

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS

BOLETIM 158

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR
E EDUCAÇÃO COMPARADA N.º 1

JOSÉ QUERINO RIBEIRO

**ENSAIO DE UMA TEORIA
DA
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**



1952

S. PAULO — BRASIL

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS

Reitor da Universidade de São Paulo
Prof. Dr. Ernesto de Moraes Leme

Diretor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras
Prof. Dr. Eurípedes Simões de Paula

PROFESSOR DA CADEIRA DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR
DE EDUCAÇÃO COMPARADA

Prof. Dr. J. Querino Ribeiro

1.º Assistente

Lic. Carlos Correa Mascaro

Auxiliar de Ensino

Moysés Brejon

Tôda a correspondência deverá ser endereçada para a Cadeira de
Administração Escolar e Educação Comparada
Rua Maria Antônia, 294
Caixa Postal 8.105
São Paulo - Brasil

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS

BOLETIM 158

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR
E EDUCAÇÃO COMPARADA

N.º 1

JOSÉ QUERINO RIBEIRO

**ENSAIO DE UMA TEORIA
DA
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**



1952

S. PAULO — BRASIL

**“Esta disciplina não é de brilho
mas de bom senso”.**

*À memória do saudoso Mestre e Amigo
ROLDÃO LOPES DE BARROS, fundador
dos estudos de Administração Escolar em
São Paulo e autor desse conceito.*

Faculdade de Filosofia
Ciências e Letras
Biblioteca Central

ERRATA

Após a impressão do presente trabalho, verificamos a ocorrência de vários lapsos de revisão. Pedindo excusas ao leitor, oferecemos a correção dos que nos pareceram mais importantes.

| Local: | Onde se lê: | Leia-se: |
|-----------------------|--|---|
| Pg. 45, última linha: | "...isto é, de uma filosofia." | "...isto é, sem uma filosofia." |
| Pg. 58, linha 13: | "...determinação da articulação..." | "...determinação e de articulação..." |
| linha 25: | "...social e técnicas de ensino." | "...social e os das técnicas de ensino." |
| Pg. 72, linha 1: | "...das atividades escolares e, num dos últimos capítulos, relaciona-o..." | "...da sala de aula e, por essa via, chegaríamos a admitir que o mais..." |
| Pg. 78, linha 12: | "...resolver os seus." | "...resolver as suas." |
| Pg. 85, última linha: | "...criticamos a especialização industrial de Whyte..." | "...criticando a especialização industrial e Whyte..." |
| Pg. 88, linha 32: | "...industrial, quer tanto aos diferentes setores..." | "...industrial), quer quanto aos diferentes setores..." |
| Pg. 119, linha 11: | "...primeiro, graus em que encontramos..." | "...primeiro, em que encontramos..." |
| Pg. 148, linha 8-9: | "...escola, e, afinal..." | "...escola; é, afinal..." |

ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

1 — *Escolha do tema* — Foram as seguintes as principais razões por que escolhemos êsse tema:

a) **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é um ramo de estudos que, entre nós, ainda não mereceu nenhuma tentativa de sistematização que lhe servisse de base conceptual, permitindo compreendê-la com nitidez e utilizá-la com segurança.

b) O ensino da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** não dispõe, em vernáculo, de nenhuma obra que sirva de ponto de partida para a apresentação geral da disciplina e seu posterior e conseqüente desdobramento em setores especializados.

c) Na riquíssima bibliografia americana dominam os estudos monográficos e nela não encontramos obra que resolvesse satisfatoriamente aquêles problemas.

d) Uma cátedra universitária terá entre suas obrigações, principalmente quando se tratam de estudos já generalizados, mas mal definidos e carecentes de sistematização como o da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, a de uma declaração de princípios e tomada de posição que sirva de ponto de partida e objeto de críticas construtivas, para segurança de estudos posteriores e de sua aplicação útil.

e) Enquanto não resolvermos êsses problemas não será possível formar uma opinião favorável e um interêsse conveniente ao desenvolvimento dêsses estudos e ao aproveitamento adequado dos que a êle se dedicarem.

f) Além de outros problemas graves, o ensino escolar 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 dinheiros públicos) precisam ser construídos para funcionar com o máximo e melhor rendimento, o que só será possível com uma compreensão e aplicação geral e segura da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

2 — *Escolha do título* — Para uma tarefa de tão grande responsabilidade como esta que empreendemos, não podíamos deixar de escolher um título sério, como é, de fato, nossa intenção. Não seria honesto “camuflar” a responsabilidade que efetiva e conscientemente assumimos, com um título vago e escorregadio. O que nos propusemos foi realmente um “ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR”. Mas, as expressões “ensaio” e “teoria” exigem alguns esclarecimentos.

Usamos o vocábulo “ensaio” no sentido que lhe dá o “Dictionary of World Literature” (1). É um gênero literário que, embora ainda não precisamente definido, envolve a idéia de tentativa e, portanto, de anti-dogmatismo. Além disso, é essa mesma a significação que a palavra tem na terminologia científica. Em psicologia há até uma teoria chamada do “ensaio e êrro” (2), na qual o termo “ensaio” tem significado parecido.

Usamos o vocábulo “teoria” no sentido em que o empregou Claude Bernard, e que Lalande (3) registra como o único não pejorativo, envolvendo a idéia de uma concepção com base nos fatos e nunca definitiva, mas dinâmica, em constante expectativa de renovação, portanto, também antidogmática.

Fica assim esclarecido que nossa consciência de responsabilidade diante do estudo que vamos fazer não envolve qualquer pretensão imodesta; envolve antes a intenção de abordar um tema sério, mas com os escrúpulos e o espírito aberto que suas dificuldades impõem e o título pretende implicar.

3 — *Plano geral do estudo* — Este estudo compreende:

a) uma introdução em que procuraremos analisar a situação atual do processo de escolarização, examinando como a educação, a instrução e a escolarização são conseqüentes e interdependentes, desenvolvendo-se com os mesmos objetivos, mas em áreas, cada qual mais restrita, objetiva e tènicamente definida;

b) uma primeira parte em que tentaremos a coleta, sistematização e interpretação dos fatos teóricos e concretos que fundamentam a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, dando-lhe sentido e objetivo claros;

c) uma segunda parte em que ensaiaremos determinar o que, dadas as condições em que a escola se encontra atualmente, está

contido no estudo e na aplicação da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Creemos que, se lograrmos apresentar um todo conseqüente e harmônico, teremos probabilidade de dispor dos elementos para formular com êxito nosso "ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR".

4 — *Gráficos representativos* — Sabemos que as representações esquemáticas são demasiado rígidas para bem esclarecer os complexos processos sociais. Apresentam elas, todavia, a vantagem de facilitar a visão de conjunto e a apreensão de elementos que a exposição discursiva nem sempre permite alcançar. Foi com êsse propósito que tentamos os gráficos insertos ao fim da primeira e da segunda partes.

5 — *Nota sobre a bibliografia* — Não seria sensato pretendermos esgotar a bibliografia sobre o assunto. Quem poderia fazê-lo hoje em qualquer campo de estudo? Manuseamos apenas os livros que chegaram a nosso conhecimento e alcance. Nem todos porém estão relacionados, mas sómente os que foram citados diretamente, ou que, sem o serem, estudam assuntos compreendidos em nossa exposição.

O estudo aproveitou, principalmente, nossa experiência profissional na busca de uma sistematização da disciplina e as leituras que contribuíram para esclarecê-la, permitindo-nos uma interpretação que os fatos, tais como os vemos e entendemos, parecem confirmar.

Preferimos fazer as referências bibliográficas ao fim de cada capítulo, em vez de notas de rodapé, em virtude das duas experiências que já tivemos em trabalhos desta natureza. Aliás, há essa recomendação num folheto publicado por José Reis (4), sobre a técnica de preparo de artigos científicos.

Referência bibliográfica:

1 — MERRIAM, H. G.. 1943. Essay. In "Dictionary of world Literature". J. T. Shipley (Editor). 633 pgs.. The philosophical Library. New York.

Pgs. 220-221.

2 — WARREN, H. C. (Editor) 1948. Diccionario de Psicología. Traducción y revisión de E. Imaz, A. Alatorre y L. Alaminos. 383 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México — Buenos Aires.

Verbete: Método de ensayo y error. Pg. 222.

3 — LALANDE, A.. 1947. Vocabulaire technique et critique de la Philosophie. 1280 pgs.. 5ème. édition augmentée d'un grand nombre d'articles nouveaux. Presses Universitaires de France. Paris.

Verbete: Théorie. Pg. 1105.

4 — REIS, J.. 1944. Preparo de artigos técnicos. 39 pgs.. Separata de "Administração Pública". Ano 2. Nos. 1 e 2. Março e Junho de 1944. Govêrno do Estado de S. Paulo. Departamento de Serviço Público. São Paulo.

Pg. 29.

INTRODUÇÃO

Faculdade de Filosofia
Ciências e Letras
Biblioteca Central

1 — *Definições fundamentais* — Comentando a imprecisão com que são usados os termos referentes à transmissão cultural, observa Herskovits (1) que seu emprêgo “deve tornar-se explícito na análise científica e, sobretudo, um termo empregado em qualquer trabalho deve ser usado coerentemente”. Escrevendo a respeito da educação nas constituições brasileiras, o Pe. Roriz (2) faz uma crítica procedente, embora mal conduzida, ao uso que vários autores fazem dos vocábulos “educação”, “instrução” e “ensino”. Aquela advertência, êsse exemplo e os objetivos dêste ensaio, nos levaram a julgar indispensável o esclarecimento do sentido em que vamos usar “educação”, “instrução” e “escolarização”.

Por “educação” entendemos sempre o processo geral que envolve a vida tôda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como, também e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam tôdas as suas atividades.

Chamaremos “instrução” apenas os aspectos informativos que, muito menos complexos, embora acompanhando tôda a existência também, são, a rigor, meros instrumentos da ação.

“Escolarização” é, para nós, uma atividade já muito mais restrita em duração, especificação e conteúdo. Em regra, abrange os primeiros vinte e cinco anos de vida e é mais formal e limitada do que qualquer dos dois outros processos anteriormente referidos, pois que se desenvolve através de uma seleção programada e ritmada, praticamente, hora a hora, dia a dia, num ambiente sempre mais ou menos artificial e provisório.

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização. Assim ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo, “administração educacional” (3-4), pois isso seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa.

2 — *Educação, fenômeno social* — No estado em que encontramos atualmente a teoria da educação, sentimo-nos obrigados a considerar o verbo “educar” como rigorosamente pronominal. O exato pois, a nosso ver, é o “educar-se”; “eu me educo”; “nós nos educamos”. Realmente, o fenômeno da educação, em si mesmo, é puramente individual e psíquico (5), porque, ou o próprio indivíduo organiza e reorganiza suas experiências (6), ou ninguém poderá fazê-lo por êle. O fenômeno puro da educação é, portanto, a auto-educação, quer para as experiências bióticas, quer para as psíquicas, quer para as sociais.

O que acabamos de afirmar, contudo, não impede o reconhecimento do importante e decisivo papel que a sociedade exerce sobre o processo educativo nem implica em negá-lo (7). É a sociedade que cria o clima, proporciona os meios e determina os objetivos e a orientação desse processo. O indivíduo educa-se sempre para determinada situação e, de certa maneira, por meio de uns tantos recursos técnicos, materiais e humanos que a sociedade lhe prepara cuidadosamente. Neste sentido é que devemos falar nos aspectos sociais da educação, considerada como processo social.

Assim, ao problema que nos propusemos resolver interessa, como ponto de partida, êsse aspecto da educação. A teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** busca seus fundamentos nas atividades da escola que é, como pretendemos demonstrar, um daqueles recursos de que a sociedade lança mão para criar o clima em que o indivíduo deve educar-se “para” situações determinadas (8).

Considerados em seu conjunto, os aspectos sociais da educação apresentam duas formas principalmente distinguíveis: a intencional e a não intencional.

A educação intencional compreende as situações em que o grupo, no qual e para o qual o indivíduo se educa, prepara condições a fim de suscitar idéias, atitudes e comportamentos que, dados certos padrões e valores pré-estabelecidos no próprio grupo, êste mesmo julga indispensáveis à perfeita incorporação e ajustamento do educando em seu seio.

A educação não intencional compreende as situações em que o indivíduo, como mero espectador ou como participante, aprende as idéias, atitudes e comportamentos, em função dos mesmos pré-

estabelecidos, sem que, todavia, o grupo haja criado adrede aquelas condições especialmente destinadas à ação sobre êle.

A diferença, como se vê, está apenas em haver ou não condições adrede preparadas, pois o clima social existe sempre, quer numa quer noutra situação.

Os aspectos intencionais da educação, parece-nos, são os mais responsáveis pela integração do indivíduo no grupo, pois, as situações de propósito criadas envolvem e visam mesmo a apresentação das experiências de certo modo estilizadas para favorecer as interpretações pessoais pretendidas. Os não intencionais seriam, por sua vez, os responsáveis pela acentuação das diferenças individuais dentro do grupo, porquanto uma experiência não condicionada pelo grupo favorece mais uma interpretação diversificada. É certo entretanto que essa diversificação individual está, ela mesma, limitada pelas influências anteriores dos processos intencionais, posto que, mesmo as possibilidades mínimas de aproveitamento das experiências não preparadas estão em função das anteriores condicionadas que, historicamente, são mais frequentes. Por outras palavras: a capacidade de aproveitar experiências não preparadas varia conforme a compreensão conjunta de experiências anteriores, uma vez que há um mínimo de integração do indivíduo no grupo, aquém do qual nem poderá apreender as situações comuns que não terão sequer sentido para êle. Tanto isso é verdade que a sociologia moderna preconiza, como um dos métodos mais seguros para o estudo de grupos, o da participação pessoal do estudioso na vida dos mesmos como fez Redfield para elaborar seu famoso livro "Civilização e cultura de folk" (9). Quando êsse exemplo não bastasse, a indispensabilidade do aprendizado da linguagem seria argumento indiscutível. Ao mesmo tempo isto explica o fato (ou, pelo menos, é uma das linhas de explicação possível) de haver maior probabilidade de êxito no esforço centrípeto do social do que no centrífugo do individual, naquilo a que se tem chamado a luta entre o individual e o social.

Finalmente convém notar que tudo isto não nega que, em determinadas condições excepcionais, a potencialidade individual possa desviar ou mesmo revolucionar a vida do grupo; isso, que é sempre possível, raramente é provável e, não fôra assim, outra por certo seria a historia da espécie humana.

É ponto pacífico no campo das ciências humanas que nascemos sem qualquer pré-determinação para um ou outro grupo social, inclusive para o que nos dá origem, como o provam os estudos dos casos de "homo ferus" e o interessante exemplo de Helen Keller (10). O equipamento inato de que o indivíduo é portador é exclusivamente bio-psíquico; nada tem de social. Graças todavia à riqueza do conteúdo e de possibilidades que lhe é próprio, esse equipamento inato se apresenta capaz de extraordinária maleabilidade e adaptabilidade a um sem número de diversas linhas de evolução e desenvolvimento (11). É por isso que a sociedade pode escolher, selecionar (12) a linha de desenvolvimento que mais lhe convém, conforme os já referidos padrões e valores pré-estabelecidos, como realmente o faz. Por outro lado entretanto, pode acontecer que o equipamento inato do indivíduo (excepcionalmente, é claro) seja de tal ordem que o grupo, apesar de trabalhá-lo intensa e até violentamente, não consegue incorporá-lo, permanecendo êle, na melhor das hipóteses, marginal e, na hipótese extrema, intolerável e indesejável, obrigando o grupo a segregá-lo, ou mesmo a eliminá-lo. É nesses casos que se revela como a educação, apesar de seus importantes e dominantes aspectos sociais, é genuinamente bio-psíquica e como, elementarmente, é o bio-psiquismo e não a sociedade, o que decide a possibilidade da auto-educação de cada um.

É oportuno lembrar ainda que, através dos tempos, graças aos conhecimentos científicos e ao aperfeiçoamento das técnicas sociais, o grupo tem melhorado muito o rendimento do esforço de incorporação das gerações novas aos padrões sociais estabelecidos, ao mesmo tempo que, pelas mesmas razões, os grupos têm racionalizado os próprios valores e padrões (17). Haja vista, por exemplo, o que se exigiu no passado (a clássica teoria do homúnculo) e o que se exige hoje do comportamento das crianças e dos adolescentes, do tratamento dos delinquentes e outros aspectos das exigências e tolerâncias sociais. É fácil reconhecer que, em relação ao passado, há muito menos violência e muito mais racionalidade. Nisso queremos reconhecer o aperfeiçoamento das técnicas sociais especialmente quanto à incorporação das gerações novas às adultas.

Do exposto decorre ainda o reconhecimento da estreita dependência entre o desenvolvimento bio-psíquico e o social dos indivíduos. De um lado encontramos a limitação do bio-psíquico pelo

social e, de outro lado, a do social pelo bio-psíquico. Alguns não conseguem um ajustamento social satisfatório devido às deficiências de seu equipamento bio-psíquico inato e outros têm suas tendências e aptidões frustradas pelo social.

Todos êsses fatos constituem hoje um vasto campo de pesquisa científica e têm sido objeto de estudos importantes e interessantes para a educação em geral e a escolarização em particular. Não fôra isso importar em longa e complicada digressão, fora da linha que nos traçamos, seria interessante examinar com mais minúcia tais aspectos das técnicas sociais de incorporação dos imaturos e desajustados no seio de grupos.

3 — *A instrução, fator essencial da educação* — Dos aspectos sociais da educação, os intencionais são, como vimos, se não os mais ricos, os primeiros e, pelo menos, os mais importantes em consequência, pois que constituem como que o lastro sôbre o qual se vai construir todo o tecido de relações entre os indivíduos e os grupos de que participam.

Assinalemos agora que, na educação intencional, o mais significativo é a preocupação de “comunicar” as experiências anteriores, tanto quanto possível, adrede preparadas e visando a obter certa interpretação da parte do indivíduo. A êsse aspecto da educação intencional — “comunicação” das experiências ou conhecimentos — chamamos instrução, aproveitando um conceito de Lalande no qual, o vocábulo “comunicação” (por isso entre aspas) tem sentido mais pedagógico do que sociológico (14).

A nosso ver, todo processo educativo intencional se desenvolve como que argamassado e orientado pela “comunicação”. Seria talvez possível reconhecer também nas situações educativas não intencionais, alguma “comunicação” do conhecimento, mas pensamos que, do ponto de vista pedagógico, a idéia de “comunicação” implica intenção e, por isso, não seria corretamente enquadrável dentro dos processos não intencionais.

Daremos, em virtude dos objetivos que temos em vista, ênfase à parte intencional da educação.

Em tese, os conhecimentos e experiências adquiridos não podem ser considerados como fins em sí mesmos. Eles constituem um equipamento instrumental destinado a realizar o ajustamento do

indivíduo à sociedade, um equipamento cujo uso se torna possível pela elaboração e integração individual. Isto nos levará logicamente, a considerar também a instrução, como a educação, uma atividade de natureza psíquica. A instrução, como qualquer instrumento de outra natureza, tem, pois, seu uso eficiente garantido na medida em que se incorporar ao patrimônio das experiências individuais, podendo assim ser utilizado de diferentes maneiras.

Dada todavia sua origem intencional, a instrução deverá servir, principalmente, para facilitar a integração do indivíduo no complexo social que o envolve e a que se destina. A instrução se apresenta, pois, como um dos recursos básicos da educação; é uma das técnicas elementares de que a sociedade lança mão para desenvolver nos indivíduos aquelas tendências e aptidões que selecionou segundo critérios, valores e padrões pré-estabelecidos. Diríamos mesmo que a instrução é uma das condições indispensáveis, embora não suficientes, do processo educativo.

Assim como o processo educativo geral pode apresentar dois aspectos distintos — o intencional e o não intencional — também na instrução queremos reconhecer duas formas diferentes: uma assistemática, não programada, e outra sistemática e programada.

A instrução assistemática não programada seria a dominante nos primeiros tempos de vida dos indivíduos e nas sociedades ainda não significativamente evoluídas e diferenciadas (15). A comunicação pode ser decidida — e, de fato, o é — antes de ser programada, por aquêle processo que em pedagogia e em sociologia se chama de participação direta na vida social. E assim é, ou porque o conteúdo das comunicações se apresenta pobre, elementar e não necessariamente contínuo e relacionado, ou porque a bagagem de conhecimentos anteriormente acumulados não exige ainda sistematização, nem obriga à seleção. É claro que nos grupos não suficientemente diferenciados, enquanto a comunicação se realiza predominantemente pela participação direta na vida social, a vida tende a permanecer menos progressiva, porque perde muito das possibilidades de acumulação e multiplicação das experiências.

A instrução sistemática e programada deve ter começado a ser necessária quando a multiplicação dos contatos entre os grupos superou a tendência à inércia derivada da simples participação di-

reta que favorece a rotina, ou quando, já nas sociedades diferenciadas, os indivíduos vencem as primeiras etapas das experiências iniciais e elementares, começando então a entrar em contato mais extenso e profundo com a complexidade social, através das mil e uma técnicas e exigências que caracterizam tais sociedades. Parece-nos, por outro lado, que um dos fatores decisivos para a superação da instrução assistemática e não programada, nos grupos historicamente primitivos, foi o advento da escrita.

Segundo uma idéia de Goethe que aprendemos numa citação do Prof. André Dreyfus, "ao homem cabe agitar e não resolver os problemas" (16). De fato: um problema agitado se desmancha em muitos outros e, quando o homem pensa que lhe deu solução, nada mais fez do que desdobrá-lo. Assim, a solução da instrução sistemática e programada é uma das típicas que os homens têm encontrado para seus problemas. Ela criou uma série de problemas novos, o primeiro dos quais foi o da seleção das experiências que deveriam ser programadas. Ela supõe portanto uma maior bagagem acumulada e o reconhecimento da necessidade de melhor rendimento e, conseqüentemente, mais adequadas técnicas de comunicação. Ela criou ainda o problema dos critérios de seleção que foram evoluindo e acumulando-se por justaposição: o do útil, o do lógico e o do psicológico que correspondem às características da evolução das programações.

Analizados em sua essência, os problemas de seleção, de rendimento e de critérios acima referidos, são problemas de economia social e vão resolver-se, naturalmente pela divisão do trabalho, pela especialização das funções, pela institucionalização dos empreendimentos e pela formação de grupos profissionais. É, enfim, o advento da escola.

4 — *A escola, campo específico da instrução sistemática e programada* — O advento da escola, como resultado da acumulação da experiência do grupo e da insuficiência da comunicação pelos processos da participação direta na vida social, explica-se, como vimos antes, elementarmente, como um fenômeno de divisão do trabalho.

A esta altura do desenvolvimento das sociedades, aquelas técnicas sociais menos evoluídas não garantem mais a comunicação do

patrimônio que envolve os valores e padrões de comportamento e se torna necessária uma como que especialização capaz de realizar, em tempo útil, o processo de instrução de que os indivíduos vão carecer para mais rápida e melhor integração na sociedade complexa(17). Tais ocorrências se vão passando naturalmente, como consequência do amadurecimento daquelas circunstâncias e, um dia, a comunidade se encontra diante de uma nova força cujo aproveitamento ela mesma nem sempre é capaz de explicar como se deu.

Sem prejuízo dêsse aspecto fundamental de divisão de trabalho, o advento e desenvolvimento da instituição escolar permite reconhecer que ela tem suas raízes nas elites e, só com o correr dos tempos, seus serviços e seus efeitos foram, como que por transbordamento, atingindo as camadas inferiores das sociedades.

Seria longo e fora de nosso plano relatar a evolução da escola através da história, mas podemos lembrar, em rápidas linhas, para esclarecer melhor o que acabamos de afirmar, que, no começo, ela foi mais ou menos indiferenciada e se confundiu mesmo, inclusive quanto à sua posição espacial, com a família ou outra das instituições que lhe são anteriores.

Na história do Ocidente, ela levou milênios para se definir nessa estrutura em que a conhecemos hoje, compreendendo três grupos superpostos (melhor se diria, atendendo ao processo de evolução, sotopostos) — o elementar, o médio e o superior. Por paradoxal que seja, tal estrutura se definiu e organizou de cima para baixo, pois os estudos superiores se esboçaram e tomaram sentido desde a Idade Média, com as universidades; os médios só se definiram na Idade Moderna, com Sturn e a Companhia de Jesus, e os elementares não tomaram corpo nem sentido senão a partir da confluência das duas revoluções (a política, ou francesa e a econômica, ou inglesa), na passagem do século dezoito para o dezoito e, especialmente a partir de Lancaster. Só então se completou o que hoje conhecemos como sistema de ensino no sentido de instituições pedagógicas, formando um todo harmônico e articulado, como as épocas históricas anteriores à nossa não conheceram (18-19).

A divisão do trabalho social, implícita na escola vai, como as outras, determinar uma porção de novos traços de cultura que

lhes acompanham o desenvolvimento: uma nova profissão, um novo gênero literário, um novo estilo arquitetônico e, o que mais importa à linha de desenvolvimento que vimos procurando realizar, uma nova força para ser usada pelos grupos sociais particulares que dominam e conduzem a sociedade geral. É assim que vamos ver a escola servir de instrumento para a família entre os gregos e romanos; para a igreja, na Idade Média; para a dinastia, na Idade Moderna e para o onipotente (“et pour cause”) pretensiosamente onisciente Estado, na atualidade. Mesmo entre povos naturais, onde a instituição não se define claramente, o ensino (meio de ocultar e não de divulgar, na frase de Ortega y Gasset) (20) serve do mesmo modo como instrumento da comunidade.

Desde que a escola se definiu e consolidou, vem desempenhando duas ordens distintas de atividades: as que chamaremos de específicas e as que chamaremos de supletivas.

Pela sua origem, pelos seus objetivos e pela sua evolução, a atividade específica da escola é a instrução sistemática e programada. Sistemática no sentido de que ela envolve um certo formalismo, um certo ritmo. Programada, no sentido de uma série de comunicações selecionadas e graduadas em dificuldades, amplitude ou profundidade crescente, conforme o critério do útil, do lógico, ou do psicológico. Essas comunicações deverão ser realizadas segundo técnicas especializadas que se foram aperfeiçoando à medida que a escola se institucionalizou e que a aceleração do ritmo de acumulação das experiências foi agravando a preocupação de economia.

Podemos reconhecer na escola dois aspectos das atividades específicas. O primeiro é o chamado docente, no seu sentido estrito — o ensinar, com seu obrigatório complemento a aprendizagem adiante considerado. Nessa atividade está a essência da instituição escolar; nela se revelam os característicos de sistematização e programação das comunicações. A instrução sistemática e programada se exerce nas atividades de classe, não importa em que nível ou tipo de escola. O segundo aspecto é o chamado de acôrdo aliás com a moderna filosofia de educação, a orientação de estudo. Isto é um complemento natural e indispensável da “comu-

nicação” que, é especialmente importante considerá-lo, representa, por um lado, o reconhecimento das condições da vida moderna em que a característica de “civilização em mudança” não permite mais comunicar as receitas prontas do comportamento social e, por outro lado, o reconhecimento de que a instituição, apesar da sistematização e programação, apesar do esforço em favor do rendimento econômico, não pode completar o conjunto de “comunicações” que a vida exige (21). Além disso, a orientação de estudo envolve o “adrede preparado” da intencionalidade das “comunicações”, pôsto que procura determinar a linha de prosseguimento da aprendizagem que o imaturo deverá seguir, fora do ambiente escolar e do contrôle direto do professor.

A “comunicação” sistemática e programada não teria sentido dentro do quadro da educação intencional, se não envolvesse a estilização da experiência que, no caso é êsse conjunto da atividade específica. Quando, antes, durante ou depois da “comunicação” se indica a maneira de aproveitá-la melhor pela consolidação do treino, ou pela ampliação pessoal do que foi comunicado, realiza-se um esforço para que a experiência oferecida se incorpore ao patrimônio do educando, através de uma elaboração individual que resulte, tão pròximamente quanto possível, no produto que se deseja: idéia, atitude, ou comportamento.

Considerando-se agora a questão do ponto de vista do educando e não do educador, isto é, para o caso específico da escola, do aluno e não do professor, vamos encontrar uma correspondência exata no processo da aprendizagem e no que poderemos chamar de racionalização do trabalho individual, em toda sua complexidade bio-psíco-social. Na verdade, não se pode destacar um — o ensino e a orientação de estudo — do outro — a aprendizagem e a racionalização do trabalho individual — pois só como unidade êles têm sentido.

Vejamos agora o que interessa quanto às atividades supletivas.

Se a escola recebesse sòmente alunos que, provindos de famílias bem postas e organizadas moral e economicamente, não necessitassem de mais nada além da instrução, não haveria razão para o desenvolvimento de outras atividades que as específicas. Mas não é isso o que normalmente acontece. Qualquer família pode mandar

seus filhos à escola e, além disso, em condições de bom funcionamento, a escola deve (e de fato o faz) ir buscar os alunos onde estiverem, sempre que não venham a ela por iniciativa própria ou de seus responsáveis. Especialmente nos dias atuais, muito mais do que no passado, a escola está sendo cada vez mais procurada por indivíduos provindos de tôdas as categorias sociais, inclusive os descendentes das mais desorganizadas famílias. Por outro lado, as condições da vida moderna estão exigindo, cada vez mais, mais numerosos e complicados cuidados com a formação das gerações novas e isso exige dos pais conhecimento que não têm e providências que, em sua maioria, não sabem e, mesmo quando o sabem, não podem tomar (22). Os profissionais do ensino, sentindo-o (principalmente porque tais providências importam muito para o rendimento do trabalho das atividades específicas), foram assumindo essas responsabilidades por delegação tácita ou explícita, ou, em muitos casos, por usurpação consentida ou não das mesmas famílias.

Dêsse conjunto de fatos principais acima citados e muitos outros secundários que nosso plano não exige considerar agora, resultou que a escola passou a desempenhar muitas das funções que, a rigor e legitimamente, não lhe pertenciam. Daí o fato de virem as escolas cuidando, além de suas atividades específicas de instrução sistemática e programada, de outras tantas que vão desde os cuidados com a higiene elementar até a escolha da profissão e formação religiosa.

Isso entretanto nem sempre se realiza sem atritos, pois que, não raro, famílias e igrejas protestam, com ou sem razão, coerente ou incoerentemente, como no caso do ensino religioso, contra as intromissões da escola em setores que, escapando de suas atividades específicas, reivindicam (famílias e igrejas), como direitos exclusivos seus e dos quais não querem abrir mão.

O fato importante contudo é que a escola, desde há muito, e hoje em extensão e profundidade crescentes, não desempenha apenas as atividades específicas mas, também, e ao mesmo tempo e às vezes até com prejuízo delas, as supletivas.

Por função supletiva, portanto, devem ser entendidas aquelas que, fora da instrução sistemática e programada, são desenvol-

vidas para suplementar a ação das outras agências sociais educativas, com mais ou menos legitimidade e consentimento delas.

Isso tudo é o que nos parece implícito nas frases com as quais se apresentou o número da *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* especialmente dedicado ao problema da Orientação Educacional: "No singelo mundo de outrora, tôdas as funções do processo educacional poderiam caber à família... Mas na complexidade crescente da vida moderna essa prática não pode mais bastar" (23). De fato, a Orientação Educacional (que pode ser interpretada como orientação de vida) é, a nosso ver, das atividades supletivas da escola a mais nova e a mais arrojada, pois significa a tendência à absorção total das atividades educativas das outras instituições. Eis, pois, uma evidente manifestação da tendência à hipertrofia da escola atual.

Finalmente consideremos que, no funcionamento comum da escola moderna, as atividades específicas e supletivas estão de tal modo entrosadas e interdependentes que se confundem e, só por interesse de análise, com grande dificuldade, conseguimos distinguí-las.

Referência bibliográfica:

1 — HERSKOVITS, M. J.. 1950. *Man and his works — The science of cultural Anthropology*. 678 pgs.. Alfred A. Knopf. New York.

Pgs. 526-527.

2 — RORIZ, Pe. J.. 1951. *A educação nas constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946*. 135 pgs.. Empresa Gráfica "Revista dos Tribunais". São Paulo.

Pgs. 26 a 33.

3 — TEIXEIRA, A. S.. 1936. *Educação para a democracia — Introdução à administração educacional*. 286 pgs.. Livraria José Olympio, Editora. Rio de Janeiro (D. F.).

Frontispício.

4 — WAHLQUIST, J. T.. 1942. *The philosophy of American education*. 407 pags.. The Ronald Press Company. New York.

Pgs. 209-235.

5 — LOURENÇO FILHO. S/d.. Introdução ao estudo da escola nova. Quinta edição, revista e aumentada. 260 pgs.. Edições Melhoramentos. São Paulo.

Pg. 17.

6 — DEWEY, J.. 1936. Democracia e educação. Tradução de G. Rangel e A. Teixeira. 439 pgs.. Companhia Editora Nacional São Paulo.

Pg. 107.

7 — AZEVEDO, F.. 1940. Sociologia educacional — Introdução ao estudo dos fenômenos educacionais e de suas relações com os outros fenômenos sociais. 474 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pgs. 107 a 122.

8 — DURKHEIM, E.. S/d. Educação e Sociologia (Com um estudo da obra de Durkheim pelo Prof. Paul Fauconnet, da Sorbonne). Tradução de Lourenço Filho. 117 pgs.. Companhia Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

Pg. 45.

9 — REDFIELD, R.. 1949. Civilização e cultura de folk — Estudo de variações culturais em Yucatan. Tradução de A. M. Gonçalves. 429 pgs.. Livraria Martins Editora. São Paulo.

Pg. X.

10 — PIERSON, D.. 1948. Teoria e pesquisa em Sociologia. 2.^a edição, revista e ampliada. 448 pgs.. Edições Melhoramentos. São Paulo.

Pgs. 182-183.

11 — KLINEBERG, O.. 1946. Introdução à Psicologia social. 139 pgs.. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Boletim LXXV. Psicologia n.º 1. São Paulo.

Pgs. 51 a 59.

12 — BENEDICT, R.. 1948. L'étude des traditions culturelles. 11 pgs.. In "L'influence du foyer et de la communauté sur les en-

fants de moins de treize ans". Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture. Paris.

Pgs. 5 a 17.

13 — MANNHEIM, K.. 1946. Diagnostico de nuestro tiempo. Versión española de J. M. Echavarría. 193 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México.

Pgs. 9 a 12.

14 — LALANDE, A.. Obra citada.
Verbete: Instruction. Pg. 504.

15 — AZEVEDO, F.. Obra citada.
Pg. 144.

16 — DREYFUS, A.. 1942. Aula inaugural da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. 25 pgs.. Separata da Revista do Arquivo. N.º LXXXI. Departamento de Cultura. São Paulo.

Pg. 268.

17 — MARROU, H. I.. 1950. Histoire de l'éducation dans l'antiquité. 2ème. édition revue et augmentée. 595 pgs.. Éditions du Seuil. Paris.

Pgs. 61-62.

18 — HUBERT, R.. 1949. Histoire de la Pédagogie. 404 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

Pgs. 3 a 183.

19 — MONROE, P.. 1939. História da educação. Tradução de N. C. Azevedo. 459 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.
Pgs. 33, 91, 115, 179, 305 e 339.

20 — ORTEGA y GASSET, J.. 1930. Misión de la universidad. 145 pgs.. Revista de Occidente. Madrid.

Pg. 83.

21 — KILPATRICK, W. H.. S/d.. Educação para uma civilização em mudança. Tradução de Noemy Silveira. 123 pgs.. Companhia Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

Pg. 75.

22 — AZEVEDO, F.. Obra citada.

Pgs. 169 a 172.

23 — (Editorial). 1945. Orientação profissional e educacional. *In Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*". 164 pgs.. Vol. V. Julho de 1945. N.º 13. Rio de Janeiro.

Pgs. 3-4.

PRIMEIRA PARTE

FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

À medida que os grupos humanos se vão estendendo e complicando ou porque cresce o número de indivíduos que os compõem, ou porque suas exigências se multiplicam pela acumulação e refinamento das experiências, vai-se tornando mais imperiosa a necessidade de um esforço especial que assegure a unidade e a economia. Isso é o que procuraremos demonstrar a respeito do processo de escolarização, através dos capítulos seguintes:

1.º) A complexidade crescente como conseqüência do “progresso” social geral.

2.º) O desenvolvimento da consciência de responsabilidade, como conseqüência dos dados filosóficos, políticos e científicos que influíram sôbre o esclarecimento do processo educativo e a formulação de seus problemas.

3.º) A colocação conseqüente dos princípios e objetivos da atividade escolar.

4.º) A busca da solução humano-racional através das soluções encontradas por outras instituições envolvidas na mesma conjuntura.

Êsses capítulos deverão deixar clara a colocação do problema da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** como decorrência de: a) condições gerais em que se encontra a escola; b) o aproveitamento dos estudos gerais de administração que constituíram a via de solução encontrada por outras instituições.

A êsse conjunto de circunstâncias chamamos os fundamentos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

CAPÍTULO I

A COMPLEXIDADE DA ESCOLA MODERNA

1 — *Conseqüências gerais do “progresso” social* — Abstraindo tôdas as discussões que o termo “progresso” envolve (1), tomâmo-lo aquí no sentido de resultado da multiplicação das necessidades e exigências sociais conseqüentes do aumento quantitativo e qualitativo dos contatos entre os grupos humanos, através das inúmeras técnicas modernas de comunicação que intensificaram a dinâmica das sociedades. O termo “progresso” serve-nos, pois para sintetizar os resultados da vida intensa e multiforme criada pelas sociedades altamente diferenciadas como a nossa. Serve-nos ainda para expressar um conceito hoje pacificamente admitido, segundo o qual a escola é a conseqüência e não a causa do “progresso”, como admitiram ingênuamente alguns românticos no século passado. Assim, procuraremos explicar a complexidade da escola que hoje conhecemos como um dos resultados do que chamamos aqui o “progresso” social.

Pensamos ser indispensável um esclarecimento geral a respeito de como entendemos que êsse “progresso” se realizou e se projetou sôbre a escola, segundo o plano que elaboramos para alicerçar nossa tese.

Sem negar nem esquecer que, em seu conjunto, a trajetória histórica da Humanidade se expressa, obrigatoriamente, por uma curva ascendente, porque negá-lo seria pôr em dúvida a própria essência com que pretendemos especificar a natureza humana, podemos entretanto afirmar que foi desde a passagem do século XVIII para o XIX que o “progresso” social começou a acelerar significativamente sua marcha. É que, desde então, a ação refinadora das elites se tornou mais esclarecida, especialmente devido ao fato de a instrução de cúpola, já tão bem lastreada pelo humanismo, ter podido tomar um sentido mais inteligente e proficuamente científico,

graças, é verdade, ao desenvolvimento que então já haviam alcançado as árvores nascidas das preciosas sementes plantadas na Renascença e laboriosamente cultivadas através dos séculos seguintes. O novo sentido que tomou a ação das elites inclusive por força das necessidades novas que vinham surgindo como resultado de toda a longa e profunda evolução anterior, determinou uma elevação cultural das massas levada a efeito, principalmente, pela disseminação crescente da instrução de base, rapidamente generalizada a partir de então.

Um dos aspectos concretos dessa nova situação (tratando-se de problemas eminentemente humanos é difícil, se não impossível, determinar-se até onde cada fator é causa ou resultado do outro), foi a industrialização decorrente das novas técnicas de produção, rapidamente aperfeiçoadas quantitativa e qualitativamente pela multiplicação das máquinas e aplicação das novas fontes de energia, disciplinadas e aproveitadas pela ciência (2).

Outro aspecto do mesmo tipo foi a urbanização das populações que se reflete, por sua vez, imediata e intensamente sobre a própria industrialização, conjugando os problemas da produção e do consumo em massa.

Ao mesmo tempo, e por tudo isso, a densidade demográfica cresce vertiginosamente, graças, além do mais, ao mesmo desenvolvimento das ciências que libertaram e aproveitaram energias envolvendo também a Biologia, cujos estudos puros e aplicados através da medicina e da higiene, determinaram sensível aumento da duração média da vida humana. Essa densidade demográfica avolumada pelas razões referidas não podia deixar de ser ativa e não passiva e, por isso, foi acompanhada da intensificação do que a Sociologia chama de densidade dinâmica (3), pois os meios de transporte e comunicação desenvolveram-se paralela e conseqüentemente.

Eis o conjunto de fatos que, complexamente entrosados, interdependentes e interinfluenciados, resultou afinal no que chamamos de complexidade social, caracterizada pela diferenciação social, pela mobilidade social, pela mudança social e que procuramos sintetizar no termo "progresso".

Isso tudo é um núcleo que projeta radiações em direções diferentes e, como vamos ver, muitas manifestações novas começam

a se registrar, envolvendo o homem comum, compondo o que hoje chamamos de movimentos de massa, através daquêles caminhos todos que, no passado, eram percorridos apenas pelas elites, ou alguns pequenos grupos mais ou menos privilegiados, enquanto a massa mal tomava conhecimento do que ia acontecendo. A nota dominante dêstes tempos novos é a correspondência das massas ao apêlo que lhes fizeram as elites para que participassem integralmente da vida social, correspondência essa que, aliás, excedeu a tôdas as expectativas, não só quanto à extensão como quanto à rapidez.

Examinemos alguns aspectos dêsse movimento.

Na vida política, começam a surgir ideologias e partidos como consequência natural das próprias condições novas do homem comum. As representações (característico da democracia renascida) fizeram tomar lugar de destaque a instituição das eleições abrangendo, cada vez mais, novas categorias de indivíduos. Essa "democracia de urnas", conforme a frase feliz de Kandel (4), fomenta o jôgo de novos interêsses para o domínio das grandes massas que, paulatinamente, vão tomando consciência de sua fôrça e, pela participação a que foram chamadas, através dos partidos vão forçando o Estado a passar do tipo "gendarme" ao intervencionista (5). Tal transformação ocorrida com o poder público favorece direta e rapidamente uma implícita ou explícita hipertrofia do Estado que, por isso, se encontrou cada vez mais envolvido em situação tão complexa, com tão graves responsabilidades e tão imensas e variadas tarefas a realizar (6). Viu-se então o poder público obrigado a apoiar-se em mais uma base, além da jurídica de que já vinha dispondo, buscando então os métodos e técnicas capazes de atender às novas funções que foi assumindo. Desenvolvem-se assim os estudos a respeito da administração pública que, desde havia muito, vinham ensaiando sistematização sem encontrar clima propício. Agora, pois, o Estado não podia contentar-se apenas com a legitimidade do poder, precisava obter mais a eficiência dos serviços. O Estado assume então, além de suas características seculares tradicionais, mais o aspecto de uma verdadeira empresa pública de enormes proporções.

Na vida econômica, um movimento semelhante e paralelo se desenvolve também. A industrialização multiplica em quantidade e variedade os artigos de uso comum. O comércio se esforça por dis-

tribuir rápida e largamente essa massa de produção por toda parte. “O que os olhos não vêem o coração não deseja”, mas, entre as funções do comércio está a de fazer os olhos verem para os corações desejarem. É o desencadeamento do crescimento das exigências de padrão de vida: alimentação, vestuário, habitação, conforto, luxo, tudo, se torna mais conhecido, mais apetecido e exigido com requintes de recomendações científicas e de variações de moda (7). É um grande movimento em marcha, causa e consequência da nova técnica de imprevisíveis resultados: a propaganda (8-9). A competição industrial e comercial por um lado, suas consequências naturais sobre o consumo por outro lado e a superação dos problemas de agricultura, indústria e comércio, pelos de uma superestrutura financeira, complicam de modo extraordinário a produção e a distribuição das utilidades exigidas (10). Como não podia deixar de acontecer, também a indústria e o comércio começam a sentir que suas velhas bases e estruturas não correspondem mais à nova ordem. Urge combater os desperdícios, planejar a longo prazo, controlar o funcionamento e o rendimento sob todos os aspectos até as minúcias, pois a competição atinge às raias da ferocidade. Aguçase então a preocupação de aperfeiçoar as técnicas e, os aperfeiçoamentos que elas alcançam resultam na exigência de toda uma nova estruturação das empresas, o que leva a estender os cuidados que visavam às técnicas, até a sua alta direção. Desenvolvem-se com isso os estudos de administração das empresas privadas, como complemento dos estudos técnicos de produção.

Afetados como o foram os aspectos políticos e econômicos da vida comum, não podia deixar de ser afetada também a vida social em seu conjunto, o que, de fato se deu, pois, na passagem do século XIX para este que estamos vivendo, toda a sociedade já se encontrava em efervescência pelos quatro cantos do globo. Sob as esperançosas aparências externas de prosperidade e paz duradoura, encontra-se grande confusão e incerteza; ninguém pode imaginar o rumo que as coisas vão tomar. Toda a civilização está vivendo uma intensa e permanente crise revolucionária consequente do mesmo “progresso”, principalmente porque novas, instáveis e variáveis bases da estrutura social se desenvolveram criando instabilidade na constelação das instituições e grupos, mormente a

família, a igreja, a escola e o próprio Estado. O como que novo edifício construído tão rapidamente foi ocupado antes que as argamassas de ligação e segurança estivessem consolidadas e o movimento interno fez vacilar toda a estrutura.

Correspondentemente às novas bases, as relações sociais também se mostram variáveis e instáveis e a única tendência que parece firmada é a da diminuição das distâncias sociais entre as elites e as massas, a ponto de, em muitos casos, não se poder mais nem distingui-las bem, dada a confusão de reivindicações, de vantagens, de possibilidades e até de composição de cada uma delas.

Examinemos agora o aspecto que mais nos interessa em todo esse movimento de "progresso" social: aquêle que, muito de perto, diz respeito à vida escolar — o instrucional.

2 — *As repercussões no campo escolar* — É evidente que todo esse movimento tem um sentido eminentemente educacional e por isso não podia deixar de refletir-se na escola, a começar pelas novas filosofias de educação de caráter mais humano, pelo menos porque diminuem as distâncias sociais e abrangem mais extensa e profundamente todos os grupos de população. Por outro lado e ao mesmo tempo, uma nova política de educação se impôs como resultado natural não só das novas concepções, como das técnicas sociais aperfeiçoadas, inclusive e especialmente as instrucionais escolares (11).

A escola ganha depressa mais e mais importância na constelação das instituições sociais: suas atividades específicas começam a ser sobrecarregadas pela multiplicação, variação e extensão das coisas que devem ensinar e fazer aprender; as supletivas vão assumindo todas as obrigações que as outras agências sociais educativas não podem ou não querem mais desempenhar e, com estas, até mais algumas outras de que as instituições despojadas não estariam dispostas a abrir mão voluntariamente.

Nesse duplo movimento reside a essência da complexidade da vida escolar, pois, agora, mais do que nunca, a estrutura pedagógica vai refletir a estrutura social, uma vez que, ao contrário dos tempos passados em que a escolarização era um privilégio e interessava apenas a alguns grupos reduzidos, passa a interessar a todos os

grupos e classes, não importando qual seja sua condição de raça, de posição geográfica, política, econômica ou social (12).

É esse núcleo que constitui o que chamamos a complexidade da escola atual. Dele, da mesma maneira que do núcleo da complexidade social antes referida, se irradiam e voltam em convergência, grupos de fatos que passaremos em revista a seguir.

Os estudos científicos que contribuíram para esclarecer o processo educativo geral e as atividades escolares em particular, como veremos no capítulo seguinte, criaram para a escola problemas semelhantes aos criados na vida política e na vida econômica. A escola se encontrou então obrigada a atender aos problemas do crescimento e saúde das crianças e adolescentes, apelando para todos os campos dos estudos biológicos. A função específica da aprendizagem se vê cercada de mil e uma exigências que os estudos psicológicos trouxeram. Os aspectos socializantes da educação se tornaram mais delicados e complexos, dada a massa heterogênea envolvida pela escola; as dificuldades de ajustamentos exigem o apelo aos estudos sociológicos que obrigam a escola a atender a novas prescrições e advertências (13).

Concomitantemente, um grande esforço de racionalização e adequação das técnicas de ensino passa a ser feito, pois a escola também precisa produzir em massa porque está obrigada a receber e a trabalhar a massa (14). Os cuidados para a construção dos currículos, dos programas e dos horários, além de outros elementos da atividade escolar quotidiana, criam a necessidade de montar órgãos especiais para seu tratamento, dada a imensidade e variedade das tarefas. A didática multiplica experiências, ensaiando novos métodos e técnicas de abordagem dos educandos, sob a pressão das novas influências filosóficas, políticas e científicas, donde a multiplicidade dos tipos de "escola nova" (15). O tempo de escolarização mínima desejável vai sendo estendido para mais e mais anos, até propor a continuidade pela vida adulta a dentro.

Como se tudo isso não bastasse, uma nova corrente de influências vem agravar a complexidade e a responsabilidade da escola. O Estado, premido pelas ocorrências antes referidas e já seguro das vantagens que usufruiu de todo o longo processo desenvolvido através de séculos, envolve a escola na sua hipertrofia e, fazendo dela instrumento seu, arroga-se o direito (para garantia do qual êle dis-

põe de tãda fôrça necessária) de estatizar o ensino, firmando e generalizando as tentativas que vinham sendo experimentadas desde Pombal, Frederico II e outros “déspotas esclarecidos” (16). As características do Estado Moderno (especialmente as influências das massas que lhe penetraram por todos os poros, massas de que êle depende porque é um Estado representativo, sustentado pela democracia de urna) faz da estatização do ensino fonte de novos e difíceis problemas: a “escola para todos” conduz à “escola em tôda parte” e, conseqüentemente, à “escola de todos os tipos”.

A estatização se consolida e se expressa depois nos sistemas nacionais de ensino e a emprêsa do Estado, em plena “concentração”, faz da escola tbm uma das emprêsas suas.

Mesmo quando o Estado não absorve completamente tôdas as escolas e permite as de iniciativa privada, faz-lhes tal concorrência ou impo-lhes tais restrições que estas sofrem da mesma forma, embora indiretamente, as conseqüências da estatização.

A influência da estatização pode exercer-se, na prática, ilimitadamente, porque a função legisladora do Estado, em especial quando tende a ser minuciosa, além de alcançar qualquer setor, da atividade dos grupos, pode afetá-lo até em seus menores detalhes (17-18).

Por outro lado, dada a natureza representativa do Estado Moderno, nem sempre o legislador é suficiente e convenientemente esclarecido a respeito dos problemas que lhe dão para resolver, o que leva muitas vêzes a agrav-los em vez de solucioná-los (19-20).

Assim, através de legislação, o ensino privado tbm é atingido e, examinada a questão sob seus múltiplos aspectos, tôdas as escolas encontram-se sujeitas às conseqüências da estatização.

A escola se tornou portanto, em qualquer caso, por tôdas essas influências que acabamos de examinar, um organismo altamente complexo que exigiu o estabelecimento de uma estrutura intermediária capaz de ajustar suas atividades específicas e suplementivas às imposições decorrentes do “progresso” social.

Referência bibliográfica.

1 — BOUSQUET, G. H.. 1925. Précis de Sociologie d’aprs Vilfredo Pareto. 207 pgs.. Payot. Paris.

Pgs. 32 a 40.

2 — KIMBALL, D. S.. 1942. *Economia industrial*. Versión española de M. G. Alvarez y M. B. Jiménez. 330 pgs.. Fondo de Cultura Economica. México.

Pgs. 29 a 62.

3 — DURKHEIM, E.. 1937. *As regras do método sociológico* (Com uma introdução de P. A. Bastide). Tradução de J. R. Merèje. 315 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pgs. 280-281.

4 — KANDEL, I. L.. 1947. *Educação comparada*. Tradução de N. F. Abu-Merhy. 2 vols.. 934 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Vol. I, pg. 31.

5 — BAUMONT, M. 1937. *L'essor industriel et l'imperialisme colonial (1878-1904)*. 610 pgs.. Librairie Félix Alcan. Paris.

Pags. 377 a 596.

6 — CAVALCANTI, T. B.. 1948. *Tratado de Direito administrativo — O Estado — Estrutura — Organização — Administração — Funções*. 2.^a edição revista e aumentada. 5 vols.. 2489 pgs.. Livraria Editora Freitas Bastos. São Paulo.

Vol. I, pgs. 465 a 474.

7 — ORTUETA, R. L.. S/d. *Organización científica de las empresas*. Su valoración social. 260 pgs.. Madrid.

Pgs. 5 a 23.

8 — GABALLI, P. P.. 1934. *Publicidad racional*. 417 pgs. Editorial Labor S. A.. Barcelona.

Pgs. 12-13 e 403 a 408.

9 — DE PLAS, B. et VERDIER, H.. 1947. *La publicité*. 128 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

Pgs. 113 a 127.

10 — CHEVALIER, J.. 1948. *Organisation*. 2 vols.. 504 pgs.. 7^{ème}. édition. Dunod. Paris.

Vol. I, pgs. 207 a 214.

11 — AZEVEDO, F.. 1931. *Novos caminhos e novos fins. A nova política de educação no Brasil.* 268 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pgs. 48 a 52.

12 — LEFEVER, D. W., TURRELL, A. M., WEITZEL, H. I.. 1941. *Principles and techniques of guidance.* 522 pgs.. The Ronald Press Company. New York.

Pgs. 6-7.

13 — GWYNN, J. M.. 1945. *Curriculum principles & social trends.* 630 pgs.. The Macmillan Company. New York.

Pgs. VIII a X.

14 — PRIHODA, V.. 1935. *Racionalización de la instrucción pública — Organización y funcionamiento del sistema escolar.* Traducción del checo por A. Dinkertova. 442 pgs.. M. Aguilar Editor. Madrid.

Pgs. 75 a 87.

15 — LOURENÇO FILHO. *Obra citada. Plano geral da II Lição.*

Pgs. 91 a 133.

16 — LUZURIAGA, L.. 1946. *Historia de la educación pública.* 246 pgs.. Editora Losada. Buenos Aires.

Pgs. 9 a 13 e 233 a 237.

17 — NOUBEL, J. F.. 1934. *L'enseignement considéré comme service publique.* 327 pgs.. Librairie du Recueil Sirey. Paris.

Pgs. 31, 36 a 38 e 53-54.

18 — BASTIDE, P. A.. 1944. *Formando o homem. Contribuição para o plano de um ginásio ideal.* Com um prefácio do Dr. Fernando de Azevedo. 207 pgs.. Sociologia Editora Ltda.. São Paulo.

Pg. 66.

19 — DUBOIS-RICHARD, P.. 1930. *L'organisation technique de l'État.* 331 pgs.. Librairie du Recueil Sirey. Paris.

Pgs. 281 a 284.

20 — PFIFFNER, J. M.. 1946. Public administration. Revised edition. 621 pgs.. The Ronald Press Company. New York.

Pg. 25.

CAPÍTULO II

AS RESPONSABILIDADES DA ESCOLA ATUAL

1 — *A filosofia de educação* — Se a educação é o processo geral e permanente pelo qual os indivíduos se ajustam a uma certa ordem social, inclusive às aspirações ideais de um homem, de uma vida e de um mundo melhores, segue-se que R. Hubert (1) e Mannheim (2) têm razão quando afirmam, embora com expressões diferentes, respectivamente: “tratar de educação é pensar no futuro e pelo futuro” e “cada geração reserva para seus descendentes em formação, um certo destino”. Tem razão também Dewey (3) quando ensina que os fins de educação se sucedem, pois, à medida que vão sendo alcançados, vão se transformando em meios para outros fins postos mais adiante e mais alto, como nos versos de Vicente de Carvalho em que a felicidade “está sempre apenas onde a pomos e nunca a pomos onde nós estamos”.

Pelo acima exposto, segue-se que o processo educacional, interpretado em sua mais profunda significação, seria, afinal, o esforço de ascensão através dos infinitos canais que “aspiram” para o ideal as pretensões e exigências dos homens e dos grupos.

Considerado como atividade de grupo, o processo educativo se revela também como um esforço de proselitismo, de catequese, de propaganda, abrangendo tôdas as formas intencionais e não intencionais da educação, esforço êsse que assume caráter eminentemente pedagógico, confirmando o ponto de vista de Dilthey (4), segundo o qual, não há filosofia sem pedagogia, nem pedagogia sem filosofia.

Isso tudo que nos parece claro e indiscutível, envolve todavia, uma indagação: como se formulam e se desenvolvem os ideais que, cada homem por si e cada grupo em seu conjunto, vêm a almejar e esforçar-se por atingir?

Há duas vias de explicação, ou melhor, duas formas desse processo. Os ideais se formulam e se desenvolvem por indivíduos ou grupos de elite (5-6) (no sentido de mais bem dotados bio-psíquicamente e não socialmente o que já é uma consequência), capazes de auscultar, interpretar e definir, através dos contatos com o todo social de que participam, ou no qual se incluem, as necessidades e aspirações já neles existentes, mas de maneira mais ou menos difusa, não formulada ou inconsciente. Ou então a elite cria, tirando-os de seu próprio seio, ideais de que faz bandeira de proselitismo, de combate, catequisando os demais que compõem o todo social em que se encontra. De qualquer maneira portanto, parece-nos, os ideais por que lutamos e vivemos procedem de elites, embora a formulação deles possa ser mais ou menos humana, feliz e acertada, pois há elites e elites: há as que vivem egoisticamente de seu todo social e há as que vivem, altruisticamente, para êle.

Todo êsse processo de formação e desenvolvimento dos ideais de educação, todavia, é anterior e paira acima das atividades escolares que, aliás, vão servir-lhe como um dos instrumentos de ação, especialmente junto aos grupos imaturos da infância e da juventude.

Assim e por isso, tôdas as atividades, sejam as específicas, sejam as supletivas da escola, são propostas e desenvolvidas, mais ou menos clara e conscientemente, como decorrência dos objetivos mais gerais e superiores dos grupos. É por isso também que, considerada com tôda a objetividade, a escola fica, em relação àquele processo mais geral, não só como um setor muito limitado mas, igualmente, numa posição de estreita embora mais ou menos distante dependência. Daí decorre o fato de, não raro, chegar a escola a perdê-lo de vista e deixar de atendê-lo, ou atendê-lo de modo inconveniente e insatisfatório. Isso acontece tanto mais facilmente quanto mais extenso e complexo chegar o grupo a ser, não somente pela sua posição espacial, como pelo volume de indivíduos que abranger, como, ainda, pelo dinamismo intenso que vier a alcançar. E acontece ainda, com mais ou menos facilidade, conforme a escola ou o sistema esteja ou não estruturado racionalmente em função do todo social.

Quando, pois, os dados do problema se dispõem dessa maneira, surge a necessidade de se estabelecer uma como que estrutura intermediária, se possível, constituída pela própria elite que possa assegurar à escola uma atividade mais coerente e mais producente em função dos ideais de educação.

Vê-se, pois, como um outro dos fundamentos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é justamente a necessidade de garantir a atenção aos ideais de educação que, como dissemos, são determinados antes e fora da escola e pairam acima de suas atividades específicas e supletivas. É justamente essa a preocupação de Wahlquist (7) quando, estudando problemas de filosofia de educação considera também os da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Relativamente à filosofia da educação, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** vai funcionar como instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido de unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito. As implicações desta posição da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** são, naturalmente ricas e complicadas, especialmente porque não são independentes de outros complexos que sôbre ela atuam simultâneamente e, nem sempre, com a necessária coerência.

Os objetivos ideais de educação devem ser preservados desde o traçado geral do sistema escolar até a atividade de cada mestre, não importa em que grau, tipo ou local de escola. Os ideais marcam o ponto para o qual devem convergir todos os esforços de cada um e do conjunto; são êles que dão a *direção* em que devem caminhar todos os processos desenvolvidos na escola.

Reportando-nos novamente ao já citado Wahlquist (7), quando escreve que “certamente há traços de mais de uma filosofia na administração e supervisão de qualquer escola, mas a nota dominante será, naturalmente, concordar com alguma escola de pensamento”, lembramos que não é só na atividade administrativa das escolas que se pode reconhecer uma subordinação a alguma linha filosófica, mas em qualquer setor das atividades humanas.

Não teria sentido, pois, uma **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, sem fundamentação em algum esquema de objetivos e ideais postos antes e acima dela, isto é, de uma filosofia.

Mais uma palavra antes de passar adiante: do esquema de uma filosofia de educação decorre o delicado problema da unidade do processo educativo do qual será fatalmente um elemento importante a unidade dos processos escolares. Num mundo efervescente como êste em que vivemos, a delicadeza dêsse problema assume um aspecto de extrema gravidade e a busca de sua solução o de uma inquietação angustiante para os espíritos altamente críticos e penetrantes como, por exemplo, o de um Lancelot White quando critica a tendência atomizante das especializações científicas, e o de um Georges Friedmann quando analisa a mesma tendência na divisão do trabalho industrial que arruína as bases da felicidade e do espírito criador dos homens. No restrito campo da vida escolar, o problema existe com as mesmas características, embora em extensão proporcionalmente limitada, e, dado êsse ideal de unidade, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** se encontra diante de uma das mais graves e difíceis questões que tem a resolver.

Finalmente, observemos que, assim, uma filosofia de educação envolve um campo muito mais amplo do que o puramente escolar, mas, dada a função da escola, inclui também os objetivos a que seus sistemas e unidades devem atender.

2 — *A política de educação* — Política é uma das expressões mais ambíguas das que se têm usado, não só na linguagem vulgar como na científica. Sem prejuízo de outras acepções em que costuma ser tomada (talvez porque o fato político não é específico, mas “amplo, toca todos os fenômenos sociais” conforme escreve L. G. Machado, citando Mauss) (8), queremos dar aqui à palavra política uma significação que não permita confundí-la nem com filosofia, nem com administração, a fim de garantir a compreensão das relações que lhe atribuímos no desenvolvimento de nosso tema.

Por isso não concordamos com Reeder (9), quando exemplifica como fatos de política escolar a decisão de estabelecer cursos noturnos, ou a duração da 8 ou 9 meses para um período letivo. Para nós, política escolar é uma atividade mais elevada do que as que envolvem tais decisões, que consideramos de ordem genuinamente administrativa como, em lugar oportuno havemos de explicar. E não concordamos também com a definição dada pelo verbete *Política educacional* no dicionário organizado sob a direção de Al-

varo Magalhães (10), com a colaboração de mestres eminentes, pois que, na primeira frase, confunde-a com administração como Reeder e, na última, com filosofia da educação.

Por política de educação entendemos, aproveitando uma sugestão que encontramos em Prihoda (11), o como que “estilo” de ação, o “modus faciendi” com que se pretende realizar, através de um sistema educacional, os objetivos propostos pela filosofia de educação. Queremos dizer 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. É claro que quando dizemos política de educação, como quando dizemos filosofia de educação, abrangemos, também e por isso mesmo, a política escolar.

Não seria difícil esclarecer, através de uma variada exemplificação, as posições relativas da filosofia, da política e da administração, dentro e fora da atividade escolar.

O nacionalismo pode ser um objetivo de educação. A escola contribuirá, naturalmente e certamente, para alcançá-lo, compondo currículos e programas, orientando a formação de professores, sugerindo atividades específicas e supletivas que sirvam a sua realização. A política indicará, por exemplo, o maior ou menor rigor e urgência com que o objetivo deverá ser buscado, o peso das sanções que deverão ser aplicadas nos casos de falseamento ou desvio e a amplitude do esforço para a obtenção dos recursos necessários ao alcance dos fins propostos.

Fora do campo escolar particular, mas no educacional geral, encaixar-se-ia bem o problema dos modernos “estilos” do intervencionismo de estado. Desde o término da primeira conflagração mundial, êsse intervencionismo vem sendo pôsto como objetivo de diversas nações do Ocidente. Rússia, Itália, Alemanha, Estados Unidos (12-13-14-15) e mesmo Brasil, têm-no tentado realizar. Para tanto, as administrações públicas dêsses países criaram diversos mecanismos e processos que permitiram a intervenção do poder público nas mais variadas atividades da vida privada. Mas o “estilo” de utilização dêsses mecanismos e processos administrativos não tem sido o mesmo. Na Rússia, Alemanha e Itália, os “estilos” foram mais ou menos violentos, rígidos, intransigentes e ansiosos para obterem resultados extensos e em curto prazo, não poupando

esforços nem recursos materiais, viessem êsses recursos de onde viessem, fôsem obtidos por que meios fôsem, investindo audaciosamente contra pessoas e instituições secularmente tradicionais. Já na Inglaterra, nos Estados Unidos e entre nós mesmos, o "estilo" de ação não se caracterizou pela mesma veemência, urgência ou rigidez. As intervenções foram menos temerárias e as pessoas e instituições tradicionais respeitadas em quase tôda sua extensão e fôrça.

Dois exemplos dentro da realidade escolar brasileira. O objetivo da escolarização geral e intensa está presente na filosofia que inspirou os "Pareceres" de Rui (16), no fim do século passado e o recente projeto de "Diretrizes e bases da educação nacional" (17).

Mas o estilo de ação com que um e outro pretendem alcançar seu objetivo através do sistema escolar proposto, é sensivelmente diverso. Compare-se, por exemplo, como os "Pareceres" propõem recursos financeiros para o "Fundo Escolar" e como o faz o atual projeto com menos rigor; como o primeiro e o segundo redigem as medidas relativas ao problema de obrigatoriedade escolar.

Proposta a extinção do analfabetismo no Brasil, à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** caberá preparar os meios necessários para alcançá-la, atendendo todavia, também à política que se pretenda adotar: uma política de urgência, intransigente e até violenta exigiria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, inclusive, o equipamento de um corpo policial, para fazer uso da fôrça, se preciso fôsse; uma política de tolerância e de temporização, não exigiria apêlo a tais recursos.

Eis, pois, o sentido que queremos dar a política de educação, no que influi sôbre as tarefas da escola, e a que pode ser reduzida a política escolar.

Quando dizemos portanto, que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve atender, antes de mais nada, a uma filosofia e a uma política de educação, no que elas se aplicarem ao funcionamento das escolas, queremos referir-nos aos objetivos propostos e ao "estilo" em que êsses objetivos deverão ser buscados.

Do exposto se infere que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** tem seus primeiros fundamentos nos pressupostos da filosofia e da política escolares (derivadas da filosofia e política gerais de educação) e sem elas não teria sentido por falta de raízes essenciais. É

claro, conseqüentemente, que tal filosofia e tal política não seriam tarefas dos administradores como tais, mas nada impede, e em educação isso até ocorre algumas vezes, que a mesma pessoa possa vir a desempenhar os papéis de filósofo, de político e de administrador (18). Nada impede também, e pelos mesmos motivos, que cada um dos papéis seja desempenhado por pessoas diferentes, como freqüentemente costuma ocorrer no campo das atividades escolares.

Finalmente deveremos considerar que também faz parte da política de educação a maior ou menor sinceridade com que se propõem objetivos e se lutam por êles, proporcionando, ou dificultando os meios de ação com que os processos administrativos possam ser efetivados. Uma comparação entre, por exemplo, a legislação, os orçamentos e as situações de fato dos sistemas de escolas, são meios eficientes para revelar até que ponto líderes, legisladores e administradores trabalham em sincera e coerente unidade de propósitos. O exame desses elementos poderá revelar até se existe de fato uma filosofia, uma política e uma administração conduzindo um sistema de ensino.

Pensamos que, assim, fica suficientemente explicado em que sentido entendemos filosofia e política de educação, enquanto aplicáveis aos processos escolares, bem como em que sentido a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve atendê-las e inspirar-se nelas.

3 — *As ciências esclarecendo o processo educativo* — Vimos nos itens primeiro e segundo deste capítulo, como a evolução histórico-social, a filosofia e a política de educação constituem fundamentos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, determinando prescrições que se põem antes e pairam acima das atividades da escola. Examinaremos agora as contribuições dos estudos científicos que, penetrando o interior da vida escolar, constituem igualmente elementos formadores da consciência de responsabilidade da escola, embora em um sentido diferente dos implícitos na filosofia e na política de educação.

No passado, as responsabilidades da escola foram muito menores do que hoje. Quando um aluno não aprendia, ou não se “comportava” de acôrdo com as exigências, explicava-se o fato simplistamente pela sua “falta de inteligência”, ou “má vontade”, ou “má índole” e pretendia-se que, por exemplo, a palmatória ou as

“orelhas de burro” poderiam pô-lo no bom caminho. E, se tais medidas não produziam os resultados que costumavam dar para tantos outros, estaria justificada a exclusão do menino do quadro escolar, como incorrigível, insubordinado, inaproveitável e, conseqüentemente, cessava aí a responsabilidade da escola.

Hoje, os regulamentos escolares, embora guardando algumas sobrevivências da escola antiga (inclusive cominando penas de exclusão), estão, felizmente, bastante aliviados daquele simplismo. Tôda aplicação de penalidades escolares já envolve um sentido terapêutico e construtivo, científico e consciente (19). Além disso, para professôres e diretores profissionalmente bem formados, qualquer aplicação de penalidade extrema significa sempre, de algum modo, fracasso profissional e não elide suas responsabilidades.

Tais responsabilidades atingem mais direta e particularmente as funções específicas da escola. Quando o professor não corresponde ao que dêle se pode esperar e exigir, ou o aluno não aproveita convenientemente o ensino, uma direção e inspeção competentes estão obrigadas a buscar explicações objetivas para o fato. Encontrando-as, ou aplicam as medidas conhecidas e correspondentes, de comprovada eficácia, ou buscam novas formas de correção, através dos métodos científicos que a pedagogia lhes põe ao alcance.

Já em 1931, Barr publicava nos Estados Unidos uma obra em que procurava sistematizar o imenso material disperso em relatórios de supervisão realizada com método científico (20). Nêsse livro há um longo capítulo em que o autor procura determinar as causas do mau aproveitamento dos alunos, buscando-as, não só entre as condições dos próprios estudantes, como, também, nas dos professores, nas do material de ensino, nas do meio físico e outras mais.

Entre nós também há muitos trabalhos dessa natureza esparsos pelas publicações oficiais e particulares. Para citar apenas um dos mais antigos e mais interessantes, porque realizado com critério e objetividade, lembramos o do Prof. L. Gonzaga Fleury, divulgado em 1935, pela então Diretoria do Ensino, onde êle exercia as funções de técnico (21).

A literatura pedagógica é rica dêsses estudos, efetuados com base rigorosamente científica, para obter segurança e clareza de resultados teóricos e práticos, na solução dos problemas escolares.

É fato que, na prática comum, os responsáveis pelos sistemas e unidades de ensino, nem sempre atendem com rigor a essas obrigações elementares, mas é fácil verificar que isso é indício de mau funcionamento, bem como indicar os meios de corrigi-lo.

Do exposto infere-se que a escola tem responsabilidades aumentadas à medida que progride no conhecimento da natureza dos fatos que se passam nela e das circunstâncias que os envolvem. Esse conhecimento se deve à luz que, sobre o processo educativo geral e os aspectos escolares dêsse processo, vem projetando a ciência moderna.

Embora não caiba no plano dêste trabalho examinar minuciosamente êste setor da pedagogia, a influência que a generalidade de tais estudos tem exercido sobre a formulação do problema da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR leva-nos a passar em revista alguns tópicos que nos parecem essenciais à fundamentação teórica que nos preocupa.

Sem prejuízo do reconhecimento de que todo o desenvolvimento científico interessa à escola, ou porque se lhe incorpora como elemento de suas funções específicas, ou porque, direta ou indiretamente, contribui para esclarecer os processos gerais de educação, estamos certos de que são os estudos de Biologia, de Psicologia e de Sociologia os que mais imediatamente influenciam a tomada de consciência de suas responsabilidades. Assim e por isso, limitar-nos-emos a êles. Aliás, a própria composição dos currículos das escolas de formação de professôres, quer para o grau elementar, quer para o médio, dá relêvo a essas três disciplinas, o que também justifica os limites que nos propusemos.

Entre os diferentes aspectos sob os quais se poderiam considerar as contribuições das ciências no plano que nos interessa, dois nos parecem mais importantes no que concerne à definição das responsabilidades da escola.

O primeiro é aquêle em que elas vão afetar a própria filosofia e política de educação, criando-lhes novos objetivos que se refletem diretamente na escolarização.

Assim, por exemplo, os estudos biológicos levaram, conforme afirma Lourenço Filho (22), às concepções vitalistas da educação que, por sua vez, deram linhas de ação escolar de enorme repercus-

são em nossos dias, como a de Montessori. Segundo a opinião de Noemy Rudolfer, a primeira teoria de psicologia educacional derivou-se das concepções de Locke, a segunda das de Pestalozzi e Herbart, respectivamente o que se tem chamado: a educação disciplinar e a educação intuitiva, isto é, desenvolvimento de estudos psicológicos influenciando filosofias de educação (23). As modernas concepções da filosofia e política de educação decorrentes dos estudos sociológicos dêste século, são um fato que dispensa qualquer explicação.

Mas há um outro aspecto em que os estudos científicos têm contribuído para o agravamento das responsabilidades da escola e, para nosso caso, merece ilustração mais extensa. É aquêle em que a Biologia, a Psicologia e a Sociologia explicam com mais ou menos clareza os fatos quotidianos da atividade escolar (24).

Vejamos algumas ilustrações que nos parecem mais interessantes em cada um dêsses setores do conhecimento científico.

Comecemos pela Biologia. Não teria sido possível um tão amplo e profundo esclarecimento do processo educativo em geral, se não fôsse o desenvolvimento que as ciências biológicas alcançaram desde o século passado. Aliás, lembrêmo-lo de passagem, nem a Psicologia poderia ter realizado o avanço que hoje apresenta se não houvesse podido utilizar-se tão largamente daqueles conhecimentos; médicos e biólogos têm sido os mais importantes construtores da ciência psicológica. Cremos até que se pode afirmar, mais especificamente, que as pretensões de conduzir o processo educativo por métodos científicos encontraram seu primeiro apôio e inspiração na Biologia.

Um dos setores dos estudos biológicos que bem pode servir à ilustração que nos propomos é o da hereditariedade que, é oportuno considerá-lo, representa, ao lado do ambiente, um dos pontos chave da ciência da educação. Ser-nos-ia impossível passar por êsse assunto, ainda que tão ligeiramente, sem lembrar as contribuições de André Dreyfus. Entre tantos trabalhos em que aquêle mestre abordou o problema da hereditariedade em face da educação, destacamos a conferência feita na Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência, na qual comenta os estudos de Newmann

e outros a respeito das observações de gêmeos idênticos, negros e brancos e casos semelhantes.

Diretamente derivados dos problemas da hereditariedade, temos os de Biotipologia, refletindo-se sôbre os das diferenças individuais e constituindo contribuição para formular e resolver questões da vida escolar quotidiana.

Não podem deixar de ser mencionados os estudos, capitais para o esclarecimento do processo educativo, feitos a respeito da crise da puberdade, fonte de um dos mais difíceis problemas escolares: o da orientação dos adolescentes, fase que coincide com o ponto nevrálgico dos sistemas escolares, isto é, o do ensino médio.

Os estudos sôbre a fadiga refletiram-se igualmente na vida escolar, pela determinação dos limites da atenção e seus reflexos na fonte mais rica da aprendizagem — o interêsse.

Há ainda, o dos anormais e da Biologia Comparada, donde surgiram novos tipos de escola como as de Montessori, Decroly e outras, elementos do variado conjunto das chamadas “escolas novas”.

A contribuição da Biologia não poderia limitar-se aos problemas dos educandos; alcança os dos educadores, como, por exemplo, o da estabilidade emocional dos professôres como fator significativo para os resultados do trabalho escolar.

Finalmente, não podemos esquecer-nos de que dos estudos biológicos destaca-se um ramo importante, rico de conseqüências, que é o da Higiene, da qual a escola tira tantos proveitos diretos.

As contribuições da Psicologia não são menos significativas. Assim, como a Geografia é o campo de estudos para o qual convergem, de um lado as ciências físicas e naturais e, de outro lado, as ciências humanas, a Psicologia se nos apresenta como caudal para onde confluem os estudos biológicos e os sociológicos. Considerada dessa maneira, ela constitui um campo riquíssimo de ensinamentos, mas seus limites em relação a suas principais tributárias são mais difíceis de determinar do que os de quaisquer outras ciências assim vizinhas por contiguidade. E, por isso mesmo, é igualmente difícil distinguir-se com precisão o exclusivamente psíquico do que é também biótico ou social.

Apesar de todos êsses obstáculos intrínsecos e, talvez, em virtude dessa mesma posição especial, o esclarecimento do processo

educativo deve mais à Psicologia do que a qualquer outro ramo do saber científico.

Assinalemos em primeiro lugar que como essência das atividades específicas da escola, o ensino e a aprendizagem são problemas tratados em bases fundamentalmente psicológicas. Poder-se-ia dizer que os processos da aprendizagem são, ao mesmo tempo, o centro da vida escolar e o centro da Psicologia Educacional.

Envolvidos nos problemas gerais da aprendizagem, vêm outros, dos quais, alguns se prendem mais ao campo da Biologia, como, por exemplo, os da maturação, os do esforço etc.; outros são mais especificamente psicológicos, como os das funções mentais superiores (atenção, memória e inteligência) e, outros ainda, estão mais ligados ao campo da Sociologia, tais como os da motivação e os do interesse. Assim, a Psicologia, pelos seus estudos especiais a respeito de cada um desses elementos, não só considerados em si mesmos, como em suas interrelações, e outros tantos aspectos passíveis de exploração, tem contribuído, de modo amplo e profundo, para esclarecer os processos educativos gerais e os escolares em particular, esclarecimentos esses que, como os provindos da Biologia, definiram e multiplicaram as responsabilidades da escola.

Um segundo problema do campo da Psicologia que tem sido objeto de tantos e tão variados estudos modernos, em diferentes e discutidas linhas, com importantíssimas repercussões sobre a compreensão do processo educativo e da atividade escolar, é o da personalidade. Há um mundo de questões dentro do que se rotula sob o nome de personalidade, mas para os trabalhos essenciais da escola, algumas são mais imediatamente significativas e importantes: a das aptidões, a das tendências e a conseqüente dessas duas anteriores, a das diferenças individuais.

Para deixar suficientemente comprovada a influência da Psicologia, através dessas questões sobre as atividades da escola, bastaria lembrar que toda a teoria da educação funcional de Claparède se enquadra nelas, como se pode depreender do erudito trabalho publicado por J. B. Damasco Pena (25).

Lembremos ainda: dos estudos psicológicos nasceram os hoje exaustivos e inumeráveis trabalhos da psicotécnica, especialização

de tantas aplicações no campo escolar, especialmente no ensino médio.

Há mais, entretanto. Um dos produtos concretos das ciências psicológicas, com direta, variada e crescente aplicação no campo escolar é o dos testes. Apesar de ser ainda uma como que bandeira de guerra sob a qual e contra a qual vêm lutando tantos profissionais do ensino, promovendo um constante murmúrio, desde as salas de aula até os gabinetes dos que dirigem sistemas escolares, constitui o teste, a nosso ver, uma das mais animadoras esperanças para as escolas do futuro. Hoje ainda se justificam muitas das reservas que lhes são feitas; quando, todavia, os outros conhecimentos que lhes servem de base chegarem a melhores e mais seguros resultados, êle será, sem dúvida, se não a maior, pelo menos das maiores contribuições da Psicologia, não só para a educação em geral, como para a escola em particular. Suas aplicações já têm contribuído (e, neste caso, de modo mais direto para ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR) para a formulação e encaminhamento da solução dos problemas que aparecem “antes do ensino”, na organização das classes e “depois do ensino”, na verificação do rendimento dos trabalhos escolares.

Vejamos agora finalmente, algumas das contribuições da Sociologia. Se nos pareceu difícil determinar as principais contribuições da Biologia e da Psicologia, para fazê-lo em relação à Sociologia, as dificuldades crescem imensamente. É que, depois de afirmar que o conhecimento dos fenômenos educacionais recebeu suas principais contribuições da Psicologia, temos que afirmar em seguida que o desenvolvimento dessa ciência está hoje condicionado ao daquela, uma vez que se admite, pacificamente, que a espécie humana adquiriu suas diferenças específicas na vida em sociedade. Numerosos e decisivos estudos como, por exemplo, os de Blondel, têm ligado de maneira tão íntima o desenvolvimento psíquico dos indivíduos às condições sociais em que êles se encontram, que nos parece incoercível (e os psicólogos teriam por certo o direito de dizer insolente) a tendência a fazer, se não tôda a Psicologia, ao menos seus progressos, dependerem dos da Sociologia (26).

Assim, julgamos lícito afirmar que, se de fato, a Psicologia tem iluminado a maioria dos pontos básicos daqueles processos, a

Sociologia, por sua vez, tem iluminado as áreas em que êsses pontos se encontram. Por isso, a compreensão dêles far-se-á mais ou menos satisfatòriamente, conforme seja possível ver-lhes o campo mais amplamente.

Isso tudo só para advertir quanto à vulnerabilidade de qualquer pretensão a ser exato ou completo, quando se trata de problemas humanos.

Vejamos mais de perto algumas das contribuições da Sociologia. Em primeiro lugar consideremos a contribuição de base da Sociologia para o esclarecimento do processo educativo — o enquadramento do fenômeno educacional na contextura dos fatos sociais — equivalente à iluminação completa da área do processo educativo e, conseqüentemente, à facilitação do esforço para se determinarem os pontos em que as outras ciências deverão focalizar seus cuidados e atenções. De fato, esclarecida a influência do clima social sôbre o processo educativo, todos os seus aspectos, quer do ponto de vista dos diferentes apelos que se devem fazer às outras ciências, quer do ponto de vista dos vários setores em que seria conveniente examiná-lo, tornaram-se, pelo menos, mais fàcilmente acessíveis. Com base nisso, podemos afirmar que o advento da interpretação sociológica dos fenômenos educacionais, constitui uma verdadeira revolução, ficando portanto a Pedagogia em grande débito para com os pensadores que a realizaram. Dentre tais pensadores é impossível deixar de fazer especial menção a Durkheim (talvez o primeiro a professar, simultâneamente, cursos de Sociologia e de Pedagogia, sentindo assim suas estreitas relações) que se destaca, mesmo entre seus contemporâneos e co-interessados nessa questão, como Lester Ward, Giddings e outros sempre lembrados a êsse respeito, pelos estudiosos do assunto (27-28).

Uma das conseqüências fertilíssimas dessa interpretação sociológica dos fenômenos educacionais, foi o reconhecimento da relatividade em que se colocam os problemas da educação, como tão bem ficou exposto pelo mesmo Durkheim, desde seu artigo "Pedagogia" escrito para o monumental dicionário de Buisson (29). A variabilidade dos objetivos e métodos educacionais em geral e escolares em particular, no tempo e no espaço, bem como relativamente às necessidades das classes e grupos sociais, evidencia-se hoje

pelos estudos de educação comparada, quer o façamos pela linha dominante em Milton Rodrigues (30), inspirada em Kandel, país a país, quer o façamos pela linha adotada por Nicholas Hans (31), encarando a educação em função do meio geográfico, da raça, da língua, da religião etc., quer a façamos ainda pelo método de H. Rivarola (32), através da legislação. É inegável a contribuição desses estudos (mais exatamente um método que aproveita melhor os elementos histórico-sociais) para o esclarecimento do processo educativo e a definição das responsabilidades da escola.

Outra conseqüência tão importante quanto a anterior, foi a determinação das linhas de cooperação e das de conflito, em lugares e momentos diferentes, entre as diversas agências sociais que educam — a família, a igreja, a escola etc..

Lembremos ainda a respeito dessa relatividade, a crítica que Dilthey faz à pretensão de uma teoria pedagógica de validade universal “sem ter em conta as diferenças das nações e as necessidades dos Estados” (33).

Muito embora o que acabamos de referir encerre o conjunto da contribuição que a Sociologia trouxe para o esclarecimento do processo educativo, uma vez que, afinal, isso resume a inteira interpretação sociológica do fato educacional, cremos conveniente e necessário fazer mais algumas considerações a respeito de alguns de seus aspectos.

O estudo dos antropólogos sobre as comunidades primitivas é uma contribuição importante, pois a comparação de suas técnicas de educação com as das sociedades modernas revela bem a diferença de exigências em função da bagagem de cultura acumulada e da diferenciação social já atingida. O artigo de Margaret Mead, na “*Encyclopaedia of the social sciences*” (34), é bastante convincente a esse respeito, ao que, aliás, na introdução deste trabalho já fizemos referência.

Um outro setor de estudos sociológicos é o das relações entre a escola e a comunidade, através dos quais se esclarecem bem as responsabilidades da instituição escolar relativamente às outras agências educativas. Se aplicarmos, por exemplo, o método recomendado por Galpin (35) para o “survey” social de uma comunidade rural, fazendo centro numa escola, e examinarmos à luz de

seu resultado, suas relações internas e externas, poderemos certamente esclarecer muito de seus conflitos e problemas. Dêsse mesmo gênero é o trabalho de Francis Brown que apresenta um interessante programa de "survey" envolvendo o processo educativo geral (36). Na mesma obra o autor analisa ainda outros aspectos interessantes à educação e à escola, como os do contrôle, dos "gangs" etc..

Há ainda a contribuição dos estudos sôbre a mobilidade social que, mais diretamente do que os outros, vão repercutir na **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**. Os aspectos e as tendências da mobilidade dos grupos humanos são fatos que importam muito às atividades da escola, desde a construção e localização de edifícios, até os critérios de determinação da articulação dos cursos. A mobilidade é responsável pelo aparecimento de problemas escolares de difícil solução, como, por exemplo, o do movimento de estudantes de um para outro nível, tipo ou local de escola, envolvendo conseqüentemente, não só os movimentos espaciais, como os horizontais e verticais dentro da pirâmide social.

Outra contribuição da Sociologia para a educação é o estudo do fato social elementar da comunicação (tomado aqui o termo comunicação em seu sentido pròpriamente sociológico). Implicada em todos os processos de interação social, a comunicação abrange os problemas da linguagem e os de outras técnicas; abrange ainda problemas que têm proporcionado significativas preocupações educacionais como os da mudança social e técnicas de ensino.

Consideremos finalmente que a Sociologia, embora não determine nem crie valores e padrões de vida, estuda-os e orienta o educador a respeito de suas bases, seus significados e sua evolução. Ora, como vimos antes, os objetivos da atividade escolar decorrem dos fins da educação e, no dizer de Mannheim, antes citado, dos destinos que a sociedade reserva para as gerações novas que vão surgindo, já não nos basta pois saber que os objetivos são êsses ou aquêles; desejamos penetrar-lhes a gênese, conhecer-lhes a evolução a fim de que as atividades gerais da escola não se desviem de seus legítimos interêsses e se desenvolvam coerente e seguramente.

É claro que outras muitas contribuições dos estudos sociológicos modernos poderiam ser lembradas, como as dos conflitos en-

tre as gerações, a das organizações formais e informais que, na escola aparecem tão naturalmente como nas outras instituições e as dos que o citado Brown chama agências passivas da interação social: imprensa, rádio, propaganda etc. (36).

Não sendo todavia preocupação nossa esgotar todos os dados e sim, apenas, marcar um número suficiente deles para comprovar as influências, cremos desnecessário acrescentar outros.

Para completar e encerrar esta exposição a respeito das responsabilidades graves da escola atual, no que concerne às consequências da ação exercida sobre ela pela filosofia, a política e a ciência, façamos mais três observações.

a) As próprias definições desses setores de conhecimento já constituem hoje especialidades em relação ao campo educacional e geral; indicam claramente a profundidade e extensão em que têm tornado mais complexo e mais responsável o processo de escolarização. Eis alguns exemplos. A Filosofia da Educação, ensinava o saudoso mestre Roldão Lopes de Barros, é a especulação e justificação das razões por que se educa e a escolha e determinação dos fins que se pretende alcançar com o processo educativo. A Política de Educação, escrevemos nós, inspirados em Prihoda, é o "estilo" de aplicação dos meios educativos disponíveis, para atingir os fins propostos pela Filosofia da Educação (37). A Biologia Educacional (define Almeida Junior, o mais dedicado estudioso dessa especialidade entre nós), "é o estudo das causas biológicas que determinam as diferenças e as variações individuais na espécie humana, e dos meios com que o educador pode atuar sobre essas causas, a fim de atingir, para o indivíduo, o máximo de saúde e de eficiência, quer física, quer mental" (38). A Psicologia Educacional (escreve Noemy Rudolfer, um dos especialistas de maior responsabilidade nesse campo), "é o ramo da psicologia que se ocupa de aplicar os princípios e as leis da psicologia geral ou especial ao campo da educação, ou, então, de pesquisas próprias relativas à psicologia da aprendizagem e do educando. Estuda o comportamento deste sob influência da educação e os melhores meios pelos quais se pode dar a ação educativa" (39). Fernando de Azevedo, fundador dos estudos de Sociologia Educacional entre nós, escre-

veu: "O estudo dos fatos e das instituições de educação... constitui, pois, o objeto da "sociologia educacional", como um dos ramos principais da sociologia". E, páginas depois, acrescenta: "A sociologia educacional... pretende conhecer a natureza dos fatos de educação..." (40).

b) Os currículos das escolas que formam os profissionais do ensino, quer para o grau elementar, quer para o médio, não dispensam mais, ao contrário até, dão realce aos estudos da Biologia, da Psicologia e da Sociologia.

c) A literatura especializada da Biologia, da Psicologia e da Sociologia aplicadas à educação, bem como a dos estudos filosóficos e políticos, já é imensa e cada dia cresce mais. Mesmo entre nós, onde escrever, publicar e comprar livros são problemas tão difíceis, tem sido sustentado o esforço para manter bibliotecas e revistas especializadas nesses campos, já com trabalhos originais, já com traduções dos mais abalizados autores estrangeiros. E a influência que essas publicações têm exercido sobre nosso magistério, será por certo um dos capítulos importantes da História da Educação no Brasil a ser escrita.

Referências bibliográfica:

1 — HUBERT, R.. 1946. *Traité de Pédagogie générale*. 687 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

Pg. VIII e 14-15.

2 — MANNHEIM, K. Obra citada.

Pg. 39.

3 — DEWEY, J.. Obra citada.

Pgs. 134 a 137.

4 — DILTHEY, W.. 1940. *Fundamentos de um sistema de Pedagogia*. Traducción direta del alemán por L. Luzuriaga. 159 pgs.. Editorial Losada, S. A.. Buenos Aires.

Pgs. 7 a 10.

5 — BALDUS, H. e WILLEMS, E.. 1939. Dicionário de Etnologia e Sociologia. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Verbete: Elite, pg. 91.

6 — DEWEY, J.. Obra citada.

Pgs. 111 a 133.

7 — WAHLQUIST, J. T.. Obra citada.

Pgs. citadas.

8 — MACHADO, L. G.. 1943. Alguns aspectos atuais do problema do método, objeto e divisões da ciência política. 111 pgs.. Boletim XXXI. Política n.º 1. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo.

Pg. 81.

9 — REEDER, W. G. 1941. The fundamentals of school administration. Revised and enlarged edition. 798 pgs.. The Macmillan Company. New York.

Pgs. 77 a 112.

10 — MAGALHÃES, A.. Dicionário enciclopédico brasileiro. 1557 pgs.. Edição da Livraria do Globo. Porto Alegre.

Verbete: Política educacional. Pg. 1256.

11 — PRIHODA, V.. Obra citada.

Pg. 7.

12 — HIDALGO, R. A.. 1952. Idéias directrices y métodos educativos en Alemania Nazi, Italia Fascista, Rusia Soviética y Estados Unidos. 30 pgs.. In "Filosofia, Letras y Ciencias de la Educación". Ano V. Enero a Março de 1952. N.º 13. Universidade Central del Ecuador. Quito.

Pgs. 43 a 72.

13 — GOY, H.. 1939. L'école fasciste. In "Encyclopédie Française". L. Febvre (Directeur général). Tome XV. Éducation et instruction. 15.00-1 a 15.z-12 pgs.. Societé de gestion de l'Encyclopédie Française. Paris.

Pgs. 15.14-7 a 15.14-13.

14 — JOURDAN, H.. 1939. La Pédagogie nationale-socialiste. In "Encyclopédie Française". Idem, idem.

Pgs. 15.14-14 a 15.18-5.

15 — LABRY, R.. 1939. L'enseignement en U.R.S.S.. In "Encyclopédie Française". Idem, idem.

Pgs. 15.18-6 a 15.18-15.

16 — BARBOSA, R.. 1947. Obras Completas. Vol. X.. 1883. Tomo IV. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares de instrução pública. 283 pgs.. Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro.

Pgs. 73-74 e 133 a 135.

17 — MARIANI, C.. 1948.. Projeto de lei que acompanha a exposição de motivos. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. 25 pgs.. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. XIII. Maio-Agosto. 1949. N.º 36. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro.

Pgs. 26-27; 40-41.

18 — BASTIDE, P. A.. Obra citada.

Pgs. 118-129.

19 — REINOEHL, C. M.. 1946. Castigos. Castigos corporales. In "Encyclopédia de la educación moderna". H. Schueler y H. N. Rivlin. (Editores). Traducción direta del inglés por C. Luzuriaga e L. Luzuriaga. 2 vols.. 826 pgs.. Editorial Losada. Buenos Aires.

I vol., pgs. 154 a 156.

20 — BARR, A. S.. 1931. An Introduction to the scientific study of classroom supervision. 399 pgs.. D. A. Appleton Company. New York.

Pgs. V a VIII e 116 a 189.

21 — FLEURY, L. G.. 1936. As reprovações na escola primária. (O fenômeno das reprovações — Análise das causas — Medidas contra o mal — Dados estatísticos). 37 pgs.. Secretaria da Educação e da Saúde Pública. Diretoria do Ensino. Tipografia Siqueira. São Paulo.

Plano geral da obra.

- 22 — LOURENÇO FILHO. Obra citada.
Pgs. 140 a 145.
- 23 — RUDOLFER, N. S.. 1938. Introdução à Psicologia educacional. 459 pgs.. Companhia Editora Nacional. S. Paulo.
Pgs. 38 a 59 e 60 a 79.
- 24 — HUBERT, R.. *Traité de Pédagogie Générale*. Obra citada.
Pgs. 67 a 176.
- 25 — PENNA, J. B. D.. 1949. Claparède. 114 pgs.. In "Grandes educadores (Platão, Rousseau, Dom Bosco, Claparède)". Em colaboração com C. Costa, R. A. Bello e A. D'Avila. 333 pgs.. Editora Globo. Porto Alegre.
Pgs. 285 a 324.
- 26 — BLONDEL, C.. 1941. *Introduction à la Psychologie collective*. 3ème. édition. 211 pgs.. Librairie Armand Colin. Paris.
Pgs. 191 a 195.
- 27 — SARTO, L. S.. (Diretor). 1940. *Diccionario de Pedagogia*. 2 vols.. 3251 pgs.. Editora Labor, S. A.. Barcelona.
Verbete: *La Sociologia de la educación II vol.*, pgs. 252-253.
- 28 — RUIS, S. H. y BENEDI, D. T.. 1940. *La ciencia de la educación*. 2 vols.. 925 pags.. Editorial Atlante S. A.. México.
I vol., pgs. 145 a 147.
- 29 — DURKHEIM, E.. 1911. *Pédagogie*. In "Nouveau dictionnaire de Pédagogie et d'instruction primaire". F. Buisson (Directeur). 2087 pgs.. Librairie Hachette et Cie.. Paris.
Pgs. 1538 a 1543.
- 30 — RODRIGUES, M. C. S.. 1938. *Educação comparada. Tendências e organizações escolares*. 296 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.
Plano geral da obra.
- 31 — HANS, N.. 1950. *Comparative education. A study of educational factors and traditions*. 333 pgs.. Routledge & Kegan Paul Limited. London.
Plano geral da obra.

32 — RIVAROLA, H. C.. 1944. Legislación escolar y ciencia de la educación. 3.^a edición. 449 pgs.. Librería y editorial "El Ateneo". Buenos Aires.

Plano geral da obra.

33 — DILTHEY, W.. Obra citada.

Pgs. 11 a 35.

34 — MEAD, M.. MCMXXVII. Primitive education. In "Encyclopaedia of the social sciences". E. R. A. Seligman and A. Johnson (Editors). 16 vls.. The Macmillan Company. New York.

Vol. V, pgs. 399 a 403.

35 — GALPIN, C. J.. 1948. Método para fazer um "survey" social da comunidade rural. Tradução de A. M. Gonçalves. 10 pgs.. In "Estudos de Ecologia Humana". Tomo I de Leituras de Sociologia e Antropologia Social, organizadas por D. Pierson. Livraria Martins Editora. São Paulo.

Pgs. 582 a 592.

36 — BROWN, F. J.. 1947. Educational Sociology. 626 pgs.. Prentice-Hall, Inc.. New York.

Pgs. 523-524 e 402 a 437.

37 — PRIHODA, V.. Obra citada.

Pg. 7 citada.

38 — ALMEIDA Jr., A.. 1952. Biologia educacional. Noções fundamentais. 7.^a edição. 530 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pgs. 15 a 21.

39 — RUDOLFER, N. S.. Obra citada.

Pgs. 19 a 23.

40 — AZEVEDO, F.. Sociologia Educacional. Obra citada.

Pgs. 19 a 58.

CAPÍTULO III

OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO DA ESCOLARIZAÇÃO MODERNA

A complexidade e a responsabilidade crescente da escola moderna, determinadas pelos elementos expostos nos capítulos antecedentes, levaram-na a assentar-se sôbre uns tantos princípios que devem ser salvaguardados em qualquer circunstância.

Êsses princípios que constituem, a nosso ver, mais um dos fundamentos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, são: o da liberdade, o da responsabilidade, o da unidade, o da economia e o da flexibilidade.

1 — *Liberdade* — Apesar de tôda a complexidade que a envolveu e das responsabilidades crescentes que foi assumindo, ou, talvez por isso mesmo, a escolarização moderna tem um peculiar sentido criador.

Não importa que a escola possa ser interpretada como uma “empêsa” incumbida de trabalhar certa “matéria prima” para atender às exigências de certo “mercado” (1). Ê fato que, tratando crianças e adolescentes, 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, obrigatòriamente, para a elaboração delicada e otimista dessa espécie “sui generis” de “matéria prima”. No fundo, a escolarização implica um trabalho artístico e uma esperança de realização de obra própria. Ainda que essa esperança seja uma ingênua veleidade, os resultados serão os mesmos, pois instilada sistemàticamente desde a formação profissional para o magistério, ela se enraíza na alma dos professores, tanto mais firmemente quanto melhor êles se ajustem ao exercício da profissão. Ê o que sentimos, confirmando nossa própria experiência, através das sugestivas páginas da “Escola pitoresca” de Almeida Júnior (2) e d’“A alma do educador” de Kers-

chensteiner (3). Parece-nos que essa atividade criadora paira acima dos estudos objetivos e deve mesmo ser resguardada da “fria-gem” das análises científicas.

Pois bem. O princípio da liberdade é a base da atividade criadora; mais do que isso, a liberdade, de certo modo, é inerente à atividade criadora.

Aliás, o princípio da liberdade está geralmente reconhecido inclusive pelo poder público, quando democrático, que costuma dar-lhe formulação legal através do que chama “liberdade de cátedra” e “autonomia didática”.

Por força do princípio de liberdade, no processo de escolarização não teria cabimento um “planing department” para fornecer, ao começar cada dia letivo, a cada professor, uma ficha “taylorizada” de execução. Antes até, ao contrário, o que naturalmente se costuma exigir é a comunicação que, de cada professor “sobe” a seus diretores para que êstes fiquem sabendo como e o que se está passando nas unidades de trabalho, na medida em que não puderam observar pessoalmente.

Assim, apesar de tôda regulamentação estatal dos currículos, programas, horários etc., resta sempre ao professor uma larga margem de liberdade e originalidade pessoal que nenhuma diretoria local ou central necessita pré-conhecer, mas dela precisa receber informação na própria fonte. Inclui isso ainda a garantia do direito de iniciativa que precisa ser concedido a todo professor porque, na situação natural de classe, ela é uma “conditio sine qua non” até da eficiência profissional (4).

O princípio de liberdade na escola envolve, pois, desde a interpretação dos programas, até as técnicas de tratamento individual de cada aluno, o que, por sua vez, lhe marca os limites em função da mesma preparação profissional. Mas, mais importante do que isso é a garantia que êle representa para a atividade criadora.

2 — *Responsabilidade* — Paradoxalmente, a responsabilidade é um princípio que, na vida escolar tende a colocar-se cada vez mais distanciado do princípio da autoridade. A rigor, pensamos, não há na escola lugar para o princípio de autoridade, tal como é colocado, talvez com razão, em outras instituições.

O princípio da responsabilidade tem profundas raízes e conseqüências. Raízes, na filosofia pedagógica que se vem desenvolvendo desde o Renascimento, 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 (5). A consciência de responsabilidade põe, assim, em choque a justificação da autoridade, especialmente no seu sentido de fazer crer e de se fazer obedecer. Conseqüências, em tôda a elaboração das chamadas “escolas novas” cujo significado mais profundo está na concordância em que o máximo problema da escola consiste em resolver a questão do desenvolvimento do senso de responsabilidade dos educandos, expressa na frase de Claparède: “querer o que faz e não, fazer o que quer” (6).

Essa concepção de responsabilidade na atividade escolar requer uma atmosfera de natural respeito recíproco e, especialmente, de mútua compreensão, entre todos os elementos humanos envolvidos, e implica também na abolição conseqüente do problema da hierarquia que decorre do princípio de autoridade tal como é geralmente colocado.

Parece-nos que, a não ser colocando nêsses têrmos o princípio de responsabilidade, periclita todo o edifício das modernas concepções pedagógicas de bases democráticas.

É possível que tenhamos levado muito longe nosso raciocínio sôbre êsse princípio, mas mesmo assim êle nos parece necessário como “fogo de encontro” às sobrevivências da mentalidade absolutista de que a escola é, pelo menos, sob certos aspectos, um dos últimos baluartes. Aliás, isso tudo é o que se pode inferir de um dos capítulos mais interessantes da filosofia de Kilpatrick (7), e da maneira pela qual Anísio Teixeira coloca o problema das atribuições de um diretor geral “de educação” (8).

3 — *Unidade dos processos de escolarização* — Como tôdas as outras, essa medalha também tem o seu reverso.

Convenhamos em primeiro lugar que todo o conteúdo social da educação encerra, pela sua própria natureza e definição, algo de violência, conforme ficou implícito nas observações que deixamos escritas na Introdução.

Por outro lado, uma escola não envolve apenas os interesses dos alunos e professores, funcionários e "autoridades" que atuam dentro de seus limites; ela envolve também, como vimos esforçando-nos para demonstrar, os problemas e interesses de outros grupos mais extensos que não estão presentes, e constituem a conjuntura do que poderemos chamar um momento histórico (9). Daí a necessidade de considerar, ao lado e ao mesmo tempo dos princípios já tratados, o da unidade dos processos de escolarização.

Esclareçamos desde já que a colocação de problemas mais ou menos contraditórios e paradoxais, para cuja solução nem sempre somos capazes de indicar o caminho mais conveniente, é uma ocorrência banal de qualquer especulação. E, na medida em que vamos sendo esclarecidos pelas contribuições das ciências, mil e uma circunstâncias aleatórias novas nos vão envolvendo.

São os problemas humanos que não se resolvem, mas se desdobram. Estamos sentindo claramente, ao desenvolver essa linha de pensamento, que nos vamos emaranhando num complexo de influências que vêm e reagem de todos os lados e podem chegar a nos confundir completamente. Mas, parece-nos, é essa, exatamente, a realidade em que vivemos, conscientes como estamos de que os problemas que nós mesmos nos apresentamos são muito mais numerosos do que nossos recursos materiais e intelectuais para resolvê-los. Em todo o caso, pensamos nós ainda, é menos nocivo propor um problema que não podemos solucionar, do que deixar de, ao menos, considerá-lo; outros virão, capazes de desdobrá-los ainda mais. Não tem sido, exatamente essa, a história do conhecimento humano? . . .

Vejamos, pois, feitas essas ressalvas, nossa questão da unidade dos processos de escolarização.

Desde as primeiras páginas deste trabalho vimos insistindo sobre a posição relativa da escola na constelação das instituições sociais, bem como a respeito de sua função instrumental, como, aliás, o é também sua atividade específica, a instrução sistemática e programada.

Para que a instrução sistemática e programada alcance sua finalidade de instrumento de integração social, é indispensável que se realize articulando seus setores, em convergência sobre os padrões e valores considerados desejáveis pelo grupo, no momen-

to (10). Assim, o ensino e a aprendizagem das diferentes disciplinas de estudo não podem (como infelizmente ainda acontece em tantos casos na prática) ser feitos em compartimentos estanques. Suas interrelações, já do ponto de vista da própria ciência, pelo seu conteúdo e pelo seu método, já do ponto de vista dos interesses humanos que lhe pairam acima, obrigam à busca de um mínimo de equilíbrio, de articulação e de unidade que, aliás, tem sido experimentado dentro das linhas de diferentes “escolas novas”, pelo que se tem chamado “globalização”, “centro de interesse” etc.. Ao fim de contas o que se pretende é promover os meios de manter, difundir e melhorar as condições de dignidade da espécie humana, cujos interesses como acabamos de escrever há pouco, pairam acima do valor intrínseco de cada ciência e de cada experiência pessoal. Saber Física, por exemplo, é uma das vias de compreensão dos fenômenos que envolvem a vida humana e sobre ela podem exercer influências em variadas direções, das quais a sociedade rejeita umas e aceita outras. Tôdas as reservas que se têm feito ao desenvolvimento do conhecimento científico, têm como critério o que a sociedade está julgando útil à sua conservação e melhoria. Tôdas as resistências feitas, por exemplo, à descoberta de Copérnico, explicam-se em função dos valores que a sociedade daquele tempo tinha por assentados. O problema de nossos dias pôsto com relação à educação sexual é outra ilustração. Ela tem sido tabu na generalidade das sociedades de clima católico. Embora seja fácil fazer compreender as conseqüências úteis do conhecimento dos mecanismos da vida sexual (ou segredos, como se diz em função do tabu) há enorme relutância em aceitar a difusão deles, razão porque continuam mais ou menos vetados.

A unidade dos processos escolares tem portanto, acima de tudo, o sentido de um esforço de convergência sobre os pontos que constituem os juízos de valor aceitos pela sociedade, dos quais a escola não pode (ou, pelo menos não deve) afastar-se sensivelmente, sob pena de perder seu legítimo significado.

É claro que, por vêzes, a escola força e viola aquêles juízos, mas isso é outro problema. Mesmo nessa hipótese entretanto, chegaremos a, apenas, outros juízos de valor e o problema da unidade persiste.

Tudo isso com relação àquelas atividades que chamamos específicas da escola. Se passarmos às supletivas, o problema continua, agora agravado, pois então se trata das atividades em que a escola substitui as outras instituições sociais que educam.

Aliás, a importância delas é tal que já se encontra a tendência para integrá-las na vida escolar, abolindo a expressão “extra-curricular”, dadas as dificuldades para distinguí-las das propriamente curriculares (11-12).

A idéia 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 processos é um princípio essencial da atividade escolar.

4 — *Economia* — Continuando o exame do mesmo reverso da medalha, temos o princípio da economia.

A rigor, a economia ou parcimônia dispensaria qualquer comentário, pois que decorre de uma lei natural ou, se se quiser discutir, da mais remota e elementar experiência social, sempre evidente por si mesma. No caso porém de propô-la como um dos objetivos do processo de escolarização, parece-nos conveniente examinar algumas de suas peculiaridades.

Independentemente das muitas considerações que se poderiam fazer quanto às relações que existem entre a economia escolar e a de todo o grupo ou de um povo (13), no processo de escolarização ela se apresenta sob dois aspectos particulares que não podem ser separados mas devem ser considerados distintamente: o primeiro refere-se aos problemas envolvidos no que chamamos, numa das primeiras páginas deste trabalho, o ensino como “gênero de primeira necessidade” que só pode ser obtido ao preço de “artigo de alto luxo”; o segundo concernente 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.

Já em 1905 um professor americano de Lexington, Roark, publicou um trabalho em que focaliza a questão da “Economy in Education”, em cuja introdução a define envolvendo o complexo

das atividades escolares e, num dos últimos capítulos, relaciona-o, através dos problemas do currículo, com a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR (14).

No primeiro dos aspectos indicados, consideram-se as questões de rendimento no sentido de melhor e maior aproveitamento de energias e material e, no segundo, as técnicas de comunicação para aproveitar o maior número de experiências selecionadas e programadas, dentro das prescrições das ciências que contribuíram para o esclarecimento do processo educativo geral. Ambas as situações implicam, é óbvio, as atividades específicas e supletivas da escola.

Não se trata aqui de “baratear” o ensino, no sentido da crítica feita por Almeida Júnior (15), nem de baixar-lhe o nível, dissolvê-lo em nome da difusão, conforme a crítica de Anísio Teixeira (16). O de que se trata é de tirar dos enormes dispêndios, o melhor e maior proveito possíveis. É, de um lado, o caso típico da exigência de “gastar bem, em vez de gastar pouco” e, de outro lado, o de fazer “cabeças bem feitas, em vez de cabeças bem cheias”.

O objetivo da economia deve ser buscado ajustando e articulando, tão perfeitamente quanto possível, o pessoal às funções, não com a preocupação da avareza e do simplismo, mas com a do aproveitamento integral de todos os recursos disponíveis e a satisfação integral dos objetivos a atingir.

No caso da atividade escolar, a economia implica dificuldades peculiares porque se relaciona com outros princípios, objetivos e problemas, subordinando-se mesmo de algum modo a êles.

Um exemplo para esclarecer.

Quantos alunos devem ser entregues a cada professor, ou, usando aquela terminologia que se está introduzindo por empréstimo da ordem econômica, qual é a quantidade de “matéria prima” que se pode entregar a um trabalhador escolar? Suponhamos, para facilitar a exemplificação, o caso de uma classe comum de escola elementar.

À primeira vista parece que, quanto menor o número, melhor o trabalho e, logicamente, chegar-se-ia a admitir que o ideal seria um aluno para cada professor. Por outro lado, poder-se-ia também considerar que, tendo em vista o interesse de melhor aproveitamento do pessoal e do material, o ideal seria reunir o maior número possível de alunos, de acordo com os limites de capacidade

das atividades escolares e, num dos últimos capítulos, relaciona-o, econômico seria o sistema Lancasteriano. Entretanto, para atender ao princípio de economia, nenhuma dessas soluções é satisfatória, pois, de um lado, a alfabetização é mero instrumento que não tem valor em si mesmo e, por isso, se propõe em termos da unidade do processo escolar, da comunicação sistemática e programada das experiências selecionadas; de outro lado, a própria técnica de alfabetizar exige o manejo de grupos de analfabetos em que, dados os contatos individuais, sob as influências da competição, do interesse e da cooperação, os alunos caminham e progridem mais depressa na aquisição da técnica. Esse grupo não pode ser logicamente aumentado ao infinito porque psicologicamente aquelas influências desejáveis se diluem a partir de um certo número. Daí a solução não ser nem o mínimo, nem o máximo de indivíduos, mas a composição de um grupo médio. Mas esse médio, por sua vez, varia em função da homogeneidade pela idade, pela procedência social, pelo tipo psicológico etc.

Não seria preciso multiplicar os exemplos, pois pelo exposto fica esclarecido que o princípio de economia no processo de escolarização se apresenta ligado a problemas humanos muito delicados e difíceis de se resolverem.

Se passarmos do exemplo de uma técnica, para o da construção dos currículos, programas etc., veremos as soluções econômicas se tornarem cada vez mais complicadas.

O máximo da dificuldade de solução econômica dos processos de escolarização vamos encontrá-lo quando colocamos a questão do desenvolvimento rápido e crescente da bagagem de conhecimentos acumulada. É que, apesar de toda seleção ela é cada vez maior, mas nem por isso pode deixar de ser comunicada. Ao lado da necessidade social de integrar o mais rapidamente possível o indivíduo na ordem vigente de maneira que ele passe a elemento cooperador e deixe de ser mero consumidor, está a limitação da velocidade com que se pode fazer amadurecer a criança em estufa escolar.

Ora, aqui encontramos-nos como que numa viela, porque o período adequado à aprendizagem escolar não pode ser estendido indefinidamente e, afinal, ficamos com um grande trabalho cada vez

maior, para ser realizado num lapso de tempo que não se pode entender proporcionalmente.

Os antigos esforços que se vêm realizando no campo da Didática e os modernos no da Orientação Educacional (17) são, a nosso ver, principalmente, para resolver êsse problema.

5 — *Flexibilidade* — A atividade escolar é, por sua mesma natureza, extraordinariamente cambiante, pois 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 (18).

Assim e por isso, todos os aspectos da estrutura da escola precisam ser bastante flexíveis, já pela disposição de seus órgãos, já pelas disponibilidades das técnicas de abordagem e tratamento dos alunos, já pelos planos traçados para atender às necessidades sociais.

A flexibilidade constitui portanto, um dos importantes princípios a que a escola deve estar atenta, proporcionando os meios para que seus cursos, currículos, programas e horários de atividades específicas e supletivas sejam isentos da rigidez que cria arestas e dos atritos que emperram a unidade e a economia.

O princípio da flexibilidade no processo de escolarização deve implicar uma série de precauções das quais algumas se destacam especialmente: a) as várias possibilidades de articulação de cada curso com os que lhe ficam acima e abaixo; b) as margens de opção para os alunos na composição de seus planos de estudo e de atividades; c) as margens de liberdade do professor para alterar, aumentando, diminuindo, ou modificando, a linha dos programas gerais de trabalho; e, d) a difícil e delicada interpretação dos códigos de disciplina, não só na parte que afeta os alunos, como na que afeta o pessoal.

Referência bibliográfica:

1 — DOTRENS, R.. 1935. El problema de la inspección y la educación nueva. Prefacio de M. A. Malche. Traducción y estudio sobre la organización escolar en España de A. B. y Usano. 290 pgs.. Espasa-Calpe. Madrid.

Pg. 12.

2 — ALMEIDA Jr., A.. 1951. A escola pitoresca e outros trabalhos. 2.^a edição. 514 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo. Pgs. IX-X.

3 — KERSCHENSTEINER, G.. 1934. A alma do educador e a formação do professor. Traduzido da 3.^a edição alemã por Z. Nitch. 143 pgs.. Atlantida Editora. Rio de Janeiro. Pgs. 13-14 e 48-49.

4 — KANDEL, I. L.. Obra citada. Vol. I, pgs. 45-46.

5 — MESSER, A.. 1935. Historia de la Pedagogia. Traducción de M. S. Sarto. 3.^a edición. 424 pgs.. Editorial Labor, S. A.. Madrid. Pgs. 175 a 183.

6 — LOURENÇO FILHO. Introdução ao estudo da escola nova. Obra citada. Pg. 25.

7 — KILPATRICK, W. H.. Obra citada. Pgs. 38 a 45.

8 — TEIXEIRA, A. S.. Obra citada. Pg. 137.

9 — PRIHODA, V.. Obra citada. Pg. 405.

10 — MOEHLMANN, A. B.. 1940. School administration. Its development, principles, and future in the United States. 929 pgs.. Houghton Mifflin Company. New York. Pg. 142.

11 — McKOWN, H. C.. 1947. Extra-curricular activities. 734 pgs.. The Macmillan Company. New York. Pgs. 1 a 24.

12 — GWYNN, M. J.. Obra citada. Pg. 328 a 330.

13 — MORT, P. R. and REUSSER, W. C.. 1951. Public school finance. Its background, structure, and operation. 639 pgs.. Second edition. Mac Graw-Hill Book Company, Inc.. New York.

Pgs. 109 a 116.

14 — ROARK, R. N.. 1905. Economy in education. A practical discussion of present-day problems of educational administration. 252 pgs.. American Book Company. New York.

Pgs. 7 a 10.

15 — ALMEIDA Jr., A.. Obra citada.

Pg. 9.

16 — TEIXEIRA, A.. Discurso de posse na diretoria do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Publicado na "Folha da Manhã" de 16-6-52.

17 — LOURENÇO FILHO. 1945. Orientação educacional. 16 pgs.. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos" Vol. V. Julho de 1945. N.º 13.

Pgs. 5 a 20.

18 — MOEHLMANN, A. B.. Obra citada.

Pg. 126.

CAPÍTULO IV

AS FONTES DE INSPIRAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Estabelecidos, nos pontos que consideramos mais importantes, os elementos histórico-sociais, filosóficos, políticos e científicos, bem como os conseqüentes princípios do processo de escolarização, resta-nos ainda, para completar os fundamentos do problema da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, examinar as fontes mais diretas de sua inspiração, para justificar a interpretação pessoal que pretendemos fazer, nos capítulos da parte seguinte, a respeito do conteúdo dêsse setor do campo da pedagogia.

O objetivo do presente capítulo será, pois, o de determinar as principais amarras da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** e, com elas, realizar seu travamento nas dependências essenciais dos estudos do mesmo gênero que contribuíram para seu aparecimento e desenvolvimento.

1 — *A busca de uma solução racional* — À medida que a escola foi-se tornando mais complexa e conscientemente responsável, suas necessidades humanas e materiais cresceram e encareceram: cresceram pela multiplicação e variedade das funções a desempenhar; encareceram por isso mesmo e mais pela necessidade conseqüente de cuidadosa e demorada preparação, seleção e manutenção dos referidos elementos (1). 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 objetivos e a racionalização de funcionamento. Unidade de objetivos porque todo o processo de escolarização não pode perder de vista, nem olvidar, como vimos antes, os objetivos gerais da educação. Racionalização de funcionamento porque, trabalhando “matéria prima”, tão volumosa quão heterogênea, por processos di-

fíceis e caros, e dentro de limites de tempo que não poderão ser dilatados proporcionalmente, não prescinde daquelas normas que permitem obter o melhor rendimento com o mínimo de dispêndios e esforços, isto é, economicamente.

Foi justamente entre as instituições sociais — ordem econômica e Estado que envolvendo-a e influenciando-a, determinaram mais diretamente o advento dessa situação — que a escola encontrou a inspiração para resolver seus problemas.

Ora, como vimos antes, o Estado e as empresas privadas encontraram nos estudos de administração os elementos para remover suas dificuldades decorrentes do “progresso” social e a escola não precisou mais do que inspirar-se nêles para resolver os seus. Acresce ainda que, sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los a sua realidade. Assim, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** encontra seu último fundamento nos estudos gerais de administração.

Nos parágrafos seguintes passaremos em revista, como fizemos para as contribuições das ciências no esclarecimento do processo educativo, as principais contribuições dos estudos gerais de administração em que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** se inspirou.

2 — *Os estudos de administração nas atividades de economia privada* — Como na maioria dos casos dos processos sociais em que os problemas de origem são, se não impossíveis, muito difíceis de resolver, está a questão de se determinar desde quando os homens têm, mais ou menos empiricamente, se esforçado para dar a seus grupos em trabalho cooperativo uma estrutura que lhes proporcione melhor rendimento. O único indício aproveitável para a determinação plausível desse fato seria, a nosso ver, a chamada lei do mínimo esforço, mas a respeito dela restaria ainda saber, como dissemos acima, se resulta de um impulso instintivo, inato, ou de uma longa elaboração da experiência social. Mooney e Reley imaginaram que essa preocupação ter-se-ia desenvolvido desde a época das cavernas (2). Para as preocupações que nos prendem no momento, entretanto, basta-nos estabelecer que as atenções dessa natureza se aplicaram ao campo das atividades de economia privada, an-

tes que às de economia pública, pelo menos porque a formação do Estado (e a idéia de público mais ainda), só aparece num estágio de evolução social em que os grupos menores já haviam acumulado uma grande experiência através de milênios.

Depois de todo êsse longo passado, a preocupação de estruturar convenientemente os grupos em trabalho se tornou mais imperiosa e significativa, parece-nos, a partir do momento em que o braço humano deixou de funcionar como escravo e, conseqüentemente, a produção passou a ser considerada em função de um novo elemento, mais ponderável e concreto — o salário. Por isso mesmo é fácil de explicar-se por que o esforço de melhor rendimento se dirigiu inicialmente para as técnicas individuais e só mais tarde alcançou a própria estrutura do grupo trabalhador em seu conjunto: os empregadores diretos e seus senhores ou dirigentes.

Mas os estudos que podem ser chamados realmente científicos, a respeito dêsse problema e que levaram a uma sistematização e generalização de preocupações, devem ser considerados a partir de Taylor, pois antes dêle, todos os esforços nêsse sentido, sem prejuízo do reconhecimento de que alguns foram sérios e importantes, permaneceram entretanto mais ou menos localizados, como se pode verificar pelo estudo histórico feito por Guerreiro Ramos (3) e pelo talvez primeiro, trabalho publicado em nossa língua sobre tais assuntos, o de Leon Walther (4).

Assim, podemos tomar como ponto de partida dos estudos científicos de administração, dos quais, depois a escola viria a utilizar-se, a obra de Taylor (5) de tão grande repercussão que lhe aproveitaram o nome para constituir um sinônimo de racionalização do trabalho.

Depois de seus longos estudos sôbre as técnicas do trabalho operário, Taylor chegou (naturalmente porque também verificou que a nova orientação da técnica de produção não poderia deixar de refletir-se na estrutura geral das emprêsas) à formulação de sua teoria funcionalista da administração, tão rica de conseqüências e, segundo a qual se punha em xeque o sistema de administração "militar" que, até então, inspirara e dominara as atividades de economia privada e pública (5).

A propósito, seria oportuno observar aqui que a preocupação de uma ação mais racional se desenvolve proporcionalmente às imposições de urgência e gravidade reconhecida nas situações em que o grupo se encontra. Assim e por isso, parece-nos, tem sido a guerra, pelos seus aspectos ameaçadores à vida dos indivíduos e da sociedade, a mais eficiente causa da formulação e esforço de solução racional dos problemas do grupo. Daí, em consequência, ter sido a atividade militar a precursora da busca de racionalização, não só quanto à técnica individual (treino, armamento ofensivo e defensivo), como também, quanto à grupal (tática, estratégia, hierarquia, autoridade etc.).

A proposição do tipo funcional que Taylor concebeu foi uma verdadeira revolução; além disso, foi ainda uma previsão notável dos rumos que os problemas administrativos haveriam de tomar com a crescente "concentração" das empresas e as exigências de racionalização do trabalho de que êle próprio foi, igualmente, o mais notável dos estudiosos.

Deve-se ainda a Taylor o esforço para convencer os empresários da falácia da idéia então dominante, de que o trabalho de administração é improdutivo e onera o considerado verdadeiramente produtivo, da execução direta. Está implícita nesta importante contribuição outra previsão de Taylor a respeito do próximo desenvolvimento da nova ordem econômica; a crescente complexidade dos trabalhos técnicos nas indústrias iria forçar a reestruturação delas de baixo para o alto. Em baixo, a luta, apesar de não lhe ter sido fácil, não foi tão longa, pois seus resultados concretos saltavam logo aos olhos mais míopes, pela simples apresentação quantitativa da produção. Mas, ao alto, as dificuldades cresceram muito, porque não era possível ver com qualquer grau de acuidade visual os resultados positivos, justamente por não serem êles tão concretos e imediatos.

Em todo caso, para ambas as grandes inovações, o que Taylor não conseguiu imediatamente por si mesmo, seus discípulos e, mais do que êles, a força da realidade dos fatos que se foram passando como êle previra, conseguiram-no mais tarde. Ficou-lhe entretanto, de qualquer modo, o mérito fundamental de pioneiro.

É claro que a obra de Taylor é passível de numerosas críticas. Não é nosso objetivo fazê-las aqui, mas um de seus aspectos não

pode deixar de ser comentado, porque interessa mais de perto nossa questão.

Taylor não dispunha em sua época de conhecimento e experiências que lhe permitissem distinguir entre as conveniências de sua rigorosa e metódicamente cronometrada análise de trabalho e as inconveniências psico-sociais resultantes da super-especialização. A desumanização do trabalho, pedra de toque de tôdas as reservas que se fazem ainda hoje à "taylorização", advinda de seus princípios, tão inteligentemente (embora mordazmente também) criticada por Georges Friedmann (6), não entrou nas suas previsões, principalmente porque seus objetivos foram quase exclusivamente técnicos e o lado social do problema, como chegou a considerar, ficou prejudicado por aquela preocupação dominante. Assim e por isso, apesar de estarmos, em tese, de pleno acôrdo com as críticas de Friedmann, achamos excessivas as ironias escritas em "La crise du progrès", tais como o "on ne vous demande pas de penser", o "thinking department", o "ignorance stupéfiante" etc.

Mais ou menos pela mesma época (o "Shop Management" de Taylor foi publicado em 1911) (7), um outro engenheiro, Henri Fayol, elaborava uma análise do processo administrativo que constitui hoje o clássico "Administration industrielle et générale" (8), publicado em 1916, como desenvolvimento de idéias expostas numa conferência feita em 1908 (9).

As contribuições de Fayol, apesar de se terem dado noutro sentido, não são menos importantes do que as de Taylor, especialmente porque vieram servir para completá-las.

A primeira e mais importante de tôdas, a nosso ver, como já tivemos oportunidade de escrever há anos, foi a da própria concepção de administração (10). Ainda que reconhecendo sem criticar o emprêgo dessa palavra como sinônimo de organização, Fayol faz, sem deixar qualquer dúvida, uma profunda distinção entre ambas, na apresentação de sua teoria. Para êle (e nós achamos isso especialmente importante e fundamental, porque traz significativas conseqüências), administração é um todo de que a organização é, apenas, uma das partes. E, segundo o desenvolvimento de sua exposição, chega-se a fazer da administração um conceito muito mais compreensivo. Para tanto bastar-nos-ia lembrar sua clássica defini-

ção: “administrer, c’est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler”. Assim concebida, a administração se apresenta como 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. A conotação de organização abrange somente o estabelecimento das bases formais das estruturas e, portanto, é estática e limitada, dando ao termo conteúdo insuficiente para significar o dinamismo e a amplitude de administração. Por isso é que, parece-nos, a concepção e o termo propostos por Fayol devem ser preferidos. Para a compreensão de um processo intermediário entre trabalhos de base e objetivos a atingir, essa diferenciação se nos afigura essencial.

Uma segunda contribuição de Fayol está na 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. Sem prejuízo da falha relativa à falta de explicação para as porções atribuídas a cada caso, a idéia é rica e sugestiva, clara e produtora.

Há ainda uma terceira contribuição a assinalar na obra de Fayol: a tentativa de definir os princípios administrativos. Embora não haja grande originalidade na idéia, é uma boa sistematização.

Naturalmente não vai sem crítica a contribuição de Fayol, além das já referidas acima. Outra que lhe poderíamos fazer (aliás ele não está sozinho neste ponto de vista) é a que se refere à obsessão da unidade de comando, que já tivemos oportunidade de criticar no trabalho que publicamos em 1938, há pouco mencionado (10).

Como no caso de Taylor entretanto, as críticas que se podem fazer às contribuições de Fayol não lhe diminuem o mérito.

Poderíamos assim resumir as idéias clássicas fundamentais devidas a Taylor e Fayol a respeito de administração:

- 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.

A partir dêsses dois construtores e divulgadores dos estudos administrativos na economia privada (ambos dedicaram muito de seus esforços a conferências de propagação de suas idéias) e graças aos novos problemas surgidos do “progresso” social que lhes criaram um clima favorável e, ainda mais, pela precipitação de acontecimentos determinados pela primeira conflagração mundial, êsses estudos tomaram enorme impulso, conforme se pode verificar pelos trabalhos históricos já mencionados.

A Taylor e Fayol se devem, pois, as mais compreensivas e decisivas contribuições para os estudos de administração: a Taylor, especialmente a idéia de uma estrutura administrativa nova, melhor ajustada à também nova linha de técnica de produção — a administração funcional; a Fayol, a análise do processo administrativo, através das atividades de previsão, organização, comando, coordenação e contrôle. A rigor, nada de novo se introduziu depois nos estudos de administração, que já não estivesse, ao menos implícito nas formulações teóricas daqueles dois engenheiros. E, dadas as circunstâncias em que suas obras se desenvolveram, principalmente pelo fato de elas serem tão gerais e terem criado escola que lhes multiplicou os resultados, devemos considerá-las mais como frutos de uma época do que contribuição de dois indivíduos. Por isso mesmo que elas se completam tão ajustadamente é que de seu conjunto se podem tirar as conseqüências práticas mais significativas.

3 — *Estudos de administração nas atividades de economia pública* — Sob dois aspectos poder-se-iam considerar os estudos de administração nas atividades de economia pública. Um, relativo ao campo do direito administrativo, prende-se, direta e especialmente, a “o não contencioso” como ensina Masagão (11), uma das primeiras autoridades no assunto entre nós, ou conforme Goodnow, “à execução, em matéria não judiciária da lei ou da vontade do Estado, tal como ela se expressa pela autoridade competente” (12) e, portanto, concerne à estrutura jurídica das nações, aos problemas do também chamado poder político. Outro que, sem perder de vista nem

deixar de basear-se na referida ordem jurídica, 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.

E' esse segundo aspecto que nos interessa principalmente.

A sistematização desses estudos referentes à administração das atividades de economia pública vem merecendo maiores cuidados, ao que afirma White (13), desde o estabelecimento dos exércitos permanentes e profissionais, a partir da consolidação das monarquias absolutas, por volta do século XVII. Na mesma época, pelo menos na França de Luís XIV, também foram objeto de estudos os problemas fiscais e de orçamento. Mas a generalização dessas preocupações, envolvendo a maioria dos serviços públicos, data dos primeiros ensaios de governos socialistas, ou melhor, da época em que o Estado deixou de ser puramente "gendarme". A democratização política, com a conseqüente entrada das massas nas disputas eleitorais foi, através das representações que constituíram o germe das hoje chamadas "trabalhistas", criando para o Estado a necessidade de intervir, a princípio, mais ou menos a contra gosto e forçadamente, nos serviços considerados de utilidade pública. Depois, "tomado o gosto" e reconhecidas as enormes vantagens conseqüentes, foi o Estado aproveitando tôdas as oportunidades que se lhe ofereceram, ou que êle mesmo descobriu, para entrar em competição com a iniciativa particular e, até, encampar-lhe as emprêsas. Desde então foi-se multiplicando paulatinamente o intervencionismo, "causa suficiente" da hipertrofia do Estado moderno que, como vimos, foi mais um fator da complexidade social de nossos dias.

Muitos e importantes são os serviços de interesse público hoje em mãos do Estado, na maioria dos países civilizados e, nos de política mais arrojada, êle se tornou, praticamente, o único empresário. Qualquer que seja porém, a ordem jurídica de base, a tendência à competição e ao monopólio é incoercível, a ponto de, últimamente, haver surgido a idéia de "tecnocracia" que tem merecido estudos sérios, como, por exemplo, os de Dubois-Richard (14) e, de certo modo, também os de Galeot (15-16). Mesmo nos Estados Unidos e na Inglaterra, baluartes do liberalismo, essa tendência é evidente, como se pode inferir da tão discutida ação de Roosevelt através

do “New Deal” e da recente gestão trabalhista na Grã-Bretanha. Por outro lado, mas ao mesmo tempo, outra não é a razão por que o Estado passa a ser cada vez mais legitimamente considerado como uma empresa, em plena fase de “concentração” conforme referimos páginas atrás.

Essa situação, desenvolvendo os estudos de administração pública, contribuiu significativamente para outras aplicações dos mesmos estudos, inclusive os da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.

A contribuição fundamental da administração pública, como ramo de estudo para o da administração geral foi, a nosso ver, a que adiante passamos a examinar.

Numa espécie de antologia de opiniões e idéias, a propósito dos problemas gerais de administração, publicada por Lepawsky, encontramos uma série de informações a respeito da importância da formação humanística para os homens públicos. O autor reuniu desde uma declaração feita, no século XVIII por Jefferson, até opiniões de ingleses, alemães e americanos contemporâneos, concluindo pela conveniência de um esforço que combata o “especialismo” distanciado da cultura geral humanística e pela aplicação dos princípios humanitários. Merece especial destaque a passagem em que se refere a “procura universal de uma capacidade sintetizadora que é **DESESPERADAMENTE NECESSÁRIA** (os grifos são nossos) para que o mundo e a civilização possam sobreviver” (17).

Assim pudemos compreender que as maiores contribuições dos estudos aplicados à administração da economia pública, porque intimamente ligados ao Estado (as questões políticas têm capacidade maior para abarcar a realidade total), foram justamente as de colocar os problemas num sentido mais humano e “humanitário”. Facilitou-se dêsse modo a correção da tendência desintegradora e desumanizadora de que se acusa a industrialização da humanidade — consequência da ordem econômica estabelecida. A êsse mesmo respeito ainda há uma passagem de Ortega y Gasset em que, referindo-se êle à missão da universidade, reclama a necessidade de se ir “fomentando um gênero de talento científico que até agora se tem produzido por acaso: o talento integrador” (18). Friedmann (19) criticamos a especialização industrial de Whyte pugnando pela unida-

de de pensamento que compense a especialização científica (20) adotaram linhas semelhantes às de Gasset.

Pensamos por isso que os estudos de administração das atividades da economia pública serviram para a maior dignificação do trabalho.

E' fácil compreender-se isso, imaginando-se o que teria sucedido se a Revolução Industrial (inglês) não houvesse realizado o que chamamos a confluência com a Revolução Francêsa (política). De uma passagem d'"O Estado" de Mac Iver (21), inferimos que a posição do homem comum diante do Estado foi a primeira salvaguarda contra o esmagamento de que teria sido fatalmente vítima, por força da posição em que ficou diante da ordem econômica revolucionada. O fator político cobriu grande parte das ameaças advindas do fator econômico. Não se pode inferir o mesmo das passagens em que Mannheim (22) e Weber (23) estudam a transição do regime patrimonialista para o burocrático racional? A nós nos parece que está implícita aí a substituição da "magnanimidade d'El Rei" pelo estatuto funcional da burocracia, isto é, a proteção do homem, decorrente, no passado, do paternalismo e, no presente, dos elementos políticos que dão o tom ao trato dos funcionários públicos.

Especialmente durante o período da grande corrida para a industrialização, nos últimos anos do século passado, a condição do trabalhador comum foi sempre significativamente menos segura do que a do funcionário e, hoje, quando observamos as vantagens decorrentes das chamadas leis trabalhistas, sentimos com toda a evidência o que elas herdaram do tratamento dado pelo Estado a seus funcionários: estabilidade, férias, licenças, aposentadorias etc. . .

Walker (24), depois de assinalar que a diferença essencial entre o negócio público e o privado é que este tem como objetivo principal o lucro e aquele o serviço (o que por si só seria suficiente para provar o sentido mais humano do tratamento do servidor público), informa que, em tempos normais, o Estado é o empregador modelo. Em Péhuet (25) encontramos uma observação semelhante.

E' verdade que, por outro lado, o Estado se está empenhando agora em racionalizar seus serviços, adotando os métodos aplica-

dos na indústria e no comércio de propriedade privada, mas é verdade também que, no funcionalismo, tais métodos não atuam com o caráter desumanizante que costuma alcançar naqueles outros setores, porque o sentido político do poder público dilui sempre os rigores do poder econômico e seus exagêros. Aliás, o chamado "merit system" dos serviços públicos americanos pode vir a merecer as mesmas críticas feitas ao "taylorismo" na indústria, quando não for conduzido por chefes de profunda compreensão humana.

Assim é que consideramos como importante contribuição da administração pública para a administração em geral, a maior resistência à desumanização do tratamento dado ao trabalhador. Consideramos o fator político do Estado como importante contribuição para a humanização do senso de eficiência dos senhores da ordem econômica privada e cremos poder explicá-lo como decorrência da conjugação da Revolução Industrial com a Revolução Francêsa.

Para encerrar estas considerações a respeito das contribuições dos estudos da administração para atividades de economia privada e pública, lembremos que, atualmente, nota-se um interessante movimento de confluência dos processos e objetivos dominantes até há pouco numa e noutra. A administração pública, esforçando-se para adaptar a seus serviços as técnicas racionais de trabalho, e administração privada para adaptar à sua estrutura as técnicas políticas. São exemplos dessa tendência, as preocupações de preparação e seleção de pessoal, padronização de materiais, na administração pública, e, na administração privada, as preocupações do a que se tem chamado "relações humanas" e "relações públicas". Mais interessante ainda é o fato de uma e outra observarem-se reciprocamente e trocarem experiências nesses setores.

4 — *Situação atual dos estudos de administração* — A partir de Taylor e Fayol e, mais especialmente, a partir da linha geral da evolução dos fatos desde o tempo desses dois pioneiros, os estudos de administração com preocupação científica se desenvolveram rapidamente e começaram a exigir uma porção de especializações. Atualmente, eles constituem um imenso campo, com numerosos centros especializados e uma bibliografia extraordinariamente extensa, não só em livros como em periódicos.

Seria difícil, pois, se não impossível, mas de qualquer forma desnecessário para nosso problema, levantar um inventário completo de tudo o que se tem feito e se está fazendo nesse setor dos conhecimentos modernos. A **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, todavia, não pode prescindir de um mínimo de amarras no conjunto desses conhecimentos, razão por que faremos em seguida, uma tentativa para resumí-los. Eis o que nos parece essencial:

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 (26), da hierarquia, das ordens (27), permanecem para muitos autores como colunas mestras dos estudos e das práticas administrativas.

b) Aumentados ou diminuídos, alterados em sua seqüência ou simplesmente reproduzidos, os elementos da administração continuam a ser aqueles que Fayol considerou. Autores como Gulick (28) procuram acrescentar-lhes mais o orçar e o relatar; outros como Urwick (29) tentam reduzi-los a previsão, organização e comando. Mas a idéia de base dos diferentes processos através dos quais a administração se desenvolve, permanece a mesma.

c) Não se pode mais sustentar a distinção feita por Fayol (30) quanto à natureza das operações de uma empresa (técnicas, comerciais, financeiras, de seguro, de contabilidade e administrativas) pois que 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, quer quanto à natureza dos empreendimentos (administração pública, administração hospitalar, administração industrial, quer tanto aos diferentes setores das atividades das empresas (administração de pessoal, administração de material, administração financeira), quer ainda quanto 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 administrada e outro que concerne aos meios ou métodos de administração. A êsses aspectos têm sido dadas diferentes denominações: administração substantiva e administração adjetiva, dizem uns (31); atividades de "staff" e atividades auxiliares, dizem outros (32); atividades primárias e atividades institucionais, dizem outros ainda (33). As primeiras variam com a natureza do empreendimento e as segundas são sempre as mesmas para qualquer tipo de empresa.

f) É evidente, nos estudos modernos de administração, por força das críticas que foram feitas à ordem econômica vigente (34) até às 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.

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 (35-36-37).

h) Finalmente, é muito importante registrá-lo, as novas concepções dos objetivos da administração inclinam-se a considerá-la com 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 (38).

Encerrando esta série de considerações, observemos que com o problema da administração está acontecendo o mesmo que ocorre sempre com os problemas humanos em geral: à medida que se vai avançando nos seus estudos, vai se verificando que êles se desdobram e nos obrigam a confessar como Urwick (39) que estamos longe de atingir a desejada segurança de bases.

5 — *Desenvolvimento dos estudos de administração no Brasil* — Não podemos deixar de fazer referência ao interesse que os estudos de administração vêm despertando no Brasil.

Embora não tenhamos apresentado ainda novidades significativas, como na maior parte dos estudos estrangeiros, porque nos baseamos nos tratadistas clássicos, é evidente o esforço que estamos realizando em diversos setores e diferentes grupos de atividades, já constituindo núcleos de estudo, já apelando para a contribuição de mestres de outros países.

Dentre os centros de estudos brasileiros de administração, pelos objetivos propostos e as grandes realizações práticas levadas a efeito, julgamos indispensável destacar os abaixo mencionados pela ordem cronológica de sua fundação.

a) O “Instituto de Organização Racional do Trabalho” estabelecido em São Paulo, em 1931. É êle, conforme os termos de sua apresentação, “uma sociedade civil de intuitos não econômicos (sic) (40). Constituiu-se com o objetivo de estudar, aplicar e difundir os métodos de organização científica do trabalho. Com isso tem o intuito de aumentar o bem estar social, por meio do acréscimo da eficiência do trabalho humano em todos os ramos, expresso no máximo proveito, quer para o indivíduo, quer para a coletividade”.

b) O “Departamento Administrativo de Serviço Público”, criado pelo Decreto-lei federal n.º 579 de 30 de julho de 1938 (41), no Rio de Janeiro, com as seguintes atribuições: “estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o poder público; organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por êste à Câmara dos Deputados; fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária; selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, exceptuados os das secretarias da Câmara dos Deputados, do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura; promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários da União; estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso dos serviços públicos; auxiliar o Presidente da Re-

pública nos projetos de lei submetidos à sanção; inspecionar os serviços públicos; apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.”

c) A “Fundação Getúlio Vargas” estabelecida no Rio de Janeiro em junho de 1944, propondo-se “prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento do pessoal para empreendimentos públicos ou privados; promover pesquisas e estudos nos domínios das atividades públicas ou privadas; constituir um centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo de executá-los, ou prestar-lhes assistência técnica necessária; concorrer para a melhor compreensão dos problemas da administração, propiciando seu estudo e debate” (42).

d) O “Instituto de Administração” da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo, criado pelo Decreto-lei estadual n.º 15.601, de 26 de janeiro de 1946, para a “realização de pesquisas e investigações relativas à administração geral e especial (inclusive pública), devendo dedicar especial atenção aos problemas relativos à eficiência do trabalho e às condições de vida do trabalhador”. Como parte da Faculdade, o Instituto não pode ser alheio aos objetivos dela assim definidos no mesmo diploma: “o ensino em grau superior, de Economia e Administração; a realização de estudos e pesquisas relativos a êsses ramos do conhecimento técnico e científico; . . . colaborar com as empresas privadas, com todos os órgãos de planejamento e orientação da administração pública e manter relações com os centros científicos do país e do estrangeiro” (43).

Como se vê, através do simples enunciado das finalidades, êsses centros demonstram o quanto melhoramos desde a compreensão dos problemas administrativos.

Todos êles têm mantido um ritmo de publicações periódicas e avulsas de grande interesse, não só para os setores da administração privada como da pública. Dêsses centros têm saído os especialistas que hoje constituem o núcleo de agitação dos problemas científicos da administração, integrando comissões de estudo e pro-

gramando campanhas de pesquisas, nas atividades econômicas particulares e públicas.

As publicações desses centros, devemos excelentes subsídios para nossa interpretação da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Referência bibliográfica:

1 — EDWARDS, N. and RICHEY, H. G.. The school in the American social order. The dynamics of American education. 880 pgs.. The Riverside Press Cambridge. New York.

Pgs. 800 a 802.

2 — MOONEY, J. D. and REILEY, A. C.. 1931. Onward industry! The principles of organization and their significance to modern industry. 564 pgs.. Harper & Brothers Publishers. New York.

Pg. 9.

3 — RAMOS, G.. 1950. Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho. Ensaio de sociologia do conhecimento. 185 pgs.. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

Pgs. 65 a 78.

4 — WALTHER, L.. S/d. Techno-psychologia do trabalho industrial. Tradução de Lourenço Filho. 205 pgs.. Companhia de Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

Pg. 21.

5 — TAYLOR, F. W.. 1930. La direction des ateliers. Étude suivie d'une mémoire sur l'emploi des courroies. Avec une note sur l'utilisation des ingénieurs diplômés. Traduction française de L. Descroix. 190 pgs.. Dunod. Paris.

Plano geral da obra e pg. 54.

6 — FRIEDMANN, G.. 1936. La crise du progrès. Esquisse d'histoire des idées. 1895-1935. 2ème. édition. 284 pgs.. Gallimard. Paris.

Pgs. 59 a 88.

- 7 — RAMOS, G.. Obra citada.
Pg. 173.
- 8 — FAYOL, H.. 1931. Administration industrielle et générale. Prévoyence. Organisation. Commandement. Coordination. Contrôle. 16ème. édition. 174 pgs.. Dunod. Paris.
Plano geral da obra.
- 9 — FAYOL, H.. 1927. L'éveil de l'esprit publique. Études publiées sur la direction de M. Fayol. 4ème. livraison. 289 pgs.. Dunod. Paris.
Pg. 216.
- 10 — RIBEIRO, J. Q.. 1938. Fayolismo na administração das escolas públicas. 116 pgs.. Linotechnica. São Paulo.
Pgs. 75-76 e 41 a 55.
- 11— MASAGÃO, M.. 1926. Conceito de direito administrativo. 44 pgs.. Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus. São Paulo.
Pg. 21.
- 12 — GOODNOW, F. J.. 1907. Les principes du droit administratif des États Unis. Traduction française par A. et G. Jèse. 613 pgs.. V. Giard & E. Brière. Paris.
Pg. 16.
- 13 — WHITE, L. D.. 1949. Introduction to the study of public administration. 612 pags.. The Macmillan Company. New York.
Pg. 9.
- 14 — DUBOIS-RICHARD, P.. Obra citada.
Plano geral da obra.
- 15 — GALEOT, A. L.. 1919. De l'organisation des activités humaines. 375 pgs.. Nouvelle Librairie Nationale. Paris.
Plano geral da obra.

16 — GALEOT, A. L.. 1920. Les système sociaux et l'organisation des nations modernes. Les systèmes organiques faux. L'organisation rationnelle expérimentale de la vie nationale. 400 pgs.. Nouvelle Librairie Nationale. Paris.

Plano geral da obra.

17 — LEPAWSKY, A.. 1949. Administration. The art and science of organization and management. 669 pgs. Alfred-A-Knopf. New York.

Pg. 664.

18 — ORTEGA Y GASSET, J.. Obra citada.

Pgs. 128-129.

19 — FRIEDMANN, G.. 1948. Industrie et société aux États Unis. 29 pgs.. In "Annales". 3ème. année. Ns. 1 e 2. Janvier-Mars, Avril-Juin. 1948.

Pgs. 69 a 80 e 150 a 166.

20 — WHYTE, L. L.. 1950. The Next development in man. 255 pgs.. The New American Library. New York.

Pgs. 9 a 12.

21 — MAC IVER, R. M.. 1945. O Estado. Tradução de M. B. Lopes e A. M. Gonçalves. 354 pgs.. Livraria Editora Martins. São Paulo.

Pgs. 216-217.

22 — MANNHEIM, K.. 1946. Libertad y planificación social. Versión española de R. Landa. 476 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México.

Pgs. 324 a 333.

23 — WEBER, R.. 1944. Economia y sociedad. 4 vols.. Traducción y nota preliminar por J. M. Echavarría. Fondo de Cultura Económica. México.

Vol. I, pg. 277.

24 — WALKER, H.. 1937. Public administration in the United States. 698 pgs.. Farrar & Rinehart Inc. New York.

Pgs. 10-11.

25 — PÉHUET, L.. 1948. Notions et données pratiques sur l'organisation du travail. 314 pgs.. Éditions Léon Eyrolles. Paris.

Pgs. 224-225.

26 — CUNHA, M. W. V.. 1951. A burocratização das empresas industriais. 161 pgs.. São Paulo.

Pg. 21.

27 — RODRIGUES, N. M.. 1950. Caracterização dos tipos de organização. In "Revista do Serviço Público". Ano XIII. Vol. IV. Ns. 2 e 3. Novembro e Dezembro de 1950. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

Pgs. 50 a 57 e 41 a 56 (respectivamente).

28 — GULICK, L.. 1937. Notes on the theory of organization. With special reference to government in the United States. 46 pgs.. In "Papers on the science of administration". Edited by L. Gulick and L. Urwick. Institute of Public Administration. Columbia University. New York.

Pgs. 1 a 46.

29 — URWICK, L.. 1950. The elements of administration. 132 pgs.. Sir Isaac Pitman & Sons Ltd.. London.

Pg. 19.

30 — FAYOL, H.. Administration industrielle et générale. Obra citada.

Pgs. 9 a 14.

31 — GLAZER, C.. 1945. Normas e métodos de administração. Tradução de A. M. Bahieuse, L. X. Sousa e E. S. Mesquita. 312 pgs.. Editora Atlas S. A.. São Paulo.

Pg. 20.

- 32 — WHITE, L.. Obra citada.
Pg. 55.
- 33 — WILLOUGHBY, W. F.. 1927. Principles of public administration. With special reference to the national and states government of the United States. 720 pgs.. The Brookings Intitution. Washington.
Pgs. 105-106.
- 34 — FRIEDMANN, G.. Industrie et société aux États Unis. Obra citada.
- 35 — RAMOS, G.. Obra citada.
Pgs. 135 a 158.
- 36 — ROGERS, M.. 1947. Les problèmes des rapports humains dans l'industrie. In "Cahiers Internationaux de Sociologie". Vol. III. Cahier double. 2ème. année. 1947.
Pgs. 89 a 119.
- 37 — CANGUILHEM, J.. 1947. Milieu et normes de l'homme au travail. In "Cahiers Internationaux de Sociologie". Idem, idem.
Pgs. 120 a 136.
- 38 — WHITE, L.. Obra citada.
Pg. 3.
- 39 — URWICK, L.. Obra citada.
Pg. 117.
- 40 — IDORT. Revista do Instituto de Organização Racional do Trabalho. Ano I, N° 1, Janeiro de 1932.
Pg. 1.
- 41 — Decreto-Lei Federal n.º 579 de 30-7-1938. In "Revista do Serviço Público". Ano I. Vol. III. N.º 2. Agosto de 1938. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.
Arts. 2.º e 3.º.

42 — Bibliografia Econômico Social. Ano III. Março de 1952.
N.º 3. Publicação da Fundação Getúlio Vargas.

Capa de fundo.

43 — Decreto-Lei Estadual de São Paulo, n.º 15.601, de 26-1-1946. Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1946. Tomo LVI. 1.º trimestre (1.º Vol.). Imprensa Oficial do Estado. São Paulo. 1946.

Arts. 2.º e 12.

CAPÍTULO V

COLOCAÇÃO DO PROBLEMA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

1 — *Parêntesis histórico* — A especialização de um ramo da Pedagogia, sob a denominação de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, é uma criação americana. Foi nos Estados Unidos que ela começou a ser sistematizada por Cubberley, da Universidade Stanford, no comêço dêste século. Conta êle mesmo que (1), partindo de diversas publicações feitas sob diferentes títulos, desde o último quartel do século passado, foi, através de inúmeras dificuldades, organizando paulatinamente seus cursos, até passar da fase que denominou “dos relatórios de experiências pessoais bem sucedidas” (relatórios semelhantes aos que entre nós foram publicados por Anísio Teixeira (2) a respeito de sua atuação como diretor de ensino no Distrito Federal e por Almeida Júnior (3) a respeito da sua em São Paulo), para a formulação de “princípios do que se deveria fazer e porque o deveria”.

Naquele país, os estudos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** são conseqüência natural de sua história geral e pedagógica (4), pois o localismo e o espírito de autonomia, tão bem descritos por James Truslow (5), fizeram do aparelho escolar de cada cidade e de cada região, como que um “estado dentro do estado”, com grande independência, relativamente ao poder público comum, conforme já o compreendera Rui em seus “Pareceres” (6) e o confirmou o Prof. Harvey Walker, recentemente, numa entrevista que teve conosco.

Assim e por isso, lá os problemas da escola tiveram que ser resolvidos por ela mesma, em cada lugar e a especialização e sistematização de estudos dessa natureza surgiram como imposição de mais essas circunstâncias peculiares.

Acidentalmente, todavia, encontramos referências à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, através da literatura pedagógica, mas, como mostraremos a seguir, principalmente no sentido de informação sôbre a ordem legal vigente.

A mais remota referência à expressão **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, como ramo de estudo pedagógico, que nos foi dado localizar, encontrâmo-la numa obra publicada por Compayré em 1890, na qual a expressão aparece como subtítulo de "Organisation Pédagogique" (7). O livro estuda vários aspectos das atividades escolares francesas, inclusive a estrutura ministerial com seus conselhos, preparação de programas, nomeação de funcionários e muitos outros, tudo em função da ordem jurídica reinante então naquele país.

O "Dictionnaire" de Buisson contém um estudo semelhante no artigo "Organisation Pédagogique", assinado por Félix Martel (8).

Atualmente, um folheto publicado pelo Musée Pédagogique (9) não faz referência a estudos dessa especialidade em França, mas numa publicação da Unesco (10) a respeito da formação do pessoal de ensino primário, encontramos a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** como disciplina do currículo das escolas normais desse país e de diversos outros, geralmente acompanhada da legislação. Cremos, entretanto, que é uma adaptação de termos ao padrão americano, pois, quando de nossa visita àquele país em 1950, sempre tivemos necessidade de explicar aos profissionais do ensino o que era a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** que fazia parte do currículo de nossos cursos de formação de professores. O mesmo aconteceu em nossos contatos semelhantes na Itália. Ainda agora, um bolsista recentemente chegado de Hamburgo, especializado em Pedagogia, estagiando nesta Faculdade, também não fazia idéia do que se estuda nessa disciplina e nem conhecia a expressão como matéria de currículo escolar na Alemanha.

Sempre que se encontra a expressão **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** na literatura pedagógica, ela aparece no sentido jurídico, para mostrar como as escolas estão organizadas e dirigidas, isto é, a administração como ocorrência posterior à organização. Conseqüentemente, o ensino dessa disciplina, além de não ser geral, quan-

do é especificado, vem, mais freqüentemente, sob o rótulo de “organização escolar” para descrever um sistema legal vigente.

A interpretação da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, como a dos estudos que devem preceder até à legislação é, pois, na generalidade dos casos, confundida com a de política de educação, ou com a mera direção de escolas ou de sistemas.

Assim, cremos lícito afirmar que foram os americanos os fundadores dos estudos que aparecem nos currículos dos cursos de formação de professôres, sob o título de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

No Brasil, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** foi, como não podia deixar de ser, uma “importação” americana, para a qual, aliás, na ocasião, não tínhamos “mercado”, mas pretendiam criá-lo, seus próprios “importadores”. Ela aparece logo em seguida à referência específica feita pelo “Manifesto dos pioneiros da educação nova” (11), como denominação de uma disciplina, com o estabelecimento, no Distrito Federal, de uma cadeira de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, quando da criação do Instituto de Educação pelo Decreto 3.810 de 19 de março de 1932 (12), por inspiração de Anísio Teixeira, um dos signatários do Manifesto. No ano seguinte, outro signatário do “Manifesto” — Fernando de Azevedo, inspirando o “Código de Educação” (13) do Estado de São Paulo, inclui a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** no curso de formação de diretores e inspetores de escolas primárias que o Instituto de Educação de S. Paulo deveria manter. Em 1934, com a incorporação do referido Instituto à Universidade de São Paulo (14), recém-criada, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** passou a ser uma das cadeiras do curso especializado de Administradores Escolares, já agora, em nível universitário, tendo como seu primeiro titular o saudoso Prof. Roldão Lopes de Barros.

Na reforma do Ministério da Educação, em 1937, criou-se o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (15) que haveria de ser um dos centros importantes de estudo de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** no país.

Em 1939, com a criação da Universidade do Brasil e padronização das faculdades de filosofia (16), a **ADMINISTRAÇÃO ES-**

COLAR passou a fazer parte do currículo de suas secções de Pedagogia, tendo a Educação Comparada como disciplina anexa.

A “Lei Orgânica do Ensino Normal” (17), promulgada pelo Governo da União em 1946, consolidou sua posição nos cursos médios de formação pedagógica, firmando-se a disciplina assim, definitivamente, como ramo especializado da Pedagogia nos cursos para formação de professores.

No mesmo ano de 1946, uma Portaria do Ministério da Educação (18) criava os cursos de especialização nas faculdades de filosofia, entre os quais se incluiu o de ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, como post-graduação oferecida aos licenciados em Pedagogia.

Assim, hoje, a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR é uma especialidade existente em nossos cursos médios e superiores de formação pedagógica, e prepara profissionais para as escolas elementares e médias do país.

Mas, apesar de a posição dêesses estudos estar consolidada nos currículos, não o está ainda o reconhecimento público e oficial da indispensabilidade da preparação especializada dos administradores escolares, o que tem embaraçado o desenvolvimento da disciplina. Tais embaraços são, especialmente, de duas ordens: a primeira, quanto ao interêsse de estudantes e estudiosos dedicados sèriamente ao seu campo; a segunda, quanto à abertura dos “canais sociais”, a que se refere Florestan Fernandes (19), capazes de utilizar de modo compensador, dos pontos de vista da conceituação e da remuneração profissional, aquêles que a ela se dedicarem. Dessas duas surge uma terceira ordem de dificuldades que é a de uma sistematização dos estudos, de modo que contribua para criar um “mercado” capaz de absorver profissionais especializados.

2 — *Situação atual dos estudos de ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR* — Apesar de não ser, como se infere do que acabamos de expor, a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR um ramo novo de estudos, embora, mesmo entre nós, não constitua uma especialidade recente, ainda não foi generalizada, nem pelos americanos seus fundadores, a preocupação de uma teoria geral, independente de condições locais.

Creemos conhecer algumas razões que explicam essa situação.

Em primeiro lugar, temos a própria origem desses estudos. Surgidos em consequência de situações concretas e locais nos Estados Unidos, inclinaram-se decididamente para a solução imediata, restrita do que se lhes propunha. Pragmáticos como são, os americanos não tiveram interesse em estudar bases teóricas amplas, uma vez que a natureza das questões eram concretas e locais.

Em segundo lugar, o fato de, nos outros países, inclusive o Brasil, os problemas escolares serem propostos quase exclusivamente em função dos movimentos políticos gerais, ficando assim atribuída a solução deles aos políticos mesmo e não aos profissionais do ensino. Na França, informou-nos o diretor de uma grande escola de Paris, os professores estudam e preparam projetos sobre a escolarização, que quando passam pelos órgãos legislativos, são tão emendados e cortados que se desfiguram na forma e no espírito. Antes pensávamos fosse esse um mal peculiar ao Brasil, mas então compreendemos que ele decorre simplesmente da posição relativa da escola na constelação das instituições sociais. O exemplo de nossos projetos de ensino, preparados tecnicamente e largados à "traçaria e môfo dos arquivos", conforme a lamentável, mas correta profecia de Rui, é típico. Nossos técnicos de educação e, pelo menos os da França também, não conseguem afinar com os políticos que não se dispõem a abrir mão do direito de legislar conforme os sôpros eleitorais sobre todos os assuntos.

Assim, ou porque está excessivamente prêsã aos problemas locais, como no caso dos Estados Unidos, ou porque está deslocada da esfera dos técnicos para a dos políticos, como no caso nosso e da França, a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR não superou de fato, ainda, aquela fase dos "relatórios de experiências pessoais bem sucedidas" a que se referia Cubberley.

No fundo, não há realmente o que se estranhar nessa situação, pois as coisas são como são e não como desejaríamos que fossem; a escola, reafirmamos, não envolve apenas os interesses da meia dúzia de indivíduos que se encerram entre suas paredes; ela implica outros interesses de grupos mais extensos, dos quais, queira ou não queira, não pode fugir.

Mas, felizmente para nós, profissionais do ensino, já se vislumbra uma tendência para a mudança de rumo.

Nos Estados Unidos, especialmente depois da última guerra que lhes minou as bases do localismo, nota-se um esforço para levantar os problemas escolares das amarras locais para as nacionais. Francis Rogers, da Universidade de Harvard, em conferências feitas em São Paulo, assinalou a luta aberta nêsse sentido. Recentemente, da Universidade Stanford, chegou-nos uma obra de Jesse B. Sears (20) reclamando a necessidade de uma teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** que está fazendo falta aos estudiosos americanos. Na França, os técnicos de educação estão sendo autorizados a realizar experiências de larga envergadura; na Itália, um relatório de técnicos está sendo considerado pelos legisladores e aqui, parece que se vai fazer caminhar o projeto de "Diretrizes e bases".

A Unesco tem realizado vastos inquéritos internacionais e sustentado um ritmo de publicações que chamam a atenção para a importância dos estudos de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

"A quelque chose, malheur est bon"... O exemplo vivo e recente do que foram capazes os países totalitários, através de um sistema escolar racionalmente organizado (21), está contribuindo para esclarecer a opinião acêrca da conveniência de uma **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** realizada inteligentemente.

Citemos agora especialmente as obras que, a nosso ver, interessam mais de perto à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, no que concerne à formulação de uma teoria.

Se já houvéssemos encontrado obra que apresentasse, ac menos aproximadamente a teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** como julgamos deva ser proposta, não teríamos, por certo escolhido êsse tema tão delicado e ingrato. Isso todavia não significa que ninguém haja abordado a questão de alguma forma, pois a concepção a que chegamos foi inspirada principalmente em alguns dos autores com os quais entramos em contacto.

O primeiro foi Robert Dottrens (22) que escreveu um livro, há muitos anos traduzido para o espanhol, sob o título pouco sugestivo de "El problema de la inspección y la educación nueva". Nêsse livro encontramos a idéia fundamental da aplicação da teo-

ria de Fayol ao campo do ensino, que êle mesmo faz em um dos capítulos, embora sumariamente e sem crítica.

O segundo é um também já antigo trabalho, de autor tcheco, traduzido como o outro para o espanhol. Trata-se do, sugestivo desde o título, "Racionalización de la instrucción pública" de Václav Prihoda (23). Nessa obra apresentada pelos tradutores como uma tentativa de aplicação do taylorismo à atividade escolar, o autor faz uma exaustiva análise dos processos escolares à luz das modernas contribuições da psicologia e propõe uma reestruturação do sistema pedagógico que, embora prêsã em suas linhas mestras ao problema da Tchecoslovaquia, então recém-libertada do domínio austríaco, muito contribui para esclarecer como a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** pode tirar proveito das soluções racionais encontradas em outros setores de estudos semelhantes.

O terceiro é o "School administration" de Arthur Moellmann (24) que apresenta a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** como nós julgamos deva ser apresentada — um instrumento para a realização dos objetivos da educação. Trata-se de um alentado volume de quasi mil páginas, nas quais são examinados extensamente os problemas da escola americana, de um ponto de vista fundado nos princípios gerais da administração.

O quarto é o "The nature of the administrative process — with special reference to public school administration" do já mencionado Sears, da mesma Stanford University onde Cubberley iniciou os esforços para a sistematização dos estudos de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** (25). Êsse livro cujo título não poderia ser mais sugestivo, parece-nos especialmente importante porque representa, como o autor indica, o reconhecimento da necessidade da formulação de uma teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**. E êle procura fazê-lo, com base em Fayol, Taylor, Urwick, Gulick e quase todos os especialistas que já citamos.

As outras obras que nos têm vindo às mãos, americanas em geral, são muito mais estreitas na compreensão da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, especialmente porque se prendem a problemas locais concretos e a soluções para êles encontradas no momento. Nêsse caso estão as obras de Cubberley, Reader, Lindsay e outros.

Por isso nos restringimos às quatro primeiras que procuraram colocar-se na linha das idéias gerais que nos interessam.

Não é nosso propósito criticar aqui as obras citadas, mas algumas observações sumárias parecem-nos indispensáveis.

A de Sears tem o inconveniente fundamental de considerar a escolha dos objetivos educacionais como encargo da administração, mas apresenta a vantagem de abordar o problema da autoridade aproximadamente nos termos em que, a nosso ver, deve ser colocado na escola (25).

A de Mœhlmann embora tenha colocado de modo muito inteligente os objetivos da escola e da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, desenvolve tôda sua exposição de um ponto de vista exclusiva e declaradamente americano (26).

A de Prihoda, sendo a mais rica de sugestões é a menos sistematizada do ponto de vista que nos interessa, porque se preocupa "taâloristicamente" mais com os trabalhos de base do que com os de administração mesmo.

A de Dottrens é excessivamente sumária para chegar aos termos que nos parecem indispensáveis.

De qualquer forma porém, não podemos negar a cada uma delas uma conveniente abordagem, não obstante incompleta, de diversos aspectos que consideramos essenciais à formulação de uma teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

No Brasil temos tido, sem dúvida, notáveis educadores, capazes de realizar excelentes planos de escolarização. Mas não é possível a homens isolados, ainda quando geniais, realizar obra sólida e produtora, sem um grande corpo de executores auxiliares. É isso, justamente isso, o que nos tem faltado, em virtude da ausência de estudos e de literatura especializada, convenientemente desenvolvidos, no campo da administração.

Em nosso país, a literatura especializada em **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é extremamente pobre; não poderia ser mais pobre, pois, de fato, não passamos ainda da fase em que predominam os relatórios das "autoridades". Além disso, nossos autores estão mais interessados nos estudos de base do processo de escolarização, tais com os da didática, das ciências aplicadas, da filosofia e da

política de educação. Aliás, nos outros países, exceto os Estados Unidos, a situação é mais ou menos a mesma, nesta especialidade.

A única obra que temos, publicada sob a denominação explícita de ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, é a de Carneiro Leão, um dos líderes da renovação educacional do país. Mas sua "Introdução à Administração Escolar", lançada em 1938, de fato, se apresenta, a nosso ver, mais como um magnífico estudo de educação comparada, em que são passados em revista sistemas de ensino nacional e estrangeiros, abordando aspectos gerais (técnicos, políticos, filosóficos e históricos). Em administração se reduz, praticamente, à parte informativa dos sistemas legais (27).

Além dêsse há o pequeno trabalho que publicamos na mesma ocasião, "Fayolismo na administração das escolas públicas", e que foi uma monografia realizada com o mínimo de recursos.

Em 1941, Lourenço Filho, apresentando o Boletim n.º 12 do I.N.E.P., faz um excelente apanhado do que se deve entender por ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR (28).

Muito melhor contribuição para o estudo da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR são os relatórios a que aludimos e nos quais os problemas aparecem em sua formulação concreta e nas tentativas mais ou menos bem sucedidas de solução.

Assim e por isso, quem estuda ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR no Brasil terá que tentar sua construção, como disciplina, através das nossas fontes de problemas e de autores estrangeiros.

Creemos que o que acabamos de expor é justificação suficiente para o trabalho que nos propusemos.

Referência bibliográfica:

1 — CUBBERLEY, E. P. 1931. Public school administration. 17 pgs.. In "Twenty-five years of American education". Collected essays written by a group of his former students as a tribute to Paul Monroe. Edited by I. L. Kandel. The Macmillan Company. New York.

Pgs. 179 a 195.

2 — TEIXEIRA, A. S.. Educação para a democracia. Obra citada.

Plano geral da obra.

3 — ALMEIDA Jr., A.. Anuários do Ensino do Estado de São Paulo. 1935-1936 e 1936-1937. 2 vols.. Tipografia Siqueira. São Paulo.

Pgs. 3 a 11 e III a XIV (respectivamente).

4 — KNIGHT, E. W. 1934. Education in the United States. New edition. 631 pgs.. The Athenaeum Press (Ginn and Company). Boston.

Pgs. 43-44.

5 — ADAMS, J. T.. 1940. A epopéia americana. Tradução de M. Lobato. 399 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pgs. 23 a 45.

6 — BARBOSA, R.. Obra citada. Vol. X. 1883. Tomo III.

Pg. 293.

7 — COMPAYRÉ, G.. 1890. Organisation pédagogique (Pédagogie pratique & Administration scolaire). 392 pgs.. Librairie Classique Paul Delaplane. Paris.

Plano geral da obra.

8 — MARTEL, F.. 1911. Organisation pédagogique des écoles primaires publiques. In "Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire". Publié sous la direction de F. Buisson. Librairie Hachette et Cie.. Paris.

Pgs. 1472 a 1477.

9 — Musée Pédagogique. S|d.. L'organisation de l'enseignement en France. 116 pgs. Édition de la Présidence du Conseil. Paris.

Pg. 31.

10 — Unesco. 1950. La formation professionnelle du personnel enseignant primaire. 2ème. édition. 275 pgs.. Bureau International d'Éducation. Genève.

Pg. 129.

11 — AZEVEDO, F. e outros. 1932. Manifesto dos pioneiros da educação nova. 120 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

Pg. 117.

12 — Administração dos serviços de educação. 1941. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Boletim n.º 12. 127 pgs.. Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro.

Pg. 12.

13 — Código de Educação do Estado de São Paulo. Decreto n.º 5.884 de 21-4-1933. 174 pgs.. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo.

Arts. 645 e 646.

14 — Estatutos da Universidade de São Paulo. Decreto Federal n.º 39 de 3-9-1934. 527 pgs.. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo.

Pgs. 12-13.

15 — Lei Federal n.º 378 de 3-1-1937. Reorganiza o Ministério de Educação e Saúde. In "Indicador da organização administrativa federal". Atualizada até 15-11-1951. 600 pgs.. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

Pg. 114.

16 — Organização da Faculdade Nacional de Filosofia. S/d.. Folheto n.º 3. 45 pgs.. Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro.

Pg. 14.

17 — Leis orgânicas do ensino primário e normal. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. III. N.º 26. Fevereiro de 1946. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro.

Pgs. 260 a 287.

18 — Portaria Ministerial n.º 328 de 13-5-1946. In “Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos”. Vol. VII. N.º 26. Fevereiro de 1946. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro. Pg. 206.

19 — FERNANDES, F.. 1950. Aplicação dos conhecimentos sociológicos às relações internacionais. 19 pgs.. Separata da revista Sociologia. Vol. XII, n.º 3. São Paulo.

20 — SEARS, J. B.. Obra citada.
Pgs. 19 a 23.

21 — KANDEL, I. L.. Obra citada.
Pg. 15.

22 — DOTRENS, R.. Obra citada.
Pgs. 165 a 181.

23 — PRIHODA, V.. Obra citada.
Pgs. 5-6.

24 — MOEHLMANN, A. B.. Obra citada.
Pg. IV.

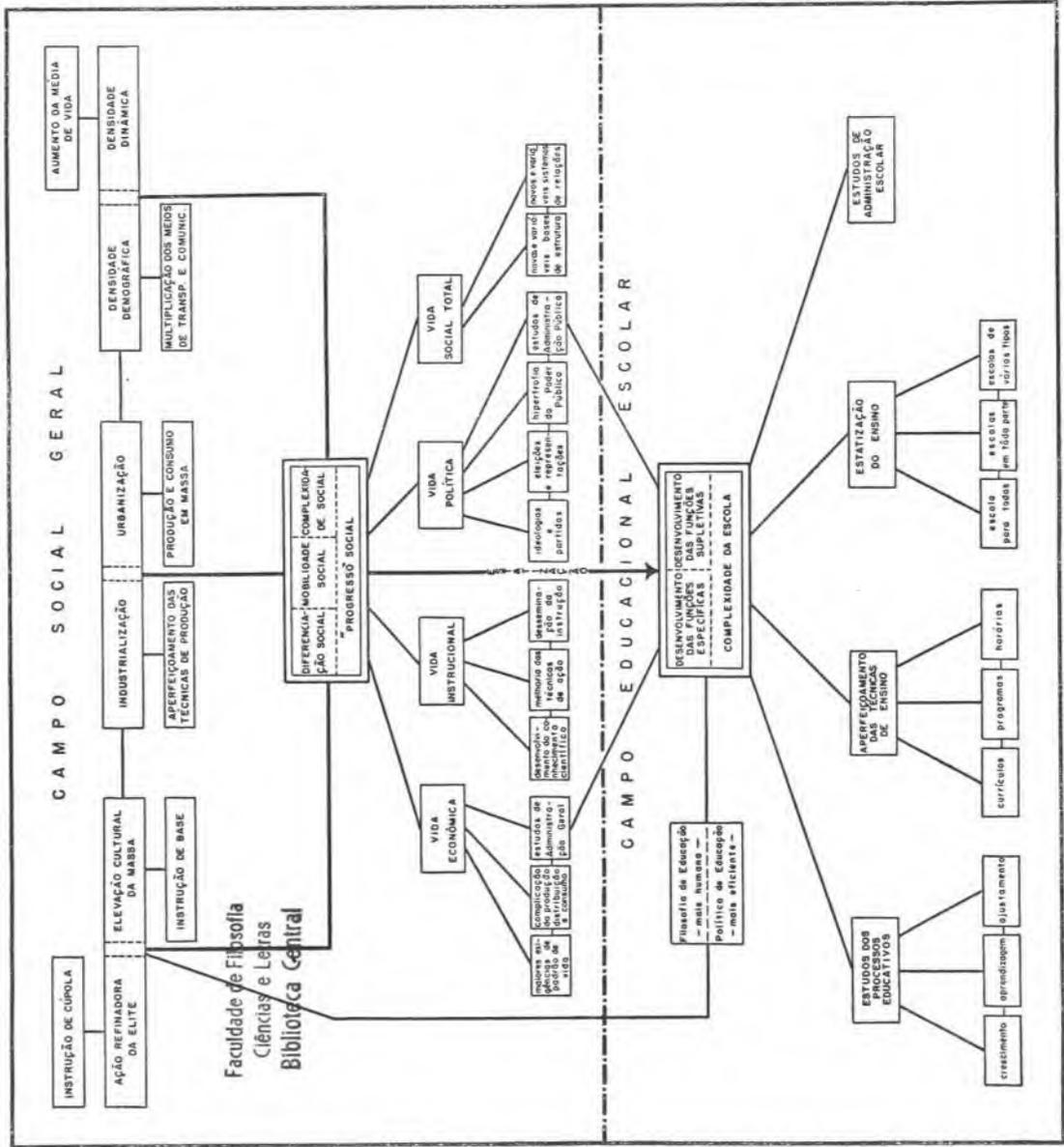
25 — SEARS, J. B.. Obra citada.
Plano geral da obra e pgs. 7 e 249 a 281.

26 — MOEHLMANN, A. B.. Obra citada.
Pg. v.

27 — CARNEIRO LEÃO, A.. 1938. Introdução à administração escolar. 516 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.
Plano geral da obra.

28 — LOURENÇO FILHO. 1941. Administração dos serviços de ensino no país. 28 pgs.. In “Boletim n.º 12 do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos”. Rio de Janeiro.
Pgs. 6 a 33.

FUNDAMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR



SEGUNDA PARTE

CONTEÚDO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Antes de entrar pròpriamente no exame do conteúdo da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, desejamos estabelecer alguns dados essenciais à compreensão do ponto de vista em que nos colocamos e do plano conseqüente que vamos desenvolver.

a) **A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é uma das aplicações da administração geral; naquela como nesta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes.

b) **A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais.

c) Não obstante as duas afirmações anteriores, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** apresenta certos detalhes específicos que deverão ser assinalados no exame de seu conteúdo.

d) Nosso plano de análise não nega ou ignora o fato de constituir a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** um todo cujas partes, intimamente relacionadas e interdependentes, são distinguíveis, mas absolutamente inseparáveis.

e) Conseqüentemente, nossa análise, como uma violência de abstração, não deverá ir além do essencial para assegurar (articuladamente com o que foi feito na fundamentação), o complemento dos dados que nos servirão de base ao **“ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR”**.

f) Estamos de acòrdo com Prihoda e Dottrens no que concerne à conveniência do aproveitamento do “taylorismo” e do “fayolismo” para a resolução de problemas escolares; com Sears quanto à necessidade de se construir uma teoria da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**; com Moehlmann quanto à condição meramente instrumental da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, no sen-

tido de que sua função principal é a de ajustamento das atividades de escolarização aos ideais de educação.

g) O que vamos desenvolver a seguir será uma interpretação das consequências do que se contém nos capítulos anteriores, para definir os problemas de estudo e de aplicação da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

h) Nossa pretensão de originalidade não vai além da de haver reunido, num todo ordenado e consequente, idéias e pontos de vista que julgamos essenciais para os planos de estudo e de ação da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, já explícitos ou implícitos nos autores anteriormente citados, mas em nenhum dêles com a orientação que perfilhamos.

i) No desenvolvimento desta segunda parte, dispensâmo-nos das referências bibliográficas porque elas seriam, praticamente, as mesmas feitas através da exposição anterior.

CAPÍTULO VI

ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Um conjunto de processos tão complexos, de longas e profundas raízes e de extensas e variadas consequências, como o da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, encerra naturalmente uma grande riqueza de conteúdo que pode ser encarado de diversos pontos de vista e apresentar-se sob diferentes aspectos.

Vejamos os principais desses aspectos.

1 — *Aspectos sociais e técnicos* — A **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** pode ser estudada quanto aos aspectos sociais e técnicos de seu conteúdo.

Os primeiros apresentam-se sob duas formas. Uma que concerne à regulamentação das atividades da escola em suas relações com o meio no qual e para o qual funciona. Estão incluídas aqui as relações da escola com a família, com a igreja e com as demais instituições. Outra é a que envolve os esforços para estruturar e regular as relações dos próprios grupos escolares (docente, discente e administrativo também), atendendo às redefinições dos objetivos sociais gerais, conforme suas próprias necessidades e tendências, mas em função daqueles mais amplos.

São problemas sociais da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** as representações da escola junto às outras instituições, a grupos e classes sociais que a envolvem; os contactos com as famílias de seus membros; a participação nos propósitos da sociedade geral e tantas outras imposições a que está sujeita como parte que é de um todo intimamente relacionados. São-no ainda a regulamentação das relações internas, a tomada de posição ante as “organizações informais” que estabelecem, em seu próprio seio, os problemas gerais das atividades supletivas que deve desenvolver.

Quanto aos aspectos técnicos queremos referir-nos aos métodos para abordagem das situações a que acabamos de fazer menção e, ainda, aos peculiares ao tratamento dos assuntos relativos às atividades específicas, desde a fase de experimentação até a de aplicação extensa.

São problemas técnicos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** a decisão por um ou vários processos de ação que cooperem para o bom êxito dos trabalhos de base e dos administrativos; o exame da conveniência e oportunidade da adoção dêste ou daquele tipo de currículo, de programa, de horário; a padronização das estatísticas e registros.

2 — *Aspectos substantivos e adjetivos* — Outra maneira de apresentar-se o conteúdo da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é pelos seus aspectos substantivos e adjetivos.

São aspectos substantivos os que dizem respeito às atividades ligadas ao processo de escolarização pròpriamente dito, envolvendo as preocupações de garantir a unidade e a economia da escola.

Quando, por exemplo, a direção de uma escola realiza um trabalho de coordenação das disciplinas, preparando currículos ou programas, está fazendo administração substantiva. Quando, entretanto, promove os meios para um levantamento estatístico da frequência de alunos ou de funcionários, a fim de apurar as causas das ausências e procurar-lhes os remédios, ou constitui um órgão especial para isso, está fazendo administração adjetiva. Será, todavia, já substantiva a ação de estudar as causas, consequências e os remédios da má frequência.

Numa escola, a administração substantiva se faz, tratando-se de uma unidade, pela atuação conjunta da direção e professores; mas quando adjetiva, pela atuação conjunta da direção e do pessoal burocrático. Se se trata entretanto de um sistema, a administração substantiva se realiza, por exemplo, pela alta direção e inspeção, ou outro qualquer corpo de técnicos especializados nas diferentes variedades do processo de escolarização (matérias de ensino, instituições auxiliares da escola etc.). Faz-se administração adjetiva quando, pelos órgãos burocráticos de nível correspondente, se realizam outras atividades que não envolvam, de modo direto, as específicas

ou supletivas pròpriamente ditas, tais como expedição de instruções, levantamentos de material, registros diversos.

Observemos, finalmente, a êsse respeito, que o substantivo e o adjetivo se apresentam de modo muito relativo. Assim, por exemplo, uma secretaria de escola, se coloca, relativamente à escola tòda, numa posição adjetiva, mas há também uma administração substantiva e adjetiva na própria secretaria.

3 — *Aspectos estáticos e dinâmicos* — Os aspectos estáticos e dinâmicos do conteúdo da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR dizem respeito à maneira de considerá-la de um ponto de vista puramente descritivo de suas partes, ou do ponto de vista funcional de seus órgãos.

De um modo geral, o que estamos fazendo neste trabalho é uma descrição estática da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, pois uma teoria será sempre estática, no sentido em que procura apanhar um conjunto de fenômenos em seu entrosamento e distribuição momentâneos.

Uma apresentação dinâmica da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, teria de acompanhar em seu desenvolvimento vivo, momento a momento, cada um dos processos ou cada um dos elementos humanos envolvidos na sequência de um dia de trabalho, ou a da história de uma escola ou sistema.

O organograma de um sistema escolar, traçado com todos os detalhes de relações e distâncias, dá uma idéia estática de uma administração; o fluxograma dos vários momentos de uma prova de exame ou do andamento de autos, de uma a outra dependência de um serviço, traçado em função do tempo, daria uma idéia da dinâmica de um processo.

Encerrando esta série de observações a respeito dos vários aspectos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, lembremos que êles já resultam da complexidade da escola.

Por outro lado é claro que cada um desses aspectos poderia ser considerado em relação aos demais, levando a novas formas de apresentação. Poder-se-ia também, tomando como ponto de partida qualquer dêles, desenvolver, por suas implicações diretas e indiretas, outras interpretações do conteúdo da administração de uma unidade ou de um sistema.

Os diferentes aspectos que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** pode apresentar são pois relativos, como escrevemos inicialmente, à posição em que nos colocarmos para examinar-lhe o conteúdo e, portanto, de qualquer destas posições abarcar-lhe a totalidade dos elementos.

Finalmente, observemos que, sob outros aspectos poderia ser apresentado o conteúdo da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, mas os que descrevemos parecem-nos os essenciais.

CAPÍTULO VII

OS TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Servindo a unidade ou sistema de escolas, em função de uma situação social mais ou menos ampla e complexa, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** poderá apresentar diferentes tipos que dependem da natureza da unidade ou sistema administrado, da extensão que êles abrangerem e de sua própria estrutura.

1 — *Variação de tipo conforme a natureza* — As variações de tipo de administração conforme a natureza da unidade ou sistema escolar devem ser consideradas de dois pontos de vista: o primeiro, graus em que encontramos os casos da escola leiga, da confessional, da pública e da particular; o segundo, os dos diversos graus e ramos de ensino.

Consideremos, inicialmente, os casos relativos ao primeiro ponto de vista.

Embora hoje a hipertrofia generalizada do Estado tenha cercado a escola privada de tantas restrições, que tendem a confundí-la com a escola pública, há ainda o que diferenciar entre a administração de uma e a de outra.

Em primeiro lugar, temos o fato de a escola pública estar geralmente presa a um sistema que depende diretamente dos objetivos e recursos do poder constituído, o que pode submetê-la até à influência de interesses partidário-eleitorais. A escola privada é frequentemente constituída de uma só unidade e, mesmo quando se reúne em sistema, não costuma ficar tão à mercê daqueles interesses. Em cada uma dessas escolas de natureza diferente, diversos problemas se colocam em termos peculiares para a administração: as exigências de formação, escolha e investidura do pessoal; o financiamento; as instalações e, principalmente (o que tem sido aliás o mais forte argumento em favor da escola privada), as pos-

sibilidades de maior ou menor liberdade de experimentação no campo escolar.

Há ainda uma diferença essencial entre a administração de escola pública e a de particular; nesta, o objetivo de serviço pode e costuma mesmo aliar-se ao do rendimento e lucro de capital empregado; naquela, o lucro não é elemento a ser considerado, o que, por si só, altera profundamente os problemas administrativos.

O outro aspecto — leigo ou confessional — marca também a fundo a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**: a da escola leiga, pela sua maior ligação aos problemas sociais e políticos; a da confessional, aos problemas religiosos. Nestes casos as posições se modificam. Os sistemas leigos se põem, de modo geral, mais em liberdade com relação à vida social comum, e resistem menos às renovações. O confessional é, por sua própria natureza, mais conservador. Por outro lado, os sistemas públicos tendem hoje mais freqüentemente para a laicidade, enquanto os privados ligam-se comumente a credos religiosos.

Considerando porém a questão com maior objetividade, podemos reconhecer nos sistemas públicos, chamados leigos, sempre certa dependência a alguma “confissão”, pois, no fundo, trata-se realmente de filosofias de educação.

Posta a questão nêstes têrmos, o leigo e o confessional se reduzem a duas filosofias diferentes e, com isso, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** de um ou de outro se reduz também, quanto às possibilidades de diferenciação, às premissas filosóficas e às variadas políticas de que depende.

O segundo ponto de vista a que nos referimos é o dos graus e ramos de ensino, que abrangem as escolas elementares, médias ou superiores, quanto ao grau e, as de formação geral, propedêutica ou profissional, quanto aos ramos ou tipos.

Em cada um dêsses casos a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** sofre variações em virtude de circunstâncias importantes: por um lado, os objetivos de cada um dêsses tipos e graus; por outro lado, a formação de seus respectivos professôres; e, por outro lado ainda, as necessidades de suas respectivas “clientelas”, todos fatôres que se apresentam com modalidades próprias.

Para ilustrar essa afirmação bastar-nos-á lembrar que, à medida que vamos subindo nos graus de ensino, o problema da unidade do processo de escolarização vai se tornando mais difícil, dado o fato de os professôres e alunos já haverem alcançado um mais alto nível de diferenciação individual, por fôrça da progressão da experiencia acumulada. Ao mesmo tempo, as tarefas da direção vão se tornando mais delicadas em virtude de se ir reduzindo, até anular-se, a distância que a separa dos professôres.

No caso da diversidade de ramos e tipos de escola, aparecem outras peculiaridades, não menos importantes em suas repercussões sôbre a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**. As escolas propedêuticas e profissionais sofrem a pressão de objetivos mais ou menos urgentes e definidos, enquanto as de formação geral estão isentas dessas pressões particulares. No primeiro caso fica a administração da escola em maior dependência de fatôres externos que se lhe apresentam mais concreta e exigentemente, derivados que são de grupos ou fôrças sociais definidas; no segundo caso, a pressão externa como que se dilue entre as fôrças sociais em geral.

2 — *Variação de tipo conforme a extensão* — A primeira diferença de tipo de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, relativamente à sua extensão, encontra-se quando consideramos uma unidade ou um sistema.

Em primeiro lugar, uma unidade escolar tende a ser administrada por um só diretor, com a colaboração de seus professôres e funcionários em número variável, mas geralmente reduzido. Já num sistema escolar, pela própria definição como conjunto de unidades de vários tipos e graus, a administração exigirá, por fôra da ampliação do quadro de pessoal e da divisão territorial, a consideração de problemas como os da delegação de poderes e descentralização de serviços que lhe modificam significativamente a natureza do trabalho de direção.

Em segundo lugar, abrangendo naturalmente área mais limitada, a unidade não apresentará problemas de estudos de base tão amplos como o exigirão, fatalmente, os sistemas, ainda quando sejam apenas locais ou regionais.

Acresce ainda que, num sistema, inúmeras questões estão afeitas à administração central, o que dispensa a unidade de muitas

preocupações. Por outras palavras, a unidade como parte de um todo, terá por isso mesmo, boa porção de seus problemas resolvidos em função do conjunto.

De um modo geral, portanto, a diferença essencial entre a administração de uma unidade e a de um sistema, está em que naquela o problema fundamental é o de constituí-la de modo a não ultrapassar as possibilidades de uma direção individual; neste, tal problema nem pode ser formulado. Um diretor de unidade precisa estar mais minuciosamente a par de seus problemas do que um de sistema.

Outro aspecto das diferenças de tipo de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, conforme a extensão, deriva da amplitude do sistema: local, regional, nacional ou internacional, como costumam ser hoje alguns sistemas escolares confessionais e leigos. Nessa série de variações, as diferenças existem pelas mesmas causas que diversificam a administração de uma unidade da de um sistema.

Em síntese, as diferenças se fundam na extensão da área abrangida, na quantidade do pessoal necessário, na variedade dos tipos e graus de unidades envolvidas.

3 — *Variações de tipo conforme a estrutura* — As variações de tipos de **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** conforme a estrutura referem-se, como sua própria denominação indica, à maneira pela qual a unidade ou sistema de escolas se organiza, isto é, segundo êles se apresentem caracterizados predominantemente pelo critério linear ou pelo funcional.

Num sistema escolar, ou mesmo numa grande unidade, pode-se perfeitamente verificar que a administração às vezes se apresenta com uma divisão de trabalho caracteristicamente funcional, constituindo-se de setores nitidamente distintos: o que financia, o que planeja, o que dirige. Outras vês podemos reconhecer que a estrutura é menos diferenciada pela divisão de trabalho do que pela hierarquia de cargos, através de uma linha mais caracterizada pela extensão da autoridade do que pela natureza das funções exercidas.

E' indispensável todavia acentuar que uma unidade ou sistema escolar, podendo ser predominantemente funcional ou linear em

sua estrutura, não poderá contudo sê-lo absoluta e exclusivamente de um ou outro tipo. E é fácil verificá-lo pela simples consideração de que, por um lado, mesmo os tipos predominantemente funcionais não podem prescindir de um mínimo de hierarquia de cargos (carater específico do tipo linear), hierarquia que, não sendo na base da extensão da autoridade, sê-lo-á na da responsabilidade. Por outro lado, nos tipos predominantemente lineares, no mínimo se estará obrigado a fazer uma diferenciação funcional entre a administração e os trabalhos de base e, quando a unidade ou o sistema estruturados linearmente vão extendendo sua área de ação, ou complicando suas funções, os caracteres do tipo funcional se vão acentuando cada vez mais.

Essa questão da estrutura administrativa predominantemente linear ou funcional pode ser apresentada também em termos de centralização ou descentralização que, pelas mesmas razões, não se excluem. Não existe centralização total, nem completa descentralização; uma e outra são relativas diretamente à extensão e complexidade da escola ou do sistema. Nem uma escola isolada pode ser considerada como de centralização total, pois, pelo menos os serviços de inspeção escapam ao professor que planeja e executa as atividades. E, num sistema escolar, um mínimo de centralização é uma das imposições naturais e obrigatórias decorrentes dos objetivos de escolarização. A indispensável convergência de esforços tem, por definição, um sentido centralizador.

Essa diferença de tendência à maior ou menor centralização e descentralização tem sido resolvida praticamente, sem outra alternativa, pela centralização do planejamento e controle gerais e descentralização da execução.

CAPÍTULO VIII

OS PROCESSOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Chamamos processos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** aos trabalhos que lhe caracterizam as funções e se desenvolvem em três momentos sucessivos: o primeiro, antes das atividades específicas e supletivas da escola; o segundo, simultaneamente com elas; o terceiro, depois que elas se completaram ao fim de cada etapa.

Queremos dizer que, antes de uma unidade ou sistema de escola começar suas atividades de ensino e de suplementação das funções de outras instituições sociais que participam do processo educativo, já a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** está realizando importantes trabalhos preparatórios; quando a escola está desenvolvendo suas atividades a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** continua desempenhando junto delas outros trabalhos indispensáveis; e, depois que as atividades específicas e supletivas da unidade ou do sistema cessam, pela conclusão do trabalho de um dia, de uma série ou de um curso, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** ainda é necessária para atender a novas tarefas.

Examinemos pois o que é peculiar a cada um dos três momentos.

1 — *Os processos da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** que se desenvolvem antes das atividades específicas e supletivas da escola são o planejamento, a previsão e a organização.*

A primeira observação que deveremos fazer a respeito desses três processos é que eles não podem ser ordenados pela sucessão cronológica, nem pela importância. Impossibilita tal ordenação a estreita dependência com que se desenvolvem e a repercus-

são de cada um sôbre os demais. Esse fato não impede todavia que distingamos e caraterizemos cada um dêles.

Vejamos em que consiste um planejamento escolar.

Inicialmente façamos a distinção entre planejar e prever. Para nós, a diferença essencial entre um e outro está em que a previsão implica esforço estendido pelo mais longo prazo possível, enquanto que o planejamento, ao contrário, visa ao mais próximo. Quanto mais se alargar o prazo de planejamento, tanto mais longe ainda se deverá levar o da previsão. Parece-nos que ficará completamente clara a diferença se dissermos que a previsão é a linha avançada do planejamento. A previsão não adquire sentido antes do planejamento; por outras palavras: devemos prever para o futuro mais remoto e planejar para a realização mais imediata. Por outro lado e ao mesmo tempo, o planejamento pode ser feito sem previsão e, vice-versa, a previsão não obriga ao planejamento, já porque poderá ser tão próxima que nem dê tempo para planejar, já porque poderá ser tão remota que nem permita um planejamento.

Sem negar que se possa discutir essa questão em têrmos diferentes, queremos entretanto deixar claro o ponto de vista em que nos colocamos.

Para nós o planejamento escolar começa logo após a determinação da idéia que se pretende realizar, isto é, mais especificamente, do objetivo de educação que se pretende alcançar com, digamos, a escola ou o sistema que se tem em vista. Essa determinação cabe à Filosofia da Educação e não à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Definida a idéia, o que pode certamente ser feito de modo mais ou menos geral ou minucioso, toma-a a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** e começa a agir pelos estudos de base, isto é, o reconhecimento das condições objetivas já existentes e que, em função do plano, deverão ser, ou não, aproveitadas.

Os estudos de base envolvem dados de natureza demográfico-econômica, recursos financeiros, disponibilidades humanas e tudo o mais que, na medida em que se pretender ser mais ou menos rigoroso, possa contribuir para esclarecer a situação em que se vai agir. Envolvem ainda dados pròpriamente pedagógicos, desde a deter-

minação da extensão da escolaridade no tempo, no espaço e no conteúdo, até o esboço da organização que se pretenda efetivar.

O planejamento não é tarefa que chegue a término em qualquer administração; êle é permanente e se faz para os empreendimentos ainda não em funcionamento e para os que já estão funcionando. Por isso êle implica também os trabalhos que visam ao aperfeiçoamento, através da experimentação. Nos sistemas ou nas grandes escolas, êsses trabalhos podem vir a determinar a criação de um órgão próprio e permanente, por si mesmo mais ou menos extenso e complexo.

Apreensão dos objetivos, estudos de base, experimentação e aperfeiçoamento são pontos essenciais do planejamento, completados pelos esboços sumários ou minuciosos do que deverá ser a própria organização.

A previsão acompanha o planejamento, e é feita com o objetivo de predeterminar tudo o que naturalmente possa ocorrer no desenrolar das operações, de maneira a resguardar convenientemente, o que se for estabelecendo, de fatores que possam vir a perturbar-lhes o desenvolvimento.

Nunca será possível prever tudo, razão por que a administração deverá estar em guarda para não se aniquilar com qualquer ocorrência inopinada. É nessa preocupação de advertência para os imprevisíveis, que se funda, especialmente na escola, o princípio da flexibilidade, nos termos em que o colocamos anteriormente. Queremos com isso dizer que os currículos, programas e horários, a distribuição das unidades e a articulação dos cursos deverão ser elásticos, abertos e gerais quanto o permitam a unidade ou sistema em questão.

Do planejamento e previsão, as atividades de administração continuam nas de organização.

Chamamos organizar à composição dos órgãos necessários ao desempenho das funções que decorrerem do planejamento.

São atividades típicas de organização:

- a) determinar funções;
- b) estruturar órgãos;
- c) regular relações;

d) estabelecer condições para recrutamento, preparo, seleção, investidura, carreira e remuneração do pessoal;

e) fixar normas de adequação, padronização, aquisição, estocagem e distribuição de material.

Última fase das operações que se realizam antes das atividades específicas e supletivas, a organização deverá resolver todos os problemas indispensáveis ao início efetivo dos trabalhos da escola: estrutura vertical e horizontal, em função dos dados pedagógicos oferecidos pelas ciências que esclarecem o processo educativo; currículos, programas e horários; distribuição espacial das unidades; recursos financeiros; condições de ingresso, promoção e conclusão de cursos; a própria estrutura da administração que irá conduzir o sistema ou a unidade escolar.

É evidente que cada uma dessas medidas envolvidas na organização comporta numerosos e complexos problemas que poderão exigir desdobramento de serviços administrativos, segundo o tipo da administração.

De qualquer modo, porém, o que se deve deixar esclarecido é que a organização de uma escola ou de um sistema precede, em cada caso, ao funcionamento das atividades de base.

Convém ressaltar que todos êsses processos que se levam a efeito antes das atividades escolares, são de natureza eminentemente técnica, isto é, implicam em conhecimento da realidade escolar e experiência profissional, sendo, por isso, da alçada e da competência de especialistas.

Do fato de o planejamento e a organização de unidades ou sistemas escolares serem função de profissionais especializados decorre que as representações político-legislativas têm o direito e o dever de examiná-los e intervir nêles, apenas do ponto de vista dos interesses sociais que elas representam e possam ter sido esquecidos ou contrariados.

Isso é tanto mais verdadeiro quanto se considera que, apesar de sua hipertrofia, o Estado entrega sempre os problemas de seus serviços ao cuidado de técnicos, reservando-se o direito de dar-lhe o tom político, naquele sentido em que colocamos êsse termo. E, o que mais é, a própria eficiência dos serviços públicos está na razão direta em que seu planejamento e organização te-

nham sido entregues a profissionais especializados. A escola não pode constituir exceção. Mesmo no caso de escola ou sistema de iniciativa privada, a simples determinação e escolha de um objetivo educacional e a posse dos recursos financeiros necessários não dispensam a contribuição dos técnicos especializados para os trabalhos de administração.

2 — *Atividades que se exercem durante o processo de escolarização* — Depois do planejamento e da organização do sistema ou da unidade, a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR acompanha a execução dos trabalhos da escola durante todo o desenvolvimento.

Dois são os aspectos principais desse momento do processo administrativo escolar: o comando e a assistência à execução.

Considerando que na escola a idéia de autoridade tem um sentido particular, já porque a distância que separa os que devem comandar dos que devem ser comandados é muito pequena, já porque a educação moderna condena as velhas bases do “magister dixit”, a função de comando tem, nela, um sentido próprio. A base das relações humanas na unidade ou no sistema escolar é a colaboração esclarecida e consentida e não a 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 esvasia-se dos elementos histórico-militares que lhe fossilizaram o sentido, prejudicando sua moderna e conveniente compreensão.

O comando se apresenta na ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR em termos impesosais, para marcar o início, a duração e o término das atividades, segundo as conveniências determinadas pelos dados científico-objetivos do processo de escolarização.

Assim, por exemplo, quando um período letivo de sistema começa em fevereiro ou julho, não se trata de uma questão de mando, mas de um jôgo de fatores climáticos e sociais que envolvem a atividade da escola. Da mesma maneira, quando uma aula começa às oito horas da manhã, não pode ser considerada essa determinação como decisão de uma autoridade que tem o direito de mandar e de se fazer obedecer. Há razões que justificam pessoal e objetivamente por que o trabalho deverá começar às oito e não

às nove ou às sete horas. Se passarmos dessa ilustração para a das determinações contidas nos currículos e nos programas, nas técnicas de ensino e nas atividades sociais, a idéia de comando escolar vai se apresentando cada vez mais claramente distinta da que comumente se lhe costuma atribuir.

Comandar, portanto, na **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, é determinar, independentemente de princípios legais que confirmam autoridade, mas na dependência do que convém, à luz de um esclarecido processo de escolarização, o momento em que deve ser iniciada, o tempo que deve durar e o momento em que deve terminar a ação. O comando será pois, como que a advertência e a vigilância das oportunidades em função do tempo e das bases científicas das atividades da escola.

À segunda atividade da administração das escolas, que se desenvolve simultaneamente com o processo de escolarização, chamamos assistência à execução. Queremos com ela significar o complexo dos trabalhos a que comumente se costuma designar por direção e contrôle. Preferimos a primeira expressão aos dois últimos termos, em virtude de a palavra "assistência" dar idéia mais compreensiva e precisa, porque implica presença, condição indispensável à natureza das operações que devem ser realizadas durante as atividades específicas e supletivas da escola.

A assistência à execução, na **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, compreende diversos trabalhos que abaixo descreveremos, em seus principais aspectos.

Em primeiro lugar à assistência à execução compete estimular cada um dos elementos humanos que atuam na escola.

A estimulação ao professor é uma necessidade permanente. Não devemos confundí-la com a vigilância que é incompatível com a natureza de sua função. O professor precisa ser permanentemente estimulado, dada a natureza cambiante dos trabalhos de classe que podem facilmente afetar-lhe o equilíbrio emocional. Acresce ainda que, como em nenhuma outra profissão, no magistério, o trabalhador precisa ser mantido em estado de constante entusiasmo e otimismo. A estimulação é a fonte de renovação de energia de que o profissional do ensino não pode prescindir.

É evidente que a estimulação exerce influência direta e imediata quando procede da administração da unidade. Mas, quando se trata de um sistema, a estimulação que se processa na unidade deverá ser coadjuvada pela dos demais centros administrativos que mantenham alguma relação com os professores.

As formas e os meios de estimulação são variados mas não é de nosso plano analisá-los aqui. Convém entretanto deixar anotado que, sejam quais forem, deverão estar baseados num mínimo de energia e num máximo de benevolência esclarecidas.

A segunda tarefa importante que cabe à assistência à execução é a de orientar.

A necessidade de orientação para os trabalhos escolares decorre do fato de nem todos os pequenos obstáculos de cada momento, e os grandes que não são raros, derivarem-se da própria situação de classe, que o professor conhece melhor do que a administração. Muitos procedem da rede de relações em que a escola se envolve e cujo conhecimento escapa aos professores. Além disso, presume-se, um diretor tem uma visão de conjunto melhor do que o professor. Presume-se ainda, tenha o diretor uma experiência maior ou, pelo menos, equivalente à do professor. Por tôdas essas razões, a administração de unidade está em melhores condições para orientar os trabalhos de base, quanto à remoção de muitas dificuldades.

O terceiro aspecto da assistência à execução apresenta especial importância, pois se refere às atividades de coordenação.

Em nenhuma espécie de empreendimento humano, a divisão de trabalho cria tão graves riscos, como na escola. Como é natural, a especialização de funções tende a fazer-nos perder de vista o conjunto e, na escola isso precisa ser prevenido e combatido com tôda atenção. Como atividade preventiva e corretiva dos riscos da divisão de trabalho, a coordenação escolar avulta em importância pela necessidade de cada professor fazer conscientemente o esforço de convergência dos processos de escolarização na direção dos objetivos da escola e dos ideais de educação. A coordenação envolve por isso, não só o proporcionamento dos currículos e programas, como o das atividades de cada classe e de cada disciplina, de cada aluno e de cada professor. Nesse sentido a coordenação revela-se na escola um dos aspectos específicos de sua adminis-

tração e, além dêle, apresenta todos os demais comuns a empreendimento de qualquer espécie.

Finalmente, a assistência à execução abrange o contrôle escolar.

Essa expressão "contrôle" vem tendo enriquecida de tal maneira sua conotação que exige sempre um adjetivo complementar. Aqui queremos nos referir ao contrôle de funcionamento, pois, por contrôle "tout court" poderíamos entender também tôdas as atividades envolvidas na assistência à execução e mais algumas que se fazem depois do processo escolar, como, por exemplo, a das medidas. Restringir-nos-emos pois ao contrôle de funcionamento.

Por contrôle de funcionamento, como parte da assistência à execução queremos entender as tarefas de verificação da presença de cada elemento em seu pôsto a tempo e a hora; o provisionamento do material necessário para o desenvolvimento dos trabalhos; a efetivação do comando adequado; a verificação conjunta e pormenorizada da execução do planejado e organizado. Na escola tais elementos são os programas de classes ou de disciplinas, de ensino ou de atividades; as substituições das faltas e os reajustamentos possíveis e convenientes para os desajustes ocasionais.

3 — *Atividades posteriores ao processo de escolarização* — Há um momento em que cessam as atividades de escolarização, ao fim de um dia, de um mês, de um período letivo ou de um curso. Começa então a ser posta em prática a delicada tarefa de medir.

As medidas de esforço e de rendimento no trabalho escolar são um aspecto particular de seu contrôle. Elas visam, por um lado, à verificação da correspondência entre o que foi planejado e o que foi executado e, por outro, à avaliação da correspondência entre o que foi dispendido e o que foi obtido. Quanto ao primeiro aspecto, as medidas servem para avaliar a eficiência do planejamento e da organização, indicando os pontos carecidos de reajustamento; quanto ao segundo, servem elas para estimar a economia da unidade e do sistema, revelando as conveniências de renovação ou manutenção das técnicas adotadas.

As medidas que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve realizar se traduzem em duas espécies de resultados: uma passível

de representação em estimativas arbitrárias e outra passível de representação quantitativa concreta, com o mesmo grau de precisão das medidas utilizadas em outros casos de administração.

A primeira espécie concerne ao processo de escolarização em si mesmo e merece algumas considerações especiais.

Nas atividades específicas e supletivas da escola trata-se de:

a) Medir o que? O ensinado e o aprendido; o ajustamento a padrões e valores sociais.

b) Medir como? Por exames tradicionais, testes, inquéritos, observações, entrevistas, relatórios, registros.

c) Medir com que? Parece-nos que só há uma unidade de medida aplicável a essa ordem de fenômenos — a presunção.

De fato. Aplicados todos os meios disponíveis, os resultados do ensino e da aprendizagem, quer do ponto de vista do aluno, quer do do professor, não podem ser expressos em termos menos vagos, inseguros e arbitrários do que os da presunção. Está aqui, portanto, outro dos caracteres específicos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.

Quando, por exemplo, numa unidade escolar são aprovados alunos de uma ou mais classes da mesma série e curso, presume-se que eles tenham realizado aproveitamento equivalente no ensino; quando dois ou mais professores da mesma série e curso promovem igual número de alunos ou obtêm a mesma “porcentagem de promoção”, presume-se que eles realizaram trabalho equivalente; quando, num sistema, se permite a transferência de alunos de uma para outra escola, presume-se que as classes de cada uma se equivalem; quando, ainda, um aluno é aprovado com média maior do que outro, ou um professor obteve maior porcentagem do que outro, presume-se que houve melhor aproveitamento e esforço de um que de outro.

Todos os profissionais do ensino porém (e os estudantes em geral têm também intuição do fato) sabem que a significação dessas medidas é, mais do que relativa, muitíssimo precária. A prova disso está em que há classes fracas, médias e fortes da mesma série, curso e unidade; alunos promovidos e transferidos não sustentam posições que tiveram; professores são frequentemente surpreen-

dados com os resultados das medidas feitas e, o que é mais significativo, não existe correspondência entre, por exemplo, fazer um bom curso e ser um bom profissional.

Contudo, é indispensável medir e à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** cabe realizar essas medidas, numa tarefa ingrata e inglória, assumindo a responsabilidade de seus resultados.

A segunda espécie de medidas, passível de se traduzir em resultados quantitativos concretos abrange, na escola, especialmente os seguintes fatos: matrícula, freqüência e despêsas.

Feitas essas indispensáveis ressalvas, vejamos que aspectos apresentam os problemas de medidas que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deverá atender.

Podemos classificar as medidas escolares em quatro espécies: de quantidade, de velocidade, de qualidade e de utilização.

As medidas de quantidade costumam ser feitas: a) em relação aos alunos, considerando a freqüência e o aproveitamento, apurado êste pelas provas clássicas ou modernas, em termos de promoção de uma para outra série ou conclusão de curso; b) em relação ao pessoal docente, considerando também a freqüência e o êxito obtido quanto ao aproveitamento dos alunos; c) em relação aos demais elementos do pessoal, apenas pela freqüência; d) em relação ao material pelos meios comuns usados em outros tipos de empresa.

Há ainda as possibilidades de se apurarem valores negativos: em relação aos alunos, pelo que se tem chamado a evasão escolar e pelas repetições de séries; em relação ao pessoal, pelas ausências e necessidades de substituição.

As medidas de velocidade com que se desenvolvem os trabalhos escolares só serão possíveis nos sistemas em que a rigidez das séries com base no tempo for substituída pela base na matéria de ensino. Quando as séries de curso são fixas em tempo, a medida de velocidade se torna impraticável.

As medidas de qualidade são as que se fazem pelo sistema de graus ou notas adotado na generalidade das escolas.

Quanto ao que chamamos medida de utilização encontrâmos-nos diante de outro problema que os sistemas escolares em geral não conseguiram resolver ainda, satisfatoriamente, apesar de a cogitação dela estar bastante generalizada.

Por medida de utilização queremos entender o que se tem praticado nas emprêsas industriais e comerciais, no sentido de acompanhar o produto no mercado em que é vendido, para verificar a medida em que está correspondendo às expectativas deixadas pelas medidas de quantidade e qualidade. Para o caso da escola queremos referir-nos à necessidade de se organizar um serviço que, acompanhando os egressos, em suas atividades subseqüentes, em outros tipos e graus de ensino ou no campo profissional, possa controlar a utilização do que ela lhes proporcionou em orientação de vida e de estudo. Aliás, é êsse, a nosso ver, o ponto fraco de tôda a ciência pedagógica — a dificuldade de verificar, acompanhando tão longe quanto possível, os resultados efetivos de seus métodos e trabalhos.

Pelo exposto se vê que o problema das medidas em todos os seus aspectos está, na ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, ainda precariamente enunciado e suas soluções estão longe de atingir a precisão com que podem ser feitas em emprêsas de outros tipos. Êsse, repetimos, é um dos aspectos específicos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, decorrente da própria natureza do processo de escolarização.

Encerrando êste capítulo a respeito dos processos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR a serem desenvolvidos antes, durante e depois das atividades da escola, lembremos que sua distinção, como a generalidade das que vimos fazendo, constitui violência de abstração. É fácil de compreender que podemos referir-nos a um planejamento do contrôle, como a um contrôle do planejamento; podemos aludir à organização do planejamento e ao planejamento da organização. Na ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR como nas outras, os aspectos substantivos e adjetivos se apresentam variando conforme o ponto de vista em que nos colocamos, até a possibilidade de ser concebida, com base na mesma substantividade ou adjetividade, a administração da própria administração.

CAPÍTULO IX

MEIOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Classificamos os meios de que se serve a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** em três categorias: a dos humanos, a dos legais e a dos materiais. Essa é a ordem evidente de importância das categorias, mas as conveniências da linha de nossa exposição obrigam-nos a invertê-la.

1 — *Meios materiais* — Na ordem econômica em que vivemos, os meios materiais de que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** lança mão podem ser reduzidos a um só — os recursos financeiros. De fato, são esses o material básico de que todo empreendimento precisa dispor; tal é a sua importância que constitui uma das mais cuidadas especializações no campo da administração.

Os recursos financeiros apresentam para a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** numerosos problemas dos quais são os seguintes os mais gerais e importantes: as fontes, o volume, o ritmo de entrada e saída, a distribuição, o controle e a expectativa de recuperação. Cada um deles comportaria um estudo particular que não cabe, pela extensão exigida, no plano deste trabalho. O último entretanto, merece algumas considerações especiais.

Tem-se repetido a afirmação de que as despesas decorrentes do aparelhamento pedagógico são da categoria das reprodutivas, isto é, o que uma sociedade ou um governo aplica em financiamento escolar determina uma melhoria de produção ou de arrecadação perfeitamente compensadora. Embora essa afirmação nos pareça evidente, em face do conceito que temos de educação e da parte que cabe à escola no processo educativo, a recuperação das despesas de ensino ainda não tem sido geralmente investigada, para apuração dos casos e da medida em que é positiva. Como o do controle de utilização a que nos referimos antes, essa questão da

recuperação de despêsas impõe pesquisas das quais a ciência pedagógica em geral e a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** em particular poderiam auferir grandes proveitos, principalmente para correção de seus erros fundamentais e conseqüente afirmação de seu prestígio.

Os recursos financeiros se aplicam à solução das seguintes necessidades materiais.

Em primeiro lugar temos o problema dos edifícios escolares que, constituindo uma das exigências fundamentais, importa muito à administração das escolas. Embora não seja da competência da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** a construção dos edifícios, é dela a sua administração, no sentido de que deverá prever-lhe e planejar-lhe o estilo, a localização, a capacidade, a planta, e até certos materiais de construção. Considerando o vulto das despêsas alcançado pelos planos de edificações escolares, e as dificuldades de sua distribuição, costuma-se planejá-la a longo prazo, o que é, por definição, uma tarefa da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Nos edifícios acabados se apresentam os problemas das instalações, quanto ao mobiliário, ao material didático e aos demais petrechos que o funcionamento de uma escola exige. Todo material escolar está condicionado à filosofia de educação tanto quanto a dados científicos que esclarecem o processo educativo na parte que compete à escola realizar e, especialmente por isso, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** tem a responsabilidade dêles. Dêses dados decorrem os estudos relativos à padronização, ao estilo, à estocagem, distribuição e conservação das instalações.

Dentre o material didático, destaca-se como problema da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, o do livro, instrumento fundamental da atividade da escola. O livro didático abre um capítulo especial dos meios materiais de que depende a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, pois nêle estão igualmente implicados os problemas da unidade e da economia do processo educativo. Poderíamos dizer até que o livro é o mais importante dos meios materiais a que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve atender.

Há, finalmente, a remuneração do pessoal, o mais delicado capítulo do financiamento, porque se entrosa, por um lado, com os problemas gerais do salário e, por outro, com o da posição relativa da escola na constelação das instituições sociais.

A administração das escolas terá que dar ao financiamento uma atenção permanente, maximé quando se trata dos sistemas. O vulto dos recursos indispensáveis para o funcionamento das escolas constitui o mais forte argumento para nossa tese de que “o ensino é um gênero de primeira necessidade que só se pode obter ao preço de artigo de alto luxo”.

O financiamento escolar tende a ser uma especialidade e comporta, nas grandes unidades escolares, um departamento especial e, nos sistemas, todo um organismo complicado. E, quando se trata de escola particular, o problema se agrava pela necessidade de conciliação do serviço a prestar com a do lucro a obter.

2 — *Meios legais* — Chamamos meios legais da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR aqueles que, independentemente da legislação pròpriamente dita que lhes dá sanção jurídica e aprovação do poder público no que comportar sua intervenção, se efetivam pelas medidas estatutárias estabelecidas através do processo de organização, conforme deixamos enunciado antes.

Dêsses meios legais a administração se serve para sistematizar racionalmente as relações entre os diversos elementos do pessoal, desde a distribuição de funções até a determinação das responsabilidades.

Os estabelecidos estatutários têm, sobretudo, a função de economizar o tempo que se gastaria em buscar e repetir esclarecimentos de rotina, caso a caso, momento a momento.

Os estatutos regulam relações e funções e devem resultar da mútua compreensão e consentimento recíproco das responsabilidades assumidas quanto às tarefas, quer do ponto de vista do comando, quer do ponto de vista das medidas implícitas no contrôle.

Principalmente quando se considera que o pessoal da escola é, como aliás nos outros tipos de emprêsa, mais ou menos móvel, os regulamentos têm a importante função de oferecer os esclarecimentos básicos aos que entram para os diferentes serviços.

Quando se trata de um sistema em que o número e a variedade dos tipos de escola são significativamente grandes, os meios legais que naturalmente devem ser escritos, estendem-se e podem vir a constituir alentados volumes. É preciso convir entretanto em que,

qualquer que seja o caso, no que concerne à **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, tais meios legais não podem e nem devem fugir aos princípios estabelecidos pelo processo de escolarização. Não se trata pois de um código de sanções prevendo as prevaricações e desídias, mas, ao contrário de um código de direitos e deveres resultantes do espírito de mútua compreensão e decisão colaboradora que deve prevalecer entre os realizadores da administração e os dos processos de base.

A observação de que os homens precisam ser limitados legalmente, por força de sanções que ameacem, é, de fato, um problema que a sociedade não pode deixar de considerar, mas isso será função de outros estatutos que regulem as atividades sociais gerais e o comportamento dos indivíduos dentro dela. À **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** não compete resolver problemas desta natureza; isso compete ao poder público comum através dos outros tipos de códigos.

A nosso ver, tudo o que se contém nos códigos escolares a respeito de sanções a serem impostas contra professores e alunos são enxertos transplantados de outros códigos, ou sobrevivências de uma escola antiga, que não tinha a consciência de responsabilidade posta nos termos de esclarecimentos tão extensos e profundos que a escola de hoje tem.

O legal, como meio da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, tem, portanto, sentido próprio que não deve ser confundido com outros procedentes de fontes diversas e de objetivos diferentes.

3 — *Meios humanos* — o elemento humano, pelo seu número, qualificação e adequação funcional é o mais importante dos meios de que a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** precisa dispor. Aliás, a respeito dêle, estamos com a idéia contida na frase atribuída a Voltaire: “importa menos a forma de govêrno do que a qualidade dos homens”.

No campo da administração da escola, o elemento humano se distribui em quatro categorias distintas: direção, docência, burocracia e (à falta de uma designação mais adequada) serviços simples. Essas categorias são facilmente reconhecíveis quer se trate de uma unidade, quer se trate de um sistema de escolas. Embora

o número do pessoal envolvido pela administração possa aumentar conforme se vá passando das pequenas unidades às maiores e dos pequenos aos grandes sistemas, a natureza da função de cada uma das categorias permanece a mesma.

Os elementos de direção se caracterizam pela sua mais alta responsabilidade, em tese, por força de sua mais rigorosa qualificação, não só quanto à formação, como quanto à experiência profissional.

Nos sistemas, a direção é constituída pelos elementos titulados como diretores, supervisores ou superintendentes que chefiam quadros de imediatos, assistentes ou assessôres mais ou menos co-responsáveis conforme a inteligência da organização, quadros êsses geralmente denominados conselhos, gabinetes, comissões, serviços técnicos, "staffs".

Nas unidades, a direção constitui com o diretor, seus auxiliares imediatos e o pessoal docente, todos co-responsáveis.

Queremos dizer com isso que, trate-se de um sistema, trate-se de uma unidade, as funções de direção na administração das escolas são funções de grupo e não de indivíduos.

À direção competem os trabalhos implícitos nos processos administrativos, com o objetivo especial de garantir a unidade e a economia da escolarização.

A situação de co-responsabilidade entre diretores, quadros auxiliares e docentes na ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, é um dos aspectos específicos que ela apresenta, em virtude da natureza do processo de escolarização.

Todos os trabalhos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR só poderão desenvolver-se satisfatoriamente quando se fizer nêsses termos de colaboração e co-responsabilidade.

A segunda categoria do pessoal envolvido na ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR, a dos docentes, tem, como acabamos de ver, participação (direta e extensa quando se trata de uma unidade e indireta e limitada quando se trata de um sistema) nos processos administrativos, além de suas funções específicas de ensino propriamente dito que, como trabalho de base, não é do setor da administração, mas compreende a "coisa administrada".

A terceira categoria do pessoal é a dos burocratas. Como vimos, dentre os aspectos das administrações, de não importa que tipo de empreendimento, há os chamados substantivos e os chamados adjetivos. Os elementos do quadro burocrático desempenham as funções adjetivas. É a grande variedade de serviços auxiliares que uma escola ou um sistema exige, a razão de ser desse quadro: registros de variados tipos, arquivos de informações pessoais e funcionais, estatísticas para bases de estudo e outros recursos semelhantes, avolumam-se na administração das escolas, especialmente quando elas alcançam uma grande capacidade ou o sistema abrange uma área extensa.

O pessoal burocrático da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** deve ter também um mínimo de esclarecimento a respeito das responsabilidades gerais da escola, principalmente quando, nas unidades, eles se encontram em contato direto mais ou menos permanente com os propósitos especificamente escolares.

O sistema de relações da direção com esse corpo de funcionários não será forçosamente da mesma natureza que o mantido por ela com o corpo docente. Entretanto, será conveniente não nos esquecermos de que, como casa de educação, a escola deve preocupar-se em manter o máximo de coerência no seu sistema de relações humanas. A burocracia, nas unidades e sistemas escolares, apresenta, ainda, um grande número de problemas que são comuns a qualquer administração.

A quarta categoria do pessoal, a que chamamos de serviços simples, envolve o que comumente se denomina de pessoal subalterno e tem função no desenvolvimento da parte adjetiva dos serviços de administração.

A nosso ver, essa é uma categoria que deve ser considerada com particular cuidado, dados os contatos que possa vir a manter com o corpo discente. A ela, muito mais do que ao pessoal burocrático e por razões óbvias, faz-se necessário um esclarecimento das responsabilidades da escola de maneira a prevenir os embaraços que possa criar ao processo de escolarização.

Por força disso cremos que as relações entre a direção da escola e esse grupo de funcionários, quase sempre de cultura insu-

ficiente devem encaminhar-se de modo que sejam submetidos a um permanente trabalho de escolarização.

Finalmente, com relação ao pessoal, como o mais importante dos meios de administração, precisamos não nos esquecer de que a escola de nossos dias tende a exigir, cada vez mais, novos elementos especializados (médicos, psicólogos, estatísticos, bibliotecários etc.), que se vão encaixando, conforme suas atribuições se liguem mais ou menos específica e diretamente ao processo de escolarização, à burocracia ou aos serviços simples. Essa tendência é, aliás, por um lado resultante da própria complexidade e responsabilidade crescentes da escola e, por outro lado, um dos fatores de seu extraordinário encarecimento de manutenção.

CAPÍTULO X

OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Vejamos agora, para encerrar, os objetivos essenciais da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**: a unidade e a economia do processo de escolarização.

1 — *Unidade* — Em virtude da alta complexidade, das graves responsabilidades e conseqüentes dificuldades das técnicas aplicadas, o processo de escolarização atingiu uma divisão de trabalho tão extensa que ameaça seu princípio de unidade.

Assim sendo, o primeiro objetivo da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** será o de 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.

O esforço empregado pela **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** para garantir a unidade do processo de escolarização revelar-se-á através da obtenção da harmonia interna dos diversos elementos e atividades da própria escola e harmonia externa através da integração da comunidade escolar na comunidade social em que se encontra, dos pontos de vista local, regional, nacional e até universal.

Esse esforço para garantir a unidade, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** o emprega em diferentes sentidos.

Em primeiro lugar, para que os objetivos pròpriamente escolares, visados pelas atividades específicas e supletivas da escola se desenvolvam em função dos valores e padrões sociais dos quais decorre a filosofia de educação, impedindo, por exemplo, que uma

escola seja leiga, quando e onde a religião for um valor social geralmente aceito e desejado.

Em segundo lugar, pelo equilíbrio e proporcionamento das diversas matérias de ensino, através das determinações de cursos, currículos, programas, horários, bem como pelo desenvolvimento das atividades supletivas, cujos trabalhos se entrosarão e harmonizarão duplamente: no sentido das próprias matérias de ensino, e no das necessidades sociais a que elas deverão atender, suplementares como são das funções educativas das outras agências que educam. Assim, uma escola não poderá ser só ensino, nem só esporte; não manterá instituições auxiliares desnecessárias ou descabidas, no meio em que se encontra.

Em terceiro lugar, no sentido de assegurar os meios para que cada unidade funcione efetivamente buscando os objetivos que seu tipo supõe. Se se trata de uma escola elementar, de cada um dos tipos de escola média ou superior, caracterizadas pelos objetivos de formação geral, propedêutica ou profissional, evitando, por exemplo, que em unidades elementares da zona rural se venha a confundir a conveniência de usar os interesses agrícolas para a motivação do ensino, com a obrigação de formar agricultores, ou fixar o homem ao campo.

Em quarto lugar, a unidade de método, através da coerência dos processos, de acordo com as recomendações prescritas pelos psicólogos, didatas e outros especialistas aos quais incumbe estudar a natureza dos processos de ensino e a metodologia indicada segundo a natureza do próprio estudante.

Finalmente, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** velará pela unidade dos processos de escolarização na medida em que eles dependam da harmonia do pessoal, isto é, de maneira que, por exemplo, a liberdade indispensável à atividade criadora da escola não seja pretêxto para que a adoção de pontos de vista ideológicos transforme a escola em campo de disputas pessoais, mas assegure os meios para que os pontos de vista individuais sejam salvaguardados exatamente na medida em que ressalvem a liberdade e o respeito de todos.

2 — *Economia* — A economia é o segundo objetivo fundamental da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**. Os recursos para

obtê-la devem ser empregados com o mesmo empenho pôsto na obtenção da unidade.

Num tão grande número de pessoas e fatos atuando simultaneamente, insignificantes desperdícios e desvios de cada um podem resultar em prejuízos incalculáveis. Acresce ainda que a economia é uma das elementares razões de ser da própria instituição escolar, conforme sua definição.

É preciso notar preliminarmente entretanto que, quando se trata de economia, nas atividades de base, pode-se reduzi-la ao clássico conceito de melhor rendimento com o mínimo de dispêndio. É esse seu aspecto puramente tecnológico. Mas no campo da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, mais do que em qualquer outro, o problema da economia envolve um novo elemento — o da satisfação do professor na situação de trabalho. Por outras palavras: a Didática pode considerar a economia da escola no sentido restrito dos melhores processos que os professôres devem usar para que os alunos tenham o maior aproveitamento, mas a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** buscará, além disso, a preparação dos meios que garantam ao professor a satisfação pessoal na situação de trabalho. Essa preocupação essencial deverá estar presente no desenvolvimento dos trabalhos de administração ao atacar os demais aspectos da economia da escola, trabalhos que são, principalmente, os abaixo considerados.

Em primeiro lugar, o das linhas gerais da divisão do trabalho. À **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** cabe velar por que essa divisão não chegue a determinar, irremediavelmente, a perda da unidade; por outras palavras, deve impedir que as conveniências de especialização perturbem o esforço básico de integração.

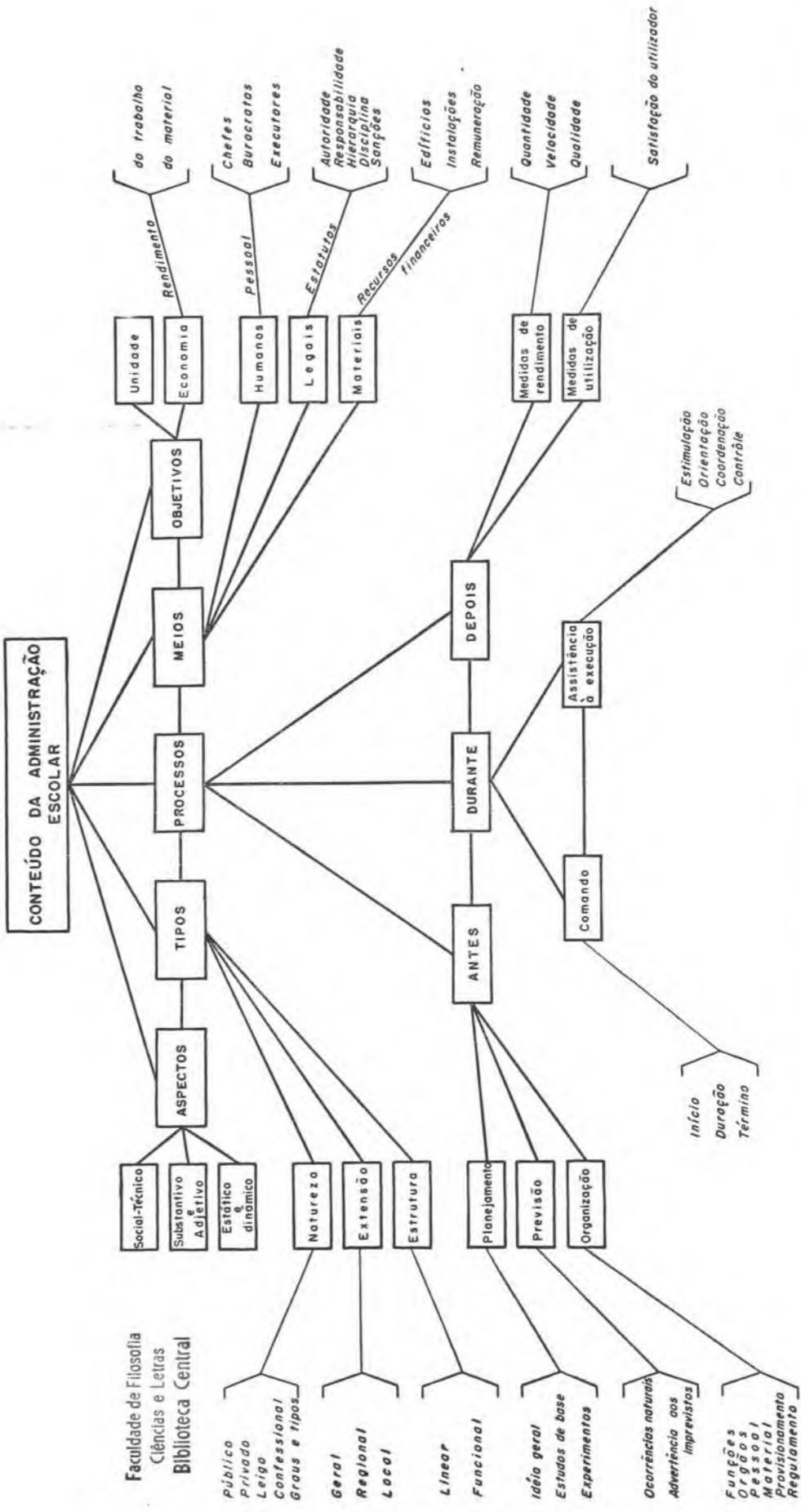
O segundo aspecto implícito na economia é o da distribuição do tempo. Deve ser considerado que, hora a hora do trabalho quotidiano, até curso a curso de sistema terão de ser distribuídos de maneira que haja aproveitamento máximo, em função dos currículos e programas crescentes e as dificuldades de dilatar o tempo de escolarização.

É certamente um dos mais difíceis problemas de **ADMINISTRAÇÃO** o da distribuição do tempo. Em matéria de educação, mesmo do ponto de vista particular da escola, perder tempo (espe-

rando ou repetindo) é freqüentemente a forma indicada de ganhá-lo. Daí decorre o problema da seriação dos cursos, já quanto à determinação de duração de cada série, já quanto ao conteúdo de trabalho envolvido em cada uma delas. A solução desse problema suscita sempre dificuldades que só se podem resolver por um sistema de inteligente flexibilidade. Ainda na seriação há a questão de se articularem os diferentes cursos, evitando os hiatos e redundâncias e facilitando as passagens de um para outro grau ou tipo de escola, e, afinal, tôda a questão da articulação vertical e horizontal de sistema.

A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR deve igualmente, como a de qualquer outro tipo de emprêsa, resolver, dentro do setor da economia, a questão dos sistemas de medidas para o rendimento do trabalho e o aproveitamento do material.

Em conclusão temos que harmonia e equilíbrio pela unidade, e rendimento e satisfação pela economia são os dois objetivos da ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.



CONCLUSÕES

FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS

Na exposição que acabamos de fazer, procuramos, primeiramente, identificar os fatores históricos, sociais e pedagógicos que determinaram o aparecimento da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**, como realidade no campo educacional e como ramo de estudos especializados em Pedagogia, fundamentando nosso estudo nas idéias básicas dos autores cujas obras, a nosso ver, mais contribuíram para esclarecer os dados do problema.

Em seguida, inspirados ainda nos mesmos autores e por uma forma que julgamos a mais conveniente e completa, e antes por nenhum dêles adotada, tentamos expor o que deve conter um plano de estudos e o que está envolvido nas atividades da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**.

Creemos ter obtido assim os elementos necessários e suficientes para formular, como nos propusemos, o “**ENSAIO DE UMA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR**”.

A escola, como um dos recursos mais importantes de que a sociedade moderna lança mão para manter sua integridade e continuidade, está sendo chamada a colaborar, cada vez mais extensamente, na realização do destino que as gerações adultas reservam às gerações novas, proporcionando a estas, com o máximo de respeito às suas tendências e aptidões, o equipamento instrumental que lhes possibilite a integração progressiva e tão rápida quanto possível, no meio social em que vivem.

Mas a escola, parte integrante da sociedade, oferece, como tal, além do mais, oportunidade ao trabalho de adultos, aos quais deve ser proporcionado um ambiente de satisfação que favoreça a atividade racional-humanizada. Nela, mais do que em qualquer outro tipo de empreendimento, essas condições são absolutamente indispensáveis.

São êsses os dados fundamentais dos problemas que a escola moderna deve formular e resolver. Para isso, entretanto, ela não

pode mais contar apenas com o pessoal de ensino, em geral necessariamente especializado e principalmente absorvido com as tarefas que lhe são peculiares.

Dessas circunstâncias decorre a razão de ser da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** e, conseqüentemente, de seus três problemas fundamentais:

a) apreender os ideais propostos pela Filosofia da Educação para, em função deles, determinar os objetivos da escola;

b) conhecer a Política de Educação para, em função dela, adotar um estilo de ação adequado;

c) aproveitar as contribuições da ciência para o conhecimento dos elementos humanos envolvidos no processo de escolarização e, em função dele, empregar as técnicas mais convenientes às atividades da escola.

No tratamento desses problemas, a **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** envolve:

a) planejamento de ação, fundado em cuidadoso exame da realidade social, desde seu complexo normativo de valores aceitos e desejados até seu complexo positivo de conduta prática e condições de fato, a fim de determinar as necessidades e possibilidades do processo de escolarização;

b) organização de funções, baseada na análise prévia das atividades que a escola deve e pode desenvolver, a fim de, aproveitando as possibilidades totais, atender ao máximo as necessidades;

c) assistência à execução do planejado e organizado, com base num sistema de relações humanas que favoreça a responsabilidade esclarecida e a colaboração espontânea, a fim de manter: a unidade indispensável ao processo de escolarização, apesar da divisão de trabalho exigida pelas técnicas especializadas; e a economia de rendimento, sem prejuízo da qualidade e da quantidade do trabalho realizado, nem da satisfação dos que participem das atividades;

d) controle de resultados, fundado em medidas de rendimento do esforço e, especialmente, na verificação do ajustamento dos egressos às situações para as quais a escola os encaminhou, a fim de: possibilitar a localização e correção das deficiências do planejamento, da organização, da assistência à execução e do próprio

contrôle; e manter atualizado o conhecimento das necessidades e possibilidades do processo de escolarização.

Pelo que acabamos de expor, consideramos a escola moderna:

a) absolutamente indispensável, porque nenhuma das outras instituições sociais que educam se especializou tão convenientemente para desempenhar as funções que hoje lhe cabem;

b) altamente complexa, porque suas múltiplas atividades se entrelaçam, não somente entre si mesmas, como, também, com as de outras instituições que educam;

c) gravemente responsável, porque esclarecida pelas contribuições das ciências, adquiriu consciência mais nítida e extensa dos resultados que seus erros ou desídias poderão acarretar;

d) pesadamente onerosa, porque exige equipamento enorme, variado, custoso e pessoal qualificado em alto nível e cuidadosamente selecionado.

À medida que essas características se foram acentuando, surgiram, para a escola, novas necessidades que determinaram novas funções e a criação de novos órgãos fazendo com que ela viesse a envolver três complexos de realidades inseparáveis, mas discerníveis: o dos *ideais*, para o qual converge o das *atividades específicas e supletivas*, dirigido pelo do *planejamento, organização, assistência à execução e controle*. O primeiro constitui o campo da Filosofia da Educação, o segundo o da Didática e, o terceiro, o da **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** — os três grandes ramos da Pedagogia moderna.

Pensamos ter chegado assim à possibilidade de concluir:

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR é o complexo de processos, cientificamente determinados que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia.

BIBLIOGRAFIA GERAL

I — *Autores e obras*

1 — ADAMS, J. T.. 1940. A epopéia americana. Tradução de M. Lobato. 399 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

2 — ALMEIDA Jr., A.. Anuários do Ensino do Estado de São Paulo. 1935-1936 e 1936-1937. 2 vols.. Tipografia Siqueira. São Paulo.

3 — ALMEIDA Jr., A.. 1951. A escola pitoresca e outros trabalhos. 2.^a edição. 514 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

4 — ALMEIDA Jr., A.. 1952. Biologia educacional. Noções fundamentais. 7.^a edição. 530 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

5 — AZEVEDO, F. e outros. 1932. Manifesto dos pioneiros da educação nova. 120 pgs.. Companhia Editora Nacional.

6 — AZEVEDO, F.. 1931. Novos caminhos e novos fins. A nova política de educação no Brasil. 268 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

7 — AZEVEDO, F.. 1940. Sociologia educacional — Introdução ao estudo dos fenômenos educacionais e de suas relações com os outros fenômenos sociais. 474 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

8 — BALDUS, H. e WILLEMS, R.. 1939. Dicionário de Etnologia e Sociologia. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

9 — BARBOSA, R.. 1947. Obras completas. Vol. X.. 1883. Tomo IV. Reforma do ensino primário e várias instituições complementares de instrução pública. 283 pgs.. Ministério da Educação e Saúde. Rio de Janeiro.

10 — BARR, A. S.. 1931. An Introduction to the scientific study of classroom supervision. 399 pgs.. D. A. Appleton Company. New York.

11 — BASTIDE, P. A.. 1944. Formando o homem. Contribuição para o plano de um ginásio ideal. Com um prefácio do Dr. Fernando de Azevedo. 207 pgs.. Sociologia Editora Ltda.. São Paulo.

12 — BAUMONT, M.. 1937. L'essor industriel et l'imperialisme colonial (1878-1904). 610 pgs.. Librairie Félix Alcan. Paris.

13 — BENEDICT, R.. 1948. L'étude des traditions culturelles. 11 pgs.. In "L'influence du foyer et de la communauté sur les enfants de moins de treize ans". Organisation des Nations Unies pour L'Éducation, la Science et la Culture. Paris.

14 — BLONDEL, C.. 1941. Introduction à la Psychologie collective. 3ème. édition. 211 pgs.. Librairie Armand Colin. Paris.

15 — BOUSQUET, G. H.. 1925. Précis de Sociologie d'après Vilfredo Pareto. 207 pgs.. Payot. Paris.

16 — BROWN, F. J.. 1947. Educational Sociology. 626 pgs.. Prentice-Hall, Inc.. New York.

17 — CANGUILHEM, J.. 1947. Milieu et normes de l'homme au travail. In "Cahiers Internationaux de Sociologie". Vol. III. Cahier double. 2ème. année. 1947.

18 — CARNEIRO LEÃO, A.. 1938. Introdução à administração escolar. 516 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

19 — CAVALCANTI, T. B.. 1948. Tratado de direito administrativo — O Estado — Estrutura — Organização — Administração — Funções. 2.^a edição revista e aumentada. 5 vols.. 2489 pgs.. Livraria Editora Freitas Bastos. São Paulo.

20 — CHEVALIER, J.. 1948. Organisation. 2 vols.. 504 pgs.. 7ème. édition. Dunod. Paris.

21 — COMPAYRÉ, G.. 1890. Organisation pédagogique (Pédagogie pratique & Administration scolaire). 392 pgs.. Librairie Classique Paul Delaplane. Paris.

22 — CUBBERLEY, E. P.. 1931. Public school administration. 17 pgs.. In "Twenty-five years of American education". Collected essays written by a group of his former students as a tribute to Paul Monroe. Edited by I. L. Kandel. The Macmillan Company. New York.

23 — CUNHA, M. W. V.. 1951. A burocratização das empresas industriais. 161 pgs.. São Paulo.

24 — DE PLAS, B. et VERDIER, H.. 1947. La publicité. 128 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

25 — DEWEY, J.. 1936. Democracia e educação. Tradução de G. Rangel e A. Teixeira. 439 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

26 — DILTHEY, W.. 1940. Fundamentos de um sistema de Pedagogia. Traducción directa del alemã por L. Luzuriaga. 159 pgs.. Editorial Losada, S. A.. Buenos Aires.

27 — DOTRENS, R.. 1935. El problema de la inspección y la educación nueva. Prefacio de M. A. Malche. Traducción y estudio sobre la organización escolar en España de A. B. y Usano. 290 pgs.. Espasa-Calpe. Madrid.

28 — DREYFUS, A.. 1942. Aula inaugural da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. 25 pgs.. Separata da Revista do Arquivo. N.º LXXXI. Departamento de Cultura. São Paulo.

29 — DUBOIS-RICHARD, P.. 1930. L'organisation technique de l'État. 331 pgs.. Librairie du Recueil Sirey. Paris.

30 — DURKHEIM, E.. 1937. As regras do método sociológico (Com uma introdução de P. A. Bastide). Tradução de J. R. Merejê. 315 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

31 — DURKHEIM, E.. S/d. Educação e Sociologia (Com um estudo da obra de Durkheim, pelo Prof. Paul Fauconnet, da Sorbonne). Tradução de Lourenço Filho. 111 pgs.. Companhia Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

32 — DURKHEIM, E.. 1911. Pédagogie. In "Nouveau dictionnaire de Pédagogie et d'instruction primaire". F. Buisson (Directeur). 2087 pgs.. Librairie Hachette et Cie.. Paris.

33 — EDWARDS, N. and RICHEY, H. G.. The school in the American social order. The dynamics of American education. 880 pgs.. The Riverside Press Cambridge. New York.

34 — FAYOL, H.. 1931. Administration industrielle et générale. Prévoyance. Organisation. Commandement. Coordination. Contrôle. 16ème. édition. 174 pgs.. Dunod. Paris.

35 — FAYOL, H.. 1927. L'éveil de l'esprit publique. Études publiés sur la direction de M. Fayol. 4ème. livraison. 289 pgs.. Dunod. Paris.

36 — FERNANDES, F.. 1950. Aplicação dos conhecimentos sociológicos às relações internacionais. 19 pgs.. Separata da revista Sociologia. Vol. XII, n.º 3. São Paulo.

37 — FLEURY, L. G.. 1936. As reprovações na escola primária. (O fenômeno das reprovações — Análise das causas — Medidas contra o mal — Dados estatísticos). 37 pgs.. Secretaria da Educação e Saúde Pública. Diretoria do Ensino. Tipografia Siqueira. São Paulo.

38 — FRIEDMANN, G.. 1948. Industrie et société aux États Unis. 29 pgs.. In "Annales". 3ème. année. N.os 1 e 2. Janvier-Mars, Avril-Juin. 1948.

39 — FRIEDMANN, G.. 1936. La crise du progrès. Esquisse d'histoire des idées. 1895-1935. 2ème. édition. 284 pgs.. Gallimard. Paris.

40 — GABALLI, P. P.. 1934. Publicidad racional. 417 pgs.. Editorial Labor S. A.. Barcelona.

41 — GALEOT, A. L.. 1919. De l'organisation des activités humaines. 375 pgs.. Nouvelle Librairie Nationale. Paris.

42 — GALEOT, A. L.. 1920. Les système sociaux et l'organisation des nations modernes. Les système organique faux. L'organisation rationnelle expérimentale de la vie nationale. 400 pgs.. Nouvelle Librairie Nationale. Paris.

43 — GALPIN, C. J.. 1948. Método para fazer um "survey" social da comunidade rural. Tradução de A. M. Gonçalves. 10 pgs.. In "Estudos de Ecologia humana". Tomo I de Leituras de Sociologia e Antropologia social, organizadas por D. Pierson. Livraria Martins Editora. São Paulo.

44 — GLAZER, C.. 1945. Normas e metodos de administração. Tradução de A. M. Bahieuse, L. X. Sousa e E. S. Mesquita. 312 pgs.. Editora Atlas S. A.. São Paulo.

45 — GOODNOW, F. J.. 1907. Les principes du droit administratif des États Unis. Traduction française par A. et G. Jèse. 613 pgs.. V. Giard & E. Briér. Paris.

46 — GOY, H.. 1939. L'école fasciste. In "Encyclopédie Française". L. Febvre (Directeur général). Tome XV. Éducation et instruction. 15.00-1 a 15.z-12 pgs.. Societé de gestion de l'Encyclopédie Française. Paris.

47 — GULICK, L.. 1937. Notes on the theory of organization. With special reference to government in the United States. 46 pgs. In "Papers on the science of administration". Edited by L. Gulick and L. Urwick. Institute of Public Administration. Columbia University. New York.

48 — GWYNN, J. M.. 1945. Curriculum principles & social trends. 630 pgs.. The Macmillan Company. New York.

49 — HANS, N.. 1950. Comparative education. A study of educational factors and traditions. 333 pgs.. Routledge & Kegan Paul Limited. London.

50 — HERSKOVITS, M. J.. 1950. Man and his works — The science of cultural Anthropology. 678 pgs.. Alfred A. Knopf. New York.

51 — HIDALGO, R. A.. 1952. Idéias directrices y métodos educativos en Alemania Nazi, Italia Fascista, Rusia Soviética y Estados Unidos. 30 pgs.. In "Filosofia, Letras & Ciências de la Educación". Ano V. Enero a Março de 1952. N.º 13. Universidade Central del Ecuador. Quito.

52 — HUBERT, R.. 1949. Histoire de la Pédagogie. 404 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

53 — HUBERT, R.. 1946. Traité de Pédagogie générale. 687 pgs.. Presses Universitaires de France. Paris.

54 — JOURDAN, H.. 1939. La Pédagogie nationale-socialiste. In "Encyclopédie Française". L. Febvre (Directeur générale). Tome XV. Éducation et instruction. 15.00-1 a 15.z-12 pgs.. Societé de gestion de l'Encyclopédie Française. Paris.

55 — KANDEL, I. L.. 1947. Educação comparada. Tradução de N. F. Abu-Merhy. 2 vols.. 934 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

56 — KERSCHENSTEINER, G.. 1934. A alma do educador e a formação do professor. Traduzido da 2.^a edição alemã por Z. Nitch. 143 pgs.. Atlantida Editora. Rio de Janeiro.

57 — KILPATRICK, W. H.. S/d. Educação para uma civilização em mudança. Tradução de Noemy Silveira, 123 pgs.. Companhia Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

58 — KIMBALL, D. S.. 1942. Economia industrial. Versión española de M. G. Alvarez y M. B. Jiménez. 330 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México.

59 — KLINEBERG, O.. 1946. Introdução à Psicologia social. 139 pgs.. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Boletim LXXV. Psicologia n.º 1. São Paulo.

60 — KNIGHT, E. W.. 1934. Education in United States. New edition. 631 pgs.. The Athenaeum Press (Ginn and Company). Boston.

61 — LABRY, R.. 1939. L'enseignement en U.R.S.S.. In "Encyclopédie Française". L. Febvre (Directeur général). Tome XV. Éducation et instruction. 15.00-1 a 15.x. 12 pgs.. Société de gestion de l'Encyclopédie Française. Paris.

62 — LALANDE, A.. 1947. Vocabulaire technique et critique de la Philosophie. 1280 pgs.. 5ème. édition augmentée d'un grand nombre d'articles nouveaux. Presses Universitaires de France. Paris.

63 — LEFEVER, D. W., TURRELL, A. M., WEITZEL, H. I.. 1941. Principles and techniques of guidance. 522 pgs.. The Ronald Press Company. New York.

64 — LEPAWSKY, A.. 1949. Administration. The art and science of organization and management. 669 pgs.. Alfred-A-Konpf. New York.

65 — LOURENÇO FILHO. Administração dos serviços de ensino no país. In "Administração dos serviços de educação". Boletim n.º 12. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Ministério da Educação e Saude. 1941. Rio de Janeiro.

66 — LOURENÇO FILHO, S/d. Introdução ao estudo da escola nova. Quinta edição, revista e aumentada. 260 pgs.. Edições Melhoramentos. São Paulo.

67 — LOURENÇO FILHO. 1945. Orientação educacional. 16 pgs.. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. V. Julho de 1945. N.º 13.

68 — LUZURIACA, L.. 1946. Historia de la educación pública. 246 pgs.. Editora Losada. Buenos Aires.

69 — MACHADO, L. G.. 1943. Alguns aspectos atuais do problema do método, objeto e divisões da ciência política. 111 pgs. Boletim XXXI. Política n.º 1. Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo.

70 — MAC IVER, R. M.. 1945. O Estado. Tradução de M. B. Lopes e A. M. Gonçalves. 354 pgs.. Livraria Editora Martins. São Paulo.

71 — MAGALHÃES, A.. Dicionário enciclopédico brasileiro. 1557 pgs.. Edição da Livraria do Globo. Porto Alegre.

72 — MANNHEIM, K.. 1946. Diagnostico de nuestro tiempo. Versión española de J. M. Echavarría. 193 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México.

73 — MANNHEIM, K.. 1946. Libertad y planificación social. Versión española de R. Landa. 476 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México.

74 — MARIANI, C.. 1948. Projeto de lei que acompanha a exposição de motivos. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. 25 pgs.. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. XIII. Maio-Agosto 1949. N.º 36. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro.

75 — MARROU, H. I.. 1950. Histoire de l'éducation dans l'antiquité. 2ème. édition revue et augmentée. 595 pgs.. Éditions du Seuil. Paris.

76 — MARTEL, F.. 1911. Organisation pédagogique des écoles primaires publiques. In "Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire". Publié sous la direction de F. Buisson. Librairie Hachette et Cie.. Paris.

77 — MASAGÃO, M.. 1926. Conceito de direito administrativo. 44 pgs.. Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus. São Paulo.

78 — McKOWN, R. C.. 1947. Extra-curricular activities. 734 pgs.. The Macmillan Company. New York.

79 — MEAD, M.. MCMXXVII. Primitive education. In "Encyclopaedia of the social sciences". E.R.A. Seligman and A. Johnson (Editors). 16 vls.. The Macmillan Company. New York.

80 — MERRIAM, H. G.. 1943. Essay. In "Dictionary of world Literature". J. T. Shipley (Editor). 633 pgs.. The philosophical Library. New York.

81 — MESSER, A.. 1935. Historia de la Pedagogia. Traducción de M. S. Sarto. 3.ª edición. 424 pgs.. Editorial Labor S .A.. Madrid.

82 — MOEHLMANN, A. B.. 1940. School administration. Its development, principles, and future in the United States. 929 pgs.. Houghton Mifflin Company. New York.

83 — MONROE, P.. 1939. História da educação. Tradução de N. C. Azevedo. 459 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

84 — MOONEY, J. D. and REILLEY, A. C.. 1951. *Onward Industry! The principles of organization and their significance to modern industry.* 564 pgs.. Harper & Brothers Publishers. New York.

85 — MORT, P. R. and REUSSER, W. C.. 1951. *Public school finance. Its blackground, structure, and operation.* 639 pgs.. Second edition. Mac Graw-Hill Book Company, Inc.. New York.

86 — NOUBEL, J. F.. 1934. *L'enseignement considéré comme service publique.* 327 pgs.. Librairie du Recueil Sirey. Paris.

87 — ORTEGA Y GASSET, J.. 1930. *Misión de la universidad.* 145 pgs.. Revista de Occidente. Madrid.

88 — ORTUETA, R. L.. S/d. *Organización científica de las empresas. Su valoración social.* 260 pgs.. Madrid.

89 — PEHUET, L.. 1948. *Notions et données pratiques sur l'organisation du travail.* 314 pgs.. Éditions Léon Eyrolles. Paris.

90 — PENNA, J. B. D.. 1949. *Claparède.* 144 pgs.. In "Grandes educadores (Platão, Rousseau, Dom Bosco, Claparède)". Em colaboração com C. Costa, R. A. Bello e A. D'Avila. 333 pgs. Editora Globo. Porto Alegre.

91 — PFIFFNER, J. M.. 1946. *Public administration. Revised edition.* 621 pgs.. The Ronald Press Company. New York.

92— PIERSON, D.. 1948. *Teoria e pesquisa em Sociologia.* 2.^a edição, revista e ampliada. 448 pgs.. Edições Melhoramentos. São Paulo.

93 — PRIHODA, V.. 1935. *Racionalización de la instrucción pública — Organización y funcionamiento del sistema escolar.* Traducción del checo por A. Dinkertova. 442 pgs.. M. Aguilar Editor. Madrid.

94 — RAMOS, G.. 1950. Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho. Ensaio de sociologia do conhecimento. 185 pgs.. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

95 — REDFIELD, R.. 1949. Civilização e cultura de folk — Estudo de variações culturais em Yucatan. Tradução de A. M. Gonçalves. 429 pgs.. Livraria Martins Editora. São Paulo.

96 — REEDER, W. G.. 1941. The fundamentals of school administration. Revised and enlarged edition. 798 pgs.. The Macmillan Company. New York.

97 — REINOEHL, C. M.. 1946. Castigos. Castigos corporales. In "Encyclopédia de la educación moderna". H. Schueler y H. N. Rivlin (Editores). Traducción directa del inglés por C. Luzuriaga e L. Luzuriaga. 2 vols.. 826 pgs. Editorial Losada. Buenos Aires.

98 — REIS, J.. 1944. Preparo de artigos técnicos. 39 pgs.. Separata de "Administração Pública". Ano 2, nos. 1 e 2. Março e Junho de 1944. Governo do Estado de S. Paulo. Departamento de Serviço Público. São Paulo.

99 — RIBEIRO, J. Q.. 1938. Fayolismo na administração das escolas públicas. 116 pgs.. Linotechnica. São Paulo.

100 — RIVAROLA, H. C.. 1944. Legislación escolar y ciencia de la educación. 3.^a edición. 449 pgs.. Libreria y editorial "El Ate-
neo". Buenos Aires.

101 — ROARK, R. N. 1905. Economy in education. A practical discussion of present-day problems of educational administration. 252 pgs.. American Book Company. New York.

102 — RODRIGUES, N. M.. 1950. Caracterização dos tipos de organização. In "Revista do Serviço Público". Ano XIII. Vol. IV. N.ºs 2 e 3. Novembro e Dezembro de 1950. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

103 — RODRIGUES, M. C. S.. 1938. Educação comparada. Tendências e organizações escolares. 296 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

104 — ROGERS, M.. 1947. Les problèmes des rapports humaines dans l'industrie. In "Cahiers Internationaux de Sociologie" Vol. III. Cahier double. 2ème. année. 1947.

105 — RORIZ, Pe. J.. 1951. A educação nas constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937, 1946. 135 pgs.. Empresa Gráfica "Revista dos Tribunais". São Paulo.

106 — RUDOLFER, N. S.. 1938. Introdução à Psicologia educacional. 459 pgs.. Companhia Editora Nacional. São Paulo.

107 — RUIS, S. H. y BENEDI, D. T.. 1940. La ciencia de la educación. 2 vols.. 925 pgs.. Editorial Atlante S. A. México.

108 — SARTO, L. S.. (Diretor). 1940. Dicionario de Pedagogia. 2 vols. 3251 pgs.. Editora Labor S. A.. Barcelona.

109 — SEARS, J. B.. 1950. The nature of the administrative process. With special reference to public school administration. First edition. 623 pgs.. McGraw-Hill Book Company, Inc.. New York.

110 — TAYLOR, F. W..1930. La direction des ateliers. Étude suivie d'une memoire sur l'emploi des courroies. Avec une note sur l'utilisation des ingenieurs diplômés. Traduction française de L. Descroix. 190 pgs.. Dunod. Paris.

111 — TEIXEIRA, A.. Discurso de posse na diretoria do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Publicado na "Folha da Manhã" de 16-6-52.

112 — TEIXEIRA, A. S.. 1936. Educação para a democracia — Introdução à administração educacional. 286 pgs.. Livraria José Olympio, Editora. Rio de Janeiro (D. F.).

113 — URWICK, L.. 1950. The elements of administration. 132 pgs.. Sir Isaac Pitmman & Sons Ltd.. London.

114 — WAHLQUIST, J. T.. 1942. The philosophy of American education. 407 pgs.. The Ronald Press Company. New York.

115 — WALKER, H.. 1937. Public administration in the United States. 698 pgs.. Farrar & Rinehart, Inc., New York.

116 — WALTHER, L.. S/d. Techno-psychologia do trabalho industrial. Tradução de Lourenço Filho. 205 pgs.. Companhia de Melhoramentos de São Paulo. São Paulo.

117 — WARREN, H. C .(Editor) 1948. Diccionario de Psicologia. Traducción y revisión de E. Imaz, A. Alatorre y L. Alaminos. 383 pgs.. Fondo de Cultura Económica. México. Buenos Aires.

118 — WEBER, R.. 1944. Economia y sociedad. 4 vols.. Traducción y nota preliminar por J. M. Echavarría. Fondo de Cultura Económica. México.

119 — WHITE, L. D.. 1949. Introduction to the study of public administration. 612 pgs.. The Macmillan Company. New York.

120 — WHYTE, L. L., 1950. The next development in man. 255 pgs.. The New American Library. New York.

121 — WILLOUGHBY, W. F.. 1927. Principles of public administration. With special reference to the national and states government of the United States. 720 pgs.. The Brookings Institution. Washington.

II — *Legislação*

122 — Decreto federal n.º 3.810 de 19-3-1932. In "A administração dos serviços de educação". 127 pgs.. Boletim n.º 12. Ins-

tituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Ministério da Educação e Saúde. 1941. Rio de Janeiro.

123 — Código de Educação do Estado de São Paulo. Decreto n.º 5.884 de 21-4-1933. 174 pgs.. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo.

124 — Estatutos da Universidade de São Paulo. Decreto Federal n.º 39 de 3-9-1934. 527 pgs.. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo.

125 — Lei Federal n.º 378 de 3-1-1937. Reorganiza o Ministério de Educação e Saúde. In "Indicador da organização administrativa federal". Atualizada até 15-11-1951. 600 pgs. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

126 — Decreto-Lei Federal n.º 579 de 30-7-1938. In "Revista do Serviço Público". Ano I. Vol. III. N.º 2, Agosto de 1938. Departamento Administrativo do Serviço Público. Rio de Janeiro.

127 — Organização da Faculdade Nacional de Filosofia. (Legislação da — 1939 a 1946). S/d. Folheto n.º 3. 34 pgs.. Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro.

128 — Leis orgânicas do ensino primário e normal. Decretos-leis federais nos 8.529 e 8.530 de 2-1-1946. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. III. N.º 26, Fevereiro de 1946. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro.

129 — Decreto-lei Estadual de São Paulo, n.º 15.501, de 26-1-1946. Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1946. Tomo LVI. 1.º trimestre (1.º vol.). Imprensa Oficial do Estado. São Paulo. 1946.

130 — Portaria Ministerial n.º 328 de 13-5-1946. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". Vol. VII, N.º 26, Fevereiro de 1946. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro.

III — *Trabalhos não assinados*

131 — IDORT. Revista do Instituto de Organização Racional do Trabalho. Ano I. N.º 1. Janeiro de 1932.

132 — (Editorial). 1945. Orientação profissional e educacional. In "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos". 164 pgs. Vol. V. Julho de 1945. N.º 13. Rio de Janeiro.

133 — Bibliografia Econômico Social. Ano III. Março de 1952. N.º 3. Publicação da Fundação Getulio Vargas.

134 — Unesco. 1950. La formation professionnelle du personnel enseignant primaire. 2ème. édition. 275 pgs. Bureau International d'Éducation. Genève.

135 — Musée Pédagogique. S. D.. L'organisation de l'enseignement en France. 116 pgs.. Édition de la Présidence du Conseil. Paris.

Í N D I C E

