

DJEISSOM SILVA RIBEIRO

**TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM
JOSÉ QUERINO RIBEIRO E M. B. LOURENÇO FILHO:
raízes e processos de constituição de modelos teóricos**

MARÍLIA

2006

DJEISSOM SILVA RIBEIRO

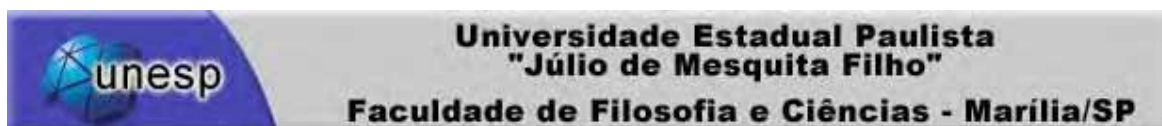
**TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR EM
JOSÉ QUERINO RIBEIRO E M. B. LOURENÇO FILHO:
raízes e processos de constituição de modelos teóricos**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, sob a orientação da Prof.a Dr.a **Lourdes Marcelino Machado**, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Educação.

MARÍLIA

2006

APOIO



RIBEIRO, D.S. *Teoria de Administração Escolar em José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos*. Marília, 2006. 220p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

RESUMO

O trabalho toma como fontes documentais os livros *“Ensaio de uma teoria da Administração Escolar”*, de José Querino Ribeiro, e *“Organização e Administração Escolar”*, de Manoel Bergström Lourenço Filho. Através dessas fontes, analisa-se a teoria de Administração Escolar produzida no Brasil, entre 1952 e 1963, objeto de estudo da pesquisa. A partir das datas de publicação dos livros referidos, o recorte histórico é delimitado entre 1930 e 1960. As três referências bibliográficas da área de Administração Escolar, comuns em ambos os livros, possibilitaram a investigação das raízes de modelos teóricos (racional/burocrático, de sistema social, político e anárquico) apresentados na obra *“A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar”*, de Licínio C. Lima, utilizada como referência teórica. Os três trabalhos identificados, escritos em língua inglesa, foram: *“Public School Administration”*, de Ellwood Cubberley; *“School Administration. Its Development, Principles and Function in the United States”*, de Arthur B. Moehlman; e *“The Nature of the Administrative Process. With Special Reference to Public School Administration”*, de Jesse B. Sears. Para a investigação dos processos e das condições de produção dessa teoria adotam-se como procedimentos metodológicos três conjuntos de técnicas: a Análise de Conteúdo, baseada nas vertentes francesa e norte-americana, a Análise do Discurso e a Análise Documental. A partir desse referencial teórico e metodológico, a pesquisa ensaiou uma abordagem sociológica na análise dos dados, apontando para a necessidade de um aprofundamento na área da Sociologia da Ciência. A tese defendida é a de que havia, nos anos de 1930, uma concepção de ciência que possibilitou a constituição inicial do campo de estudos da Administração Escolar. Nos anos de 1950, condições e processos de produção científicos diferenciados permitiram identificar as raízes dos modelos teóricos, constituindo-se como instrumentos analíticos.

Palavras-chave: **administração escolar; modelos teóricos explicativos; constituição teórica; pensamento administrativo brasileiro.**

RIBEIRO, D.S. *School Administration Theory in José Querino Ribeiro and M. B. Lourenço Filho: roots and constitution processes of theoretical models*. Marília, 2006. 220p. Dissertation (PhD in Education) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

ABSTRACT

The doctoral dissertation has as sources the books “*Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*”, by José Querino Ribeiro and “*Organização e Administração Escolar*”, by Manoel Bergström Lourenço Filho. Through those sources the school administration theory produced in Brazil between 1952 and 1963, the study object of the research, is analyzed. From the referred books publishing dates the research historical period of analysis is limited between 1930 and 1960. The three bibliographical references on school administration, common in both books, made it possible to investigate the roots of potential theoretical models (rational/bureaucratic, social system, political and anarchical) presented in the book “*A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*”, by Licínio C. Lima, used as theoretical reference on the subject. The three pieces of work identified, written in English, were: “*Public School Administration*”, by Ellwood Cubberley; “*School Administration. Its Development, Principles and Function in the United States*”, by Arthur B. Moehlman; and “*The Nature of the Administrative Process. With Special Reference to Public School Administration*”, by Jesse B. Sears. To investigate the theory production processes and conditions three sets of techniques were adopted as methodological procedures: Content Analysis, based on French and American material, Discourse Analysis and Document Analysis. Based on this theoretical and methodological reference the research approached a sociological investigation on analyzing the data, pointing to the necessity of a deeper study on the Sociology of Science. The thesis defended is that there was, in the 1930’s, a conception of science that permitted the initial constitution for School Administration studies. In the 1950’s scientifically differentiated production conditions and processes made it possible to identify the roots of the theoretical models getting shaped as analytical instruments.

Keywords: school administration; theoretical models; theoretical constitution; Brazilian administrative knowledge.

RIBEIRO, D.S. *Théorie de Gestion Scolaire sur José Querino Ribeiro et M. B. Lourenço Filho*: racines et processus de constitution de modèles théoriques. Marília, 2006. 220p. Thèse (Doctorat en Éducation) – Faculté de Philosophie et Sciences, Campus de Marília, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”.

RÉSUMÉ

Le travail de doctorat prend comme sources documentaires les livres “*Essai d’une théorie de la Gestion Scolaire*”, de José Querino Ribeiro, et “*Organisation et Gestion Scolaire*”, de M. B. Lourenço Filho. À travers ces sources, on analyse la théorie de Gestion Scolaire produite au Brésil entre 1952 et 1963, objet d’étude de la recherche. À partir des dates de publication des livres cités, la période historique est délimitée entre 1930 et 1960. Les trois références bibliographiques du domaine de la Gestion Scolaire, en commun dans les deux livres, ont rendu possible l’enquête des racines de modèles théoriques (rationnel/burocratique, de système social, politique et anarchique) présentés dans l’œuvre “*L’École comme Organisation et la Participation dans l’Organisation Scolaire*”, de Licínio C. Lima, utilisée comme référence théorique. Les trois livres identifiés, écrits en langue anglaise, ont été: “*Public School Administration*”, de Ellwood Cubberley; “*School Administration. Its Development, Principles and Function in the United States*”, de Arthur B. Moehlman; et “*The Nature of the Administrative Process. With Special Reference to Public School Administration*”, de Jesse B. Sears. Pour la recherche des processus et des conditions de production de cette théorie, trois ensembles de techniques ont été adoptés comme procédures méthodologiques: l’Analyse de Contenu, basée dans les sources françaises et d’Amérique du nord, l’Analyse du Discours et l’Analyse Documentaire. À partir de cette référence théorique et méthodologique, la recherche a tenté un abordage sociologique dans l’analyse des données, montrant la nécessité d’un approfondissement dans le domaine de la Sociologie de la Science. La thèse défendue est qu’‘il y avait, dans les années 30, une conception de science qui a rendu possible la constitution initiale du champ d’études de la Gestion Scolaire. Dans les années 50, les différentes conditions et processus de production d’études scientifiques ont permis d’identifier les racines des modèles théoriques, en constitution comme instruments analytiques.

Mots clés: **Gestion Scolaire; modèles théoriques; constitution théorique.**

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
RÉSUMÉ	6
AGRADECIMENTOS	9
INTRODUÇÃO	12
Os Estudos de Administração Escolar no Brasil	13
A aproximação Brasil-Portugal na área de Administração Escolar:	
algumas interfaces e contribuições	20
Origem e Desenvolvimento(s) da Tese de Doutorado	22
Discussão Terminológica: aproximações	27
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	38
Os Materiais Selecionados e os Autores Analisados	39
A Natureza da Pesquisa	51
Análise de Conteúdo, Análise do Discurso e Análise Documental	55
MODELOS TEÓRICOS EXPLICATIVOS	60
Identificando as raízes dos modelos teóricos	67
Algumas implicações na utilização dos modelos teóricos	73
A imagem recorrente: o modelo racional/burocrático	74
Raízes do modelo racional/burocrático na formação dos administradores	85
AS TEORIAS DE QUERINO RIBEIRO E LOURENÇO FILHO:	
RAÍZES E PROCESSOS DE CONSTITUIÇÃO DE MODELOS TEÓRICOS	87
Aspectos da Constituição Teórica da Administração Escolar nos Estados Unidos:	
1930-1960	90
Ellwood Cubberley: “Administração da Escola Pública”	93
Arthur Moehlman: “Administração Escolar”	99
Modelo racional: burocrático ou pragmático?	100
Jesse Sears: “A Natureza do Processo Administrativo”	126
Modelo racional/burocrático?	127
“Teoria Administrativa”	147
Teorias das Organizações	155
Teoria Geral de Administração na Europa	165

Aspectos da Constituição Teórica da Administração Escolar no Brasil: 1940-1960	172
José Querino Ribeiro: “Ensaio de uma da Administração Escolar”	172
Beatriz M. de Sousa Wahrlich: “Uma Análise das Teorias de Organização”	188
Manoel Bergström Lourenço Filho: “Organização e Administração Escolar”	189
CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS	214
APÊNDICE “A”	218

AGRADECIMENTOS

Nesta rubrica do trabalho o esforço intelectual é na síntese das palavras sem, no entanto, deixar de mencionar, mesmo que grande parte indiretamente, todas as pessoas que participaram na realização do mesmo.

Esse esforço de síntese me impede de citar nominalmente todas as pessoas a quem acredito devo sinceros agradecimentos, mas não impede, de maneira alguma, que eu me lembre de cada uma delas hoje e sempre, e também daquilo que atribuo como sendo suas contribuições para esta tese.

Em primeiro lugar, gostaria de registrar os mais sinceros agradecimentos aos meus pais, Reginaldo Martins Ribeiro e Leonice da Silva Ribeiro, que me propiciaram estrutura física, material e emocional, fundamentais para a minha dedicação exclusiva a esta tese.

A minha irmã, Ellen da Silva Ribeiro, e ao seu esposo, Fábio Gradim Tiveron, pelo apoio e atenção dados durante a elaboração deste trabalho.

Aos demais familiares, que sempre me incentivaram na busca de meus objetivos.

Aos meus orientadores, Prof.a Dr.a Lourdes Marcelino Machado e Prof. Dr. Licínio C. Lima, pelas orientações, críticas e sugestões. Esses dois pesquisadores/intelectuais concorreram decisivamente para o meu amadurecimento intelectual e pessoal. Muitos de seus gestos me levaram a perceber o processo educacional de forma diferente e a construir determinadas perspectivas importantes para o desenvolvimento desta tese.

A Fabiana Aparecida Arf, pela amizade, companheirismo, carinho, compreensão e pela possibilidade de um diálogo ampliado em sua caminhada acadêmica no Mestrado em Educação.

À Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, em seu todo institucional, aos funcionários que foram responsáveis pela concretização do estudo e pelas oportunidades de crescimento científico e intelectual, na interação com o corpo docente, discente e administrativo.

Aos docentes do Departamento de Administração e Supervisão Escolar e do Programa de Pós-Graduação em Educação. Aos funcionários da Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Seção de Pós-Graduação, do Escritório de Pesquisa e da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Aos docentes, Prof.a Dr.a Maria Sylvia Simões Bueno e o Prof. Dr. Paschoal Quaglio, que me acompanharam e demonstram um interesse especial pela realização do meu trabalho.

Ao Prof. Dr. João Gualberto de Carvalho Meneses, que esteve presente em algumas bancas de avaliação pelas quais passei e que contribuiu diretamente na obtenção da Bolsa CAPES-PDEE para o estágio no exterior.

Ao Prof. Dr. Benno Sander, pela contribuição recebida para a obtenção da bolsa referida.

Aos colegas de orientação, amigos com os quais partilhei a rotina de estudante/orientando, reunidos em torno de nossa orientadora, cuja habilidade nas relações pessoais e profissionais possibilitou inúmeras formas de trabalho e aprendizado.

Aos funcionários e pesquisadores da Universidade do Minho, em Portugal, que me auxiliaram nas pesquisas e trabalhos, durante meu período de estágio.

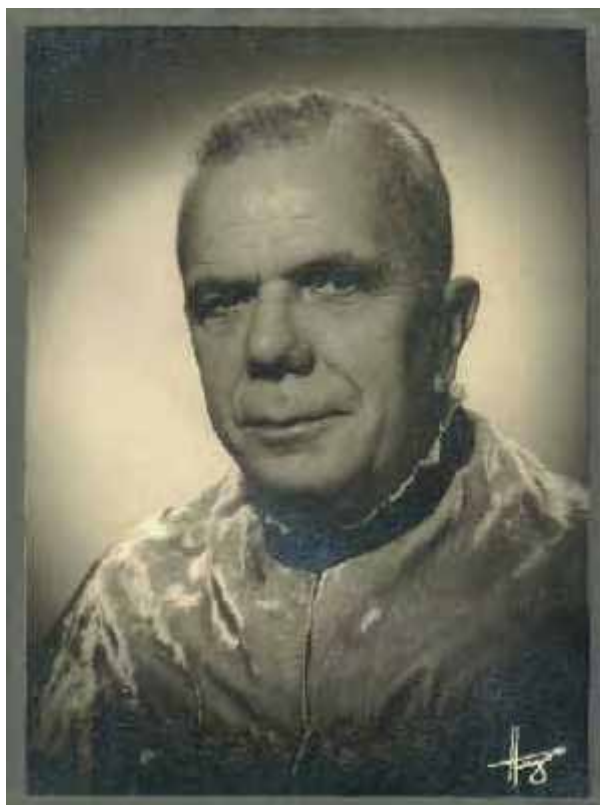
Aos amigos que conquistei em várias instâncias da universidade, dentre as quais: o Instituto de Educação e Psicologia; o Departamento de Sociologia da Educação e Administração Educacional; a Biblioteca de Ciências da Educação (BCE); o Curso de Mestrado em Sociologia das Organizações; as Secretarias do referido instituto, em suas unidades da Rua Abade da Loureira e também em Gualtar; e no Serviço de Reprografia.

Aos amigos da cidade de Braga, em especial a Maria Manuela Moreira Mesquita e Sousa, que muito contribuíram para a concretização desta tese.

Às agências de fomento, CAPES e FAPESP, que financiaram minhas pesquisas, através de bolsas e auxílios, desde o Mestrado em Educação.

Ao CNPq, por propiciar a minha orientadora uma bolsa de produtividade em pesquisa.

À CAPES, um agradecimento especial pela concessão de Bolsa de Estudos no Exterior, através de sua Comissão de Bolsas e Auxílios no Exterior (CBE) e do Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE).



JOSÉ QUERINO RIBEIRO



MANOEL BERGSTRÖM LOURENÇO FILHO

INTRODUÇÃO

Os Estudos de Administração Escolar no Brasil¹

Existem inúmeras formas de organização dos dados históricos para cada área de conhecimento. Porém, na Administração Escolar, objeto deste trabalho, a complexidade reside no fato de ser um campo de estudos composto também pela intersecção de elementos da Administração de Empresas e da Administração Pública.

Em História da Educação, e em especial na História da Administração Escolar, é possível que o pesquisador se defronte com várias periodizações e formas de organização dos dados históricos, normalmente com estreitas relações entre os fatos relevantes que contribuíram para a construção histórica do campo de estudos em questão, ainda que alguns fatos não sejam unanimidade em termos de marco histórico da área, porque sua relevância é questionada.

Os livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) parecem representar, em certa medida, exemplos dessa natureza, uma vez que não são considerados marcos históricos relevantes por todos os autores da área.

Esta discussão diz respeito aos estudos históricos e suas periodizações, assim como à abrangência de suas perspectivas analíticas e, ao realizarem recortes históricos para a elaboração de estudos, os autores podem deixar de incluir certas obras, desconsiderando uma parte da produção sobre o assunto: as obras mais antigas, de períodos mais distantes cronologicamente do momento da elaboração².

Os estudos de administração realizados a partir do início do século XX têm sua origem na aplicação de determinados princípios em indústrias e outras empresas de produção de bens materiais. Os resultados e avanços científicos são “emprestados” para outras áreas, num primeiro momento, para a própria Administração de Empresas e para a Administração Pública. Num segundo momento, contribuem para a Administração da

¹ Este subtítulo tem sua origem no relatório parcial do Projeto Integrado “A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil”, financiado pelo CNPq e que foi subdividido em duas fases. A primeira, iniciada em agosto de 2001, tinha como subtítulo: “suas raízes e seus processos de constituição teórica”. A segunda fase, iniciada em agosto de 2003, tem o subtítulo: “construindo um vocabulário usual”. O projeto integrado conta, atualmente, com a participação dos seguintes pesquisadores, sob a coordenação da Prof.^a Dr.^a Lourdes Marcelino Machado: Dr.^a Graziela Z. A. Maia (Departamento de Administração e Supervisão Escolar/DASE - UNESP, Campus de Marília), Djeissom Silva Ribeiro (Doutorando), Júlia Cristina Alves e Messas (Doutoranda), Márcia Regina Canhoto de Lima (Doutoranda), Silvia Regina Barbosa Garrosino (Mestranda), Fabiana Aparecida Arf (Mestranda), Adriana Inácio Yanaguita (Pedagogia), todos membros do Grupo de Pesquisa “Política Educacional e Organização do Trabalho na Escola”. Mais informações em www.administracaodaeducacao.pro.br.

² Esse ponto é abordado com base no livro de Sears (1950), uma vez que o autor não estabelece o período de sua análise com clareza e esta pode ter sido feita sem a pretensão de dar conta de toda uma produção em Administração Escolar, ou a partir do posicionamento do autor com relação ao elemento mencionado sobre a relevância dos fatos na área.

Educação porque seus princípios são considerados a verdadeira “ciência administrativa”³, uma vez que os autores da área consideram seus estudos superiores, em termos de elaboração teórica, àqueles realizados por outros campos da administração e também os únicos produtores de teoria de administração, na forma de princípios gerais. Na classificação de Wahrlich (1986), essa produção é denominada “teorias dos engenheiros”.

Nesse sentido, Machado (2003) conclui que, apesar de se poder identificar o surgimento do pensamento de Anísio Teixeira e M. B. Lourenço Filho já nos anos de 1930, a constituição efetiva de um *corpus* teórico próprio da Administração Escolar parece não se ter concretizado, não contribuindo para a prática administrativa e nem impulsionando estudos em Administração da Educação.

O período de análise proposto para a pesquisa, delimitado com base nos materiais selecionados, está entre 1930 e 1965⁴, aproximadamente, por se acreditar que contemple os diferentes momentos de elaboração dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

Essa definição levou em consideração o elemento da organização dos fatos históricos, feita com base nas referências bibliográficas contidas nesses livros, considerados integrantes do conjunto de “estudos de Administração Escolar no Brasil”, uma vez que deram origem a linhas de pensamento que foram debatidas e/ou seguidas por outras gerações de pesquisadores.

O livro de Ribeiro (1952) é representante de um período quando a maioria dos trabalhos era resultante de esforços individuais de pesquisadores de um campo de estudos recém-criado e, segundo o próprio autor, carecendo de melhor delimitação.

A idéia transmitida pelo livro de Lourenço Filho (1963) já é um pouco diferente, uma vez que a análise do autor abrangeu maior quantidade de trabalhos, sinalizando que o campo de estudos havia produzido mais, estava melhor fundamentado ou havia conseguido assimilar contribuições de áreas afins⁵.

³ Segundo o Prof. Dr. João Gualberto de Carvalho Meneses, por ocasião do Exame Geral de Qualificação desta tese, a Ciência Administrativa tem natureza diferente da Administração Científica, uma vez que aquela se caracteriza por uma abordagem teórica e interpretativa ao passo que esta se volta para o estudo das questões cotidianas da administração, na tentativa de aprimorar seus procedimentos.

⁴ O material publicado originalmente em língua inglesa faz com que o período delimitado inicialmente (1930-1960) seja extrapolado, considerando-se um dos marcos históricos da pesquisa a publicação do livro de Lourenço Filho (1963).

⁵ Segundo o Prof. Dr. João Gualberto de Carvalho Meneses, na mesma ocasião referida na nota de número 3, o trabalho de Ribeiro (1952) diferencia-se do de Lourenço Filho (1963) na medida em que o primeiro procurou estabelecer princípios e auxiliar na delimitação do campo de estudos no Brasil, caracterizando uma abordagem eminentemente teórica, ao passo que o segundo produziu um material que não teve uma preocupação teórica tão acentuada, analisando grande quantidade de dados do cotidiano da Administração

No projeto integrado citado foi realizado um mapeamento abrangente dos estudos de Administração da Educação, de Empresas e Administração Geral, que ofereceram contribuições para a constituição do campo da Administração Escolar no Brasil. Tais estudos, em sua maioria posteriores à criação da ANPAE (Associação Nacional de Política e Administração da Educação), já revelam uma outra natureza, pela sistematização de períodos e trabalhos anteriores, como que mapeando a produção existente.

Um levantamento⁶ realizado mostra a característica fragmentária dos estudos publicados na área, através de editoras comerciais e universitárias. Foram encontrados muitos livros e outros tipos de trabalho cuja produção é em sistema de co-autoria de múltiplos autores, o que reforça a necessidade de estudos monográficos aprofundados.

Mais recentemente, o conjunto dos estudos de Administração Escolar parece poder ser dividido em “administração” e “estudos sobre os estudos de administração”, o que se convencionou chamar de “Estado da Arte”. Entre estes últimos, destaca-se o Projeto Integrado ao qual a pesquisa se vincula, recentes trabalhos da ANPAE e pelo menos dois pioneiros no Brasil, que seriam, guardadas as devidas proporções, os trabalhos de Wahrlich (1986) e Lourenço Filho (1963). O primeiro desses trabalhos realiza uma importante sistematização do que era denominado de “Teorias das Organizações”.

Num período intermediário entre os “pioneiros” e a produção mais recente, pode-se citar Sander (1982), com uma relevante contribuição no cenário da Administração Escolar, uma vez que seus trabalhos repercutiram nos Estados Unidos e em toda a América Latina, além de ser um dos líderes anpaeanos. Ademais, o título do livro referido (*Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*) foi de grande influência para a construção do objeto de estudo do projeto integrado.

Posteriormente, os estudos iniciais foram classificados de diversas maneiras. Entre as categorizações apontadas por Machado (2003), predominam as interpretações do processo administrativo como genérico e passível de utilização, sem uma delimitação temporal específica. Outras categorizações remetem para um estudo das contribuições/influências dos trabalhos de Taylor e Fayol.

Escolar, o que aproxima o livro dos trabalhos realizados por Antônio Carneiro Leão, Arthur Moehlman e Ellwood Cubberley.

⁶ Esse trabalho, que diz respeito à situação da produção bibliográfica em Administração da Educação no Brasil, é a construção de uma bibliografia comentada sobre o tema: “Produção Editorial da Área de Administração da Educação: 1991 a 2000”, elaborado como parte do projeto integrado, sob a responsabilidade da aluna de Pedagogia, Adriana Inácio Yanaguita, bolsista CNPq.

Num segundo momento, os estudos de administração parecem mudar seu foco de análise, da rígida estrutura formal e de uma interpretação que aproxima a administração do funcionamento de um maquinário para a consideração dos elementos subjetivos fornecidos pelo componente humano presente nas organizações.

Nesse período, as classificações se expandiram de forma pouco homogênea e os recortes históricos foram se diferenciando, de maneira que dificultou o levantamento das classificações em relação aos períodos de análise.

O trabalho de Morgan (1996) apresenta uma classificação das teorias organizacionais, aproximando as diferentes correntes de pensamento a imagens/metáforas, com relevantes elementos analíticos (crítico-interpretativos) para a compreensão dessas variações históricas.

O subtítulo de cada um dos capítulos identifica as diferentes tendências, sempre contendo a sentença “as organizações vistas como”: máquinas (capítulo 2); organismos (capítulo 3); cérebros (capítulo 4); culturas (capítulo 5); sistemas políticos (capítulo 6); prisões psíquicas (capítulo 7); fluxo e transformação (capítulo 8); e instrumentos de dominação (capítulo 9).

Busca-se um critério para a compreensão das classificações já realizadas em relação aos estudos de Administração Escolar, considerando seu caráter de pluralidade e sua realidade diversificada e heterogênea. Em vista desses aspectos e da complexidade dos estudos teóricos na área, enfatiza-se que o procedimento de homogeneização na categorização é pouco plausível nesse campo de estudos.

No Brasil, muitas vezes, a Administração Escolar foi identificada como instrumento de manutenção e legitimação de relações de poder, a serviço do autoritarismo, inadequada, portanto, a uma sociedade que se pretendia democrática. É possível que esse fato tenha contribuído para que tais estudos ficassem relegados a um segundo plano nas pesquisas educacionais (MACHADO, 2003).

A década de 1960 inicia-se com a criação de uma Associação Nacional de Professores de Administração Escolar – ANPAE⁷, em 1961, sob a liderança de José Querino Ribeiro, por ocasião do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar e

⁷ Um estudo da produção elaborada pela associação ao longo de sua atuação foi originalmente preparado para fundamentar um projeto individual da Prof.a Dr.a Lourdes Marcelino Machado. Posteriormente foi desenvolvido por Graziela Z. A. Maia, dando origem a sua tese de Doutorado, defendida em dezembro de 2004.

Educação Comparada, realizado em São Paulo. Entre os elementos históricos considerados para esta pesquisa, esse é um acontecimento relevante⁸.

Em termos de periodização da história da Administração Escolar no Brasil, a criação da associação foi de grande relevância porque congregava estudiosos do tema e, ao mesmo tempo, professores de Administração Escolar em universidades brasileiras. Alguns de seus membros eram autores de grande relevância para a área, como Anísio Teixeira, José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, entre outros. A história desse campo de estudos pode ser dividida em antes e depois da ANPAE.

Entre os exemplos de produção científica de seus fundadores, além dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), deve-se destacar a grande repercussão do livro de Myrtes Alonso, “O papel do diretor na Administração Escolar”, publicado em 1976, utilizado como referência teórica pelas pessoas que atuavam na educação das redes públicas do Brasil. Posteriormente, sofreu uma série de críticas de autores de inspiração marxista.

A década de 1980 recebe as contribuições dos anpaeanos Sander (1982; 1986) e Paro (1986), entre outros. Essa produção reitera a escassez na área e é retratada em 1987 quando da publicação de um número temático da “Revista Em Aberto”, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira - INEP. Nela são indicados 110 títulos, divididos nas seguintes categorias: artigos de revista⁹ (51); teses e dissertações (18); livros e publicações de universidades (14); publicações de órgãos vinculados ao MEC (Ministério da Educação e Cultura) (9); outros (2).

Para Sander (1986), há uma provável relação entre as diferentes fases da história da Administração da Educação e o compromisso da ANPAE ao longo dos anos de existência. Tendo por pressuposto que “[...] a maioria dos intérpretes das perspectivas de administração da educação adotadas no Brasil nas últimas décadas são reconhecidos líderes anpaeanos ou participantes ativos das atividades da ANPAE [...]” (SANDER, 1986, p.12). O estudo dos textos veiculados nas publicações da associação constitui material relevante para a compreensão da evolução da teoria administrativa no Brasil.

Em termos de revisões de cunho histórico e/ou de Estados da Arte, a produção vem sendo ampliada, a partir de 1994, também pela atuação da rede de pesquisadores da ANPAE e de alguns outros pesquisadores e/ou grupos de pesquisa.

⁸ Atualmente, a sigla ANPAE significa “Associação Nacional de Política e Administração da Educação”.

⁹ Excluídos os títulos publicados pela ANPAE na Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE).

A síntese analítica de Sander (1982) foi reelaborada pelo autor com ampliação do espectro de análise (América Latina) e ganhou *status* de Estado da Arte. Publicada sob novo título (Gestão da Educação na América Latina), em 1995, procura contextualizar a evolução da Administração da Educação no contexto da Administração Pública.

Um dos pontos importantes na releitura das teorias administrativas nesse trabalho é a construção de instrumentos de análise de diferentes períodos históricos, denominados pelo autor de “enfoques analíticos”: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico. Estabelecem uma periodização para os estudos de Administração da Educação, que se estende desde o século XVI até o final dos anos de 1980 (SANDER, 1995).

Os enfoques mais relevantes para esta pesquisa são o comportamental e o desenvolvimentista, pois são identificados na teoria de Administração da Educação latino-americana a partir da década de 1940, com traços marcantes até por volta de 1970, quando passam a ser identificados elementos do enfoque sociológico (SANDER, 1995).

Classifica boa parte do período antecedente ao recorte histórico desta pesquisa (1930-1960) como sendo predominante um “enfoque tecnocrático”, cujos representantes no Brasil seriam os pioneiros da Administração Escolar, como Anísio Teixeira, José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho e Antônio Carneiro Leão.

Um outro ponto de relevância para a pesquisa é que esses trabalhos de Sander (1982; 1986; 1995) representam um conjunto sobre a história do pensamento administrativo no Brasil, que não tem sido privilegiado pelos autores da área. Torna-se assim uma importante referência histórica para a pesquisa, na medida em que, além de fornecer elementos analíticos para a teoria da Administração Escolar no Brasil, mostra um certo caminho a trilhar nos estudos da área.

Segundo o autor, a concepção de história é uma importante referência para a análise do pensamento administrativo brasileiro: “[...] A história nos ensina que a reconstrução de um caminho implica um processo de desconstrução que não apaga as marcas, ocultas ou manifestas, das construções anteriores” (SANDER, 1995, p.13).

Esse livro é utilizado não somente como uma referência teórica, mas como referência histórica. Vislumbrou-se a possibilidade de utilizar uma referência construída por um autor da área de Administração da Educação, na forma de releitura histórica de um período bastante amplo e que engloba aquele analisado nesta pesquisa, ao invés de sistematizar dados históricos a partir de diversos materiais de História da Educação.

Ainda no contexto dos anos de 1990, concluiu-se um estudo sobre Política e Gestão da Educação no país, em 1999, publicado em 2001 como um volume da Biblioteca ANPAE, intitulado “O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997”, apresentando importantes resultados e informações sobre a produção de pesquisas na área referida. Nesse trabalho foram identificadas poucas pesquisas teóricas em Administração da Educação, o que deu um novo impulso à produção na área e culminou com a proposição do projeto integrado “A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil”, já referido.

Diante desse quadro, é possível que o campo da Administração Escolar seja percebido, de certo modo, “dissolvido” na discussão da macro-política. Sem ter desenvolvido, ao longo dos anos, um corpo próprio de conhecimentos, a Administração Escolar vê-se cada vez mais “assaltada” pelas perspectivas gerencialistas e de mercado, o que reflete nos levantamentos efetivados pelos “Estados da Arte”, recentemente elaborados (MACHADO, 2003).

Essa breve contextualização histórica da pesquisa e dos trabalhos analisados tenta esclarecer alguns dos desdobramentos efetivados no período histórico delimitado para a análise da pesquisa, de forma a tentar proporcionar uma visão mais clara em termos de elementos conceituais do período analisado e ressaltar que, apesar da importância do conhecimento elaborado e reelaborado no último século, a área carece de estudos sobre a(s) teoria(s) da Administração Escolar.

A aproximação Brasil-Portugal na área de Administração Escolar: algumas interfaces e contribuições

As possibilidades de realização desta pesquisa residem na entrada, no Brasil, de considerável quantidade de material advindo de Portugal¹⁰. Entre os autores mais lidos estão: Licínio Lima, António Nóvoa, João Barroso, Rui Canário, Rui Gomes, Isabel Alarcão, Almerindo Afonso, Carlos Estêvão, entre outros.

Em relação à pesquisa, os trabalhos de Lima (1992; 1998; 2001) são de grande relevância, pois foram tomados como referências teóricas. As pesquisas conduzidas pelo autor e sua linha de investigação influenciaram a delimitação deste trabalho¹¹. Sua produção intelectual na área contribuiu para a discussão do tema, no Brasil, e para a elaboração do projeto integrado, citado anteriormente.

A partir dessa referência teórica interpreta-se um novo cenário para a pesquisa educacional, no Brasil. Nos estudos sobre a Administração da Educação parece haver uma certa impregnação da perspectiva macro, de uma visão de Sociologia da Educação que se afastou do “chão da escola” e supervalorizou, de um lado, as discussões genéricas inspiradas no campo das ciências sociais e, de outro, os estudos em perspectiva micro, pontuais e fragmentados, muitas vezes apresentados, equivocadamente, como estudos de caso (MACHADO, 2003).

Entre os vários desdobramentos que se podem identificar no contexto de elaboração desse quadro analítico estão aqueles trabalhos produzidos na Universidade do Minho, que utilizaram esses mesmos instrumentos em estudos com variadas abordagens e que, em sua maioria, tiveram a orientação direta do Prof. Dr. Licínio Lima.

Entre eles podem ser destacados os seguintes trabalhos: G. Silva (1996); Estêvão (1998); Costa (1998); Torres (1997; 2004); E. Silva (2004); e Sá (2004), além do relatório de estágio elaborado nessas mesmas circunstâncias por Ribeiro (2005).

Esse quadro teórico está inserido na Sociologia das Organizações Educativas, cujo principal elemento é a “Análise Multifocalizada” (LIMA, 1998) que discute as várias possibilidades de modelos organizacionais / administrativos, enquanto aspectos interpretativos potenciais das realidades organizacionais.

¹⁰ As diferentes formas de acesso à informação tem permitido que o intercâmbio entre pesquisadores da área seja facilitado, principalmente pelos meios eletrônicos. No caso específico desta pesquisa e do subsequente estágio no exterior, os primeiros contatos com o orientador estrangeiro se deram por e-mail.

¹¹ As contribuições do Prof. Dr. Licínio Lima se acentuaram devido à realização de um Estágio Científico Avançado de Doutorado, sob sua orientação, na Universidade do Minho, em Braga, Portugal.

No contexto dos intercâmbios de informações/estudos entre os dois países, pode-se destacar o fator lingüístico que elimina uma série de barreiras, e que, segundo Silva (*apud* RIBEIRO, 2005), pode ser identificado em dois momentos da história, sendo que ocorre mais acentuadamente a partir dos anos de 1960.

No quadro mais amplo das influências recebidas no campo das idéias, nessa área, Silva (*apud* RIBEIRO, 2005) ressalta a existência de um “paralelismo” entre o restante da Europa e sua influência sobre Portugal e, por outro lado, a influência norte-americana sobre o Brasil.

Ainda sobre esse “paralelismo”, negou a existência, em Portugal, de um período no qual os trabalhos científicos de Administração Escolar eram representados pelos “relatórios dos administradores escolares bem sucedidos”, acrescentando que o momento vivido pelo país no início do século XX era de extrema centralização do poder, uma vez que o regime político era uma Monarquia Absolutista (SILVA *apud* RIBEIRO, 2005).

Sobre as contribuições brasileiras que identificou na área, ressalta o fato de existirem indícios de que os professores portugueses de Administração Escolar, dos anos de 1960, utilizavam materiais produzidos e/ou traduzidos no Brasil (SILVA *apud* RIBEIRO, 2005).

Reitera-se que essa aproximação entre os dois países na área de estudos abordada é um objeto de estudo que compõe o quadro analítico desta pesquisa e não um relato minucioso de caráter social/intelectual e descritivo, dos dois países, que têm outras ligações além dessas e que não podem ser definidas cronologicamente com precisão, especialmente em se tratando de intercâmbios científicos e tecnológicos, uma vez que se podem identificar traços desse processo desde o século XVI.

Origem e Desenvolvimento(s) da Tese de Doutorado

Entre os anos de 2000 e 2001 constitui-se a equipe que deu início à primeira fase do projeto integrado, inserido em importantes pesquisas na área de Administração da Educação, no Brasil, como os grupos de pesquisadores ligados à ANPAE.

Na dissertação de mestrado intitulada “Para uma teoria de Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico?” (RIBEIRO, 2001), analisou-se a presença/indícios dos modelos teóricos explicativos na teoria de Administração Escolar produzida no Brasil, entre 1952 e 1986, e foram criadas quatro categorias analíticas, cujas denominações foram influenciadas pelos estudos apontados no contexto.

Essas categorias, denominadas “Abordagens”, pretendiam constituir instrumentos de análise para os seis livros de autores brasileiros selecionados: Teixeira (1997), Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963), Alonso (1976), Félix (1989) e Paro (1999). São elas: Clássico-Científica, Funcional-Eficientista, Sistêmico-Generalista e Histórico-Crítica (RIBEIRO, 2001).

O livro de Teixeira (1997), selecionado por ser o único (desse autor) que fazia referência direta à Administração Educacional, é um relatório produzido na condição de administrador de um sistema público de ensino e, pela quantidade de dados empíricos, a teoria que está contida em seus capítulos teve de ser inferida.

Começaram a surgir, então, algumas hipóteses a partir de dados levantados durante a análise de cada um desses livros. Entre esses dados, é relevante destacar que o livro de Ribeiro (1952) foi, naquele momento, uma proposta concreta de produção de teoria na área e tinha como objetivo complementar a delimitação do campo de estudos da Administração Escolar, no Brasil.

Por sua vez, o livro de Lourenço Filho (1963) mantinha o caráter de elaboração teórica, proposta como um dos objetivos centrais, semelhante ao livro de Ribeiro (1952), realizando uma análise mais abrangente de teorias produzidas entre os anos de 1940 e 1960 e que, de certa forma, poderia ser caracterizado como um antecessor do que hoje se convencionou chamar de “Estado da Arte”.

Como o próprio Benno Sander afirma, “[...] esse livro de Lourenço Filho [1963] foi um compêndio de Administração Escolar que minha geração de estudantes utilizou por muito tempo” (SANDER *apud* RIBEIRO, 2001).

No processo de análise do material para a elaboração da dissertação de mestrado, foram surgindo hipóteses devido às referências e citações de livros. Tanto os livros de

Ribeiro (1952) quanto de Lourenço Filho (1963) chamavam a atenção pelo que continham de proposições teóricas e pela quantidade de material estrangeiro analisado e referido.

Surgiram indícios de que haveria nesses trabalhos contribuições/influências de obras/idéias de autores estrangeiros, na sua maioria norte-americanos, apontando para publicações em língua inglesa.

O próprio Ribeiro (1952) considera os autores norte-americanos os pioneiros na utilização do termo “Administração Escolar” e delimitadores de uma certa parcela do campo de estudos.

A análise teve a proposta de construir um panorama sobre o conhecimento produzido em Administração Escolar, no Brasil, tentando apreender uma linha evolutiva que porventura existisse. Dentre os livros analisados estavam os de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), selecionados para o aprofundamento do estudo de suas teorias de Administração Escolar nesta nova pesquisa, que é, de certa forma, uma continuação daquela.

A primeira idéia para uma tese de doutorado, antes mesmo de sua elaboração em termos mais concretos como projeto de pesquisa, surgiu quando da redação da dissertação de mestrado, defendida em novembro de 2001, na qual houve um processo de (re)elaboração de um conceito de evolução, tentando, num primeiro momento, compreendê-lo, de forma mais geral e, posteriormente, compreender a evolução da teoria de Administração Escolar, no Brasil, naquele período analisado.

Nessa perspectiva pode-se inferir que a análise de Cubberley (1931) é uma revisão das primeiras produções da área, delimitando o objeto de estudo, um primeiro passo evolutivo da história da Administração Escolar norte-americana.

Um dos objetivos desta pesquisa foi discutir as teorias de Administração Escolar contidas em Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), tentando compreender o conceito de modelos teóricos de organização escolar que porventura estivessem implícitos, suas implicações para uma teoria de Administração Escolar (no Brasil) e suas possíveis raízes, em livros de autores norte-americanos¹².

¹² Segundo o Prof. Dr. João Gualberto de Carvalho Meneses, por ocasião do Exame Geral de Qualificação desta tese, José Querino Ribeiro analisou os livros dos autores norte-americanos identificados na bibliografia do “Ensaio de uma teoria da administração escolar”, reconheceu sua importância e suas contribuições para o campo, mas afirma, o professor, que tais obras não influenciaram tão acentuadamente a produção de Ribeiro (1952) quanto se argumenta nesta tese.

Ao se analisar a bibliografia que Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) utilizam para produzir as teorias, conclui-se que o período entre 1940 e 1960 seria um segundo período histórico-analítico de relevância para compreender a evolução da Administração Escolar que, nos Estados Unidos, apresenta o Seminário de Chicago, em 1957, como um importante marco histórico.

Esse Seminário pode ter influenciado a realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar e, a exemplo das associações que se criaram nos Estados Unidos, com destaque para a NCPEA (*National Conference of Professors of Educational Administration*)ⁱ, igualmente seria a proposta de criação da ANPAE.

No Brasil, as diversas referências de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) apontam para elaborações diferenciadas que deram origem a vários trabalhos, publicados posteriormente a 1963.

A proposta do recuo cronológico na análise das teorias de Administração Escolar, no Brasil, já estava prevista na primeira versão do projeto integrado, sendo contemplada agora, em parte, por esta pesquisa.

A proposição do estudo, a partir de livros publicados majoritariamente nos anos de 1940 e 1950, coloca a questão dos primeiros desdobramentos das teorias de Administração Escolar no país, posteriores ao primeiro impulso daqueles que poderiam ser chamados os “pioneiros da Administração Escolar”.

Esse breve levantamento de trabalhos relevantes para a história da Administração Escolar, no Brasil, foi feito tomando-se como marco inicial a publicação do livro de Kandel (1931), que contém um capítulo escrito por Ellwood P. Cubberley. Os dois autores brasileiros, cujos livros são fontes de dados da pesquisa, citaram essa obra, relevante para o momento histórico de produção de cada uma delas.

O contexto de estudo desta pesquisa é composto pelos processos de constituição da teoria de Administração Escolar, no Brasil, entre 1930 e 1960. Apesar de não se ter realizado um levantamento bibliográfico exaustivo do período, foi utilizado como critério de seleção dos materiais as referências bibliográficas dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

Dentro desse quadro mais amplo, delimitou-se o objeto de estudo da pesquisa como sendo os processos de constituição dos modelos teóricos, com vistas à identificação de suas possíveis/prováveis raízes.

As obras de Querino Ribeiro e de Lourenço Filho não são objetos da pesquisa, pois são elementos mais amplos do que a análise realizada. Os livros selecionados para a pesquisa são considerados emblemáticos em relação a dois períodos distintos na evolução da teoria de Administração Escolar, no Brasil.

Ribeiro (1952) analisa toda uma bibliografia nacional e estrangeira, publicada predominantemente nos anos de 1940, mas também dos anos de 1930, e que culminou com sua tese de cátedra, publicada na forma de livro, em 1952.

Lourenço Filho (1963) realiza uma análise mais abrangente que engloba obras dos anos de 1930, mas principalmente dos anos de 1940 e 1950, portanto complementando o período de análise de Ribeiro (1952), e em sua primeira edição, marcando um período de grandes transformações, apresentando elementos de transição para o momento seguinte na teoria de Administração Escolar, no Brasil.

Um dos importantes desenvolvimentos dessa tese de doutorado é o Estágio Científico Avançado realizado na Universidade do Minho, sob a orientação do Prof. Dr. Licínio Lima, o qual contou com financiamento da CAPES, através de seu Programa de Doutorado no País com Estágio no Exterior (PDEE)¹³.

Esse estágio, proposto para o aprofundamento de estudos sociológicos e organizacionais a partir das teorias produzidas pelo Prof. Dr. Licínio Lima, cujos trabalhos são utilizados como referência teórica desde a pesquisa de mestrado referida, resultou num relatório cujos dados contribuíram para a elaboração da versão final desta tese.

Nesse estágio, os dados coletados apontaram para a necessidade da perspectiva da Sociologia da Ciência, na medida em que poderia ser relevante para complementar o referencial teórico-metodológico da Análise de Conteúdo, propiciando um instrumento de análise para a compreensão das condições e dos processos de constituição da teoria analisada.

O percurso investigativo realizado na elaboração da tese gerou/revelou uma grande quantidade de dados contextuais (históricos/biográficos), que podem ter seu valor questionado, mas foram acrescentados, na forma de notas de rodapé, para possibilitar a compreensão de determinadas afirmações, viabilizando a apresentação e, conseqüentemente, a defesa das idéias contidas na pesquisa.

¹³ O estágio foi realizado no período entre 01 de março e 30 de junho de 2005 e contou com um montante de financiamento total de EUR\$ 5.080,00 (cinco mil e oitenta euros), além da passagem aérea.

É certo que esses dados e sua forma de apresentação tornam a leitura da tese um tanto quanto cansativa, assim como as traduções de trechos de livros citados em inglês, em notas de fim de seção, que se acumulam às notas de rodapé, talvez confundindo o leitor.

Esse extenso material apresentado nesses dois formatos foi considerado relevante enquanto elementos para a construção da compreensão/interpretação do leitor, mais do que propriamente dados essenciais para a análise. Entretanto, acredita-se serem justificáveis na medida em que a Análise de Conteúdo procura utilizar todos esses elementos para construir uma interpretação plausível das condições e processos de produção da(s) teoria(s) analisada(s).

Procurou-se, nesta pesquisa, investigar as raízes da teoria de Administração Escolar, no Brasil. Nesta sua versão final, espera-se que se constitua em um desses estudos de administração, mencionados anteriormente, com contribuições relevantes para o quadro teórico que vem sendo elaborado nos últimos cinco anos.

ⁱ Conferência Nacional de Professores de Administração Educacional.

Discussão Terminológica: aproximações

A necessidade da discussão de alguns termos que figuram nesta pesquisa não se dá somente por razões que a integram ao projeto já mencionado, uma vez que a proposta para sua segunda fase é a construção de um “vocabulário usual” da área.

Há um certo consenso entre pesquisadores, desde Ribeiro (1952) e chegando até Lourenço Filho (1963) (passando por March e Simon (1970) e, nesse caso, relacionada aos estudos das organizações formais), que a consolidação do campo de estudos da Administração Escolar deve passar pela discussão terminológica, realizada com bases científicas para que o campo possa avançar, fundamentado por conceitos mais seguros e mais bem definidos.

É relevante destacar também que alguns dos conceitos discutidos são utilizados numa outra acepção que a pesquisa busca construir/esclarecer ao longo do processo, uma vez que a referência teórica utilizada e o tipo de discussão elaborada são, de certa forma, específicas, pois vêm sendo desenvolvidas desde 1999.

Entre os termos considerados essenciais para essa primeira aproximação, acerca de suas definições, destacam-se: Evolução, Modelo e Teoria. Os outros conceitos discutidos estão diretamente ligados a esses três e permeiam o universo desta pesquisa na medida em que se foram identificando posicionamentos claros de alguns dos autores analisados, assim como a relevância do conceito para o contexto.

Evolução

A vinculação da pesquisa ao projeto “A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil: construindo um vocabulário usual¹⁴” e a importância da discussão terminológica já foram ressaltadas. Faz-se uma tentativa de definição de um dos conceitos-chave para o projeto referido.

Ele tem sido utilizado e discutido por outros membros da equipe em suas pesquisas. Em uma delas, uma dissertação de mestrado realizada sobre a obra de Carneiro Leão, enfatizando suas propostas para a Administração Escolar, um dos membros¹⁵ da banca

¹⁴ Projeto Integrado coordenado pela Prof.a Dr.a Lourdes Marcelino Machado e financiado pelo CNPq desde 2001. O título atual do projeto representa sua segunda fase que tem como período de trabalho o biênio 2003-2005.

¹⁵ O membro da Banca, no Exame Geral de Qualificação, foi o Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani, da Universidade de São Paulo, e a mestranda Helen Cristina Alves e Luz.

examinadora sugeriu que se tomassem os devidos cuidados com a utilização do termo, pois poderia remeter a uma análise de tipo darwinista que a pesquisa não estava prevendo.

No livro de Wahrlich (1986) encontra-se uma referência ao fato de o estudo evolutivo (no caso dessa autora) das teorias de organização ter sido realizado com base em conceitos discutidos a partir de Charles Darwin, o que contempla, de certa forma, a questão colocada em relação aos estudos organizacionais e administrativos.

Acredita-se que o mais apropriado nesse momento, a despeito dos problemas / dificuldades apontados, não seja abandonar essa tentativa de abstração do termo evolução em relação à teoria de Administração Escolar, no Brasil. Trata-se de um esforço conjugado de um grupo de pesquisadores e, na impossibilidade de se realizar uma análise de fundo histórico abrangente, resgatando os conceitos darwinistas, pode-se fazer uma análise cronológica, de perspectiva histórica, mas sem pretensão de esclarecer a evolução da teoria de Administração Escolar em sua mais completa forma.

Poderia sim ser retomada a obra de Charles Darwin para se fazer uma outra leitura, neste momento, e tentar elaborar/identificar contribuições para a área da Administração da Educação.

Na verdade, ao se analisar a evolução do conhecimento em uma linha estritamente cronológica, percebem-se indícios de uma ligeira involução, uma vez que a profundidade e a interdisciplinaridade dos trabalhos produzidos anteriormente deram lugar à superficialidade e à fragmentação, característica dos anos de 1990. Com base em Wahrlich (1986), é possível afirmar que há retrocessos na linha evolutiva das teorias de organização, considerando seus desenvolvimentos mais atuais comparados com aqueles analisados pela autora, nos anos de 1950.

É bem verdade que essa especialização reflete, por outro lado, as constantes tentativas de delimitação do campo específico da Administração da Educação. Reflete também a expansão dos programas de pós-graduação no país e a consolidação de grupos de pesquisa que delimitam temas de estudo e elaboram materiais cada vez mais específicos.

Por outro lado, alguns argumentos embasados em Halpin (1967) demonstram uma insipiência da teoria de Administração Escolar, nesse início de século XXI. Algumas das posições defendidas pelo autor, entre elas a aproximação dos campos da Administração Escolar e das Ciências Sociais parece ainda não ter se consolidado, em especial no Brasil.

Ao se tentar discutir o conceito de evolução, surgem algumas questões que devem ser consideradas. Uma delas é a possível diferença entre os conceitos de evolução e progresso.

Em uma análise preliminar, a evolução estaria mais associada à mudança historicamente localizada, limitada pelos condicionantes conjunturais, enquanto o progresso estaria associado à melhoria de condições, ou pelo menos a sua tentativa.

Nesse sentido, o conceito não estaria vinculado diretamente ao de progresso em sua acepção de melhoria. Considerando-se a evolução identificada no Brasil, pode-se inferir que as mudanças de paradigmas e o reconhecimento/utilização de novas perspectivas administrativas mudaram o cenário nesse campo de estudos (e também na prática profissional), mas não necessariamente melhoraram o panorama geral da Administração Escolar, no país.

A partir da análise de Sears (1950), infere-se que o conceito de evolução é tido como algo linear progressivo, ou seja, os procedimentos administrativos se aprimoram no sentido crescente da linha histórica cronológica, pois o autor entende que os conceitos de educação e de conhecimento, conseqüentemente sua evolução também, estão intimamente ligados ao de Administração Escolar, considerado um campo em plena expansão nos anos de 1950, nos Estados Unidos.

Acredita-se, nesta pesquisa, que o conceito de evolução poderia ser melhor representado graficamente por uma espiral não-uniforme que pode, em determinados momentos, se ampliar e, em outros, se restringir. Considerada dessa maneira, a evolução do conhecimento em Administração da Educação, mediante a devida discussão acadêmica, pode ser um passo em direção à superação do tradicional conceito evolutivo linear, ligado à lógica do modelo racional/burocrático.

A pesquisa procura discutir terminologias e analisar desdobramentos de uma provável linha evolutiva da Administração Escolar, entre 1952 e 1963, contextualizada na produção do período 1940-1960, mas é preciso considerar ainda uma outra importante questão.

Nesse mesmo período analisado, os livros utilizados para tentar compreender uma determinada concepção de evolução do conhecimento trazem uma concepção própria, delimitada historicamente, da evolução desse conhecimento.

Nesse ponto, a questão relevante é se essa concepção de evolução não estaria, enquanto termo cientificamente elaborado, embasada numa determinada concepção de ciência que, se acredita, tornou possível o reconhecimento dos elementos do modelo racional/burocrático e sua predominância enquanto imagem organizacional.

Uma concepção de evolução associada à lógica racional/burocrática traria em seu interior as características da uniformização, da homogeneidade e poderia dificultar a compreensão desse processo histórico em sua natureza múltipla.

Por isso, acredita-se que os elementos da teoria de Lima (1998) e sua proposta de “Análise Multifocalizada” extrapolam a análise das teorias de Administração Escolar, sob o ponto de vista meramente administrativista, e, pela via sociológica, identificam possibilidades de compreensão do contexto macro de desenvolvimento das teorias administrativas.

Modelo

O termo “modelo” é duramente criticado por alguns autores pelas conotações e sentidos positivistas e tecnicistas, entre outros. Entretanto, apesar das críticas, pode ser utilizado como instrumento de análise.

O grupo de pesquisadores que integram o projeto mencionado anteriormente não é o criador do termo, mas se deve a esses trabalhos uma parcela da discussão teórica acerca do mesmo, no sentido de tentar um esclarecimento adicional à questão e à reelaboração da crítica, com a explicação clara do sentido de sua utilização no contexto específico dessas pesquisas.

Como o próprio Lima (1998) ressalta, o termo é utilizado há bastante tempo por autores das áreas de Sociologia, Política, Pedagogia, entre outras, com as mais diversas conotações, e isso tudo a par de outras que se inserem e se modificam no uso cotidiano, fora dos círculos acadêmicos.

Há também uma gama de sinônimos para o termo, entre os quais destacam-se: “abordagem”, “perspectiva”, “paradigma” e “configuração” (LIMA, 1998). Num contexto menos acadêmico, modelo está ligado a perfeição, padrão, ideal, entre outras acepções utilizadas em várias áreas e cujas derivações podem contribuir para sua conceptualização acadêmica.

Lima (1998) ressalta que Martin Albrow publicou um estudo sobre a burocracia, que enfatiza o abandono de sua utilização devido ao caráter polissêmico da palavra.

Acredita-se que o procedimento em relação ao termo “modelo” deva ser outro. Segundo Lima (1998), não se trata apenas de uma discussão terminológica, mas de um processo de elaboração e reelaboração de uma ferramenta analítica que, a despeito das significações que possa ter assumido, deve ser definida em cada um dos estudos que a

utilizam, como o faz o próprio autor. Em relação aos modelos teóricos explicativos, trata-se não apenas de uma discussão terminológica, mas também ideológica.

Essa perspectiva da crítica “substitutiva” que advoga pela substituição ou o abandono do uso de determinados elementos aproxima-se da lógica do modelo racional/burocrático: rígida, fragmentária e com certas restrições à liberdade individual. Nessa perspectiva, é mais viável substituir algo que não se adequou a um determinado padrão do que reelaborá-lo.

Ainda nessa mesma lógica, é comum a existência de estudos que, na busca de delimitação de sua área e/ou de fortalecimento de sua ideologia, criticam severamente algumas posturas que lhe fujam do âmbito específico de análise com propostas de substituição.

Pode-se citar um exemplo clássico: o livro de Ribeiro (1952), que foi duramente criticado pelos autores marxistas dos anos de 1980 e 1990, mas ainda é uma importante referência teórica e histórica em Administração Escolar por suas propostas analíticas.

Outro fato importante em relação a esse livro é que, a despeito do provável desconhecimento de seus críticos, o autor tinha consciência das limitações e problemas das teorias que utilizou como referências (de Frederick Taylor e, mais especificamente, de Henry Fayol) e das implicações de utilizá-las como base para uma proposta teórica na área de educação.

Nos trabalhos analisados, o termo “modelo” pode adquirir ainda uma outra conotação, uma vez que os autores são intelectuais reconhecidos por seus pares na área. Isso faz com que, de certa forma, suas teorias acabem por fornecer elementos ao campo da Administração Escolar que vão, com o tempo, ajudando a “modelar” a característica do pensamento administrativo em diferentes momentos, nos Estados Unidos e no Brasil.

Por outro lado, esses autores podem oferecer elementos para modelos de Administração Escolar que imprimam suas marcas. Um modelo baseado na teoria de Querino Ribeiro, por exemplo, traria os elementos da racionalidade, da eficiência, do controle, do zelo pelo bem público, entre outros. Já o modelo teórico de Lourenço Filho acrescentaria a esses elementos as concepções da Escola Nova no âmbito da educação brasileira rumo a um modelo racional menos burocrático, com elementos da sócio-intervenção.

Numa outra concepção de modelo, mais associada à teoria, esses autores poderiam oferecer elementos analíticos para uma visão de conjunto da Administração Escolar no

Brasil, num determinado momento histórico, que poderia originar uma tradição administrativa reelaborada e colaboradora dos estudos teóricos de seus sucessores.

A mesma crítica que existe hoje com relação à expressão “modelo teórico” – associada a elementos tecnicistas e defensora de uma postura que data e determina o prazo de validade dos termos, descartando-os e substituindo-os para indicar uma suposta evolução na teoria ou uma reformulação do quadro teórico – atingiu trabalhos na área, fazendo com que suas idéias/propostas perdessem força, apesar de todo seu pioneirismo.

Reafirma-se, então, a utilização dos modelos teóricos explicativos enquanto conjunto de elementos potenciais, não necessariamente realizáveis na prática, na concepção de instrumentos de análise de teorias administrativas com a proposta de reconhecer seus múltiplos elementos, em especial a partir da “Análise Multifocalizada” e do conceito de “modo de funcionamento díptico da escola como organização” (LIMA, 1998), sem elaborações teóricas que transformem a realidade organizacional em quadros estanques.

Teoria

Ribeiro (1952) menciona a teoria como uma fotografia, o que aponta para uma tentativa de “congelar” o que seria fluido ou interpretar e explicar os fenômenos organizacionais. Esse procedimento não somente tem uma lógica peculiar ao modelo racional/burocrático, como a imagem que emerge do processo de “congelamento” tem uma relação direta com a natureza desse modelo.

Dessa acepção de teoria enquanto construção estanque, aproximada por vários autores do termo “modelo”, surgiu uma relação não muito produtiva entre ambos os termos.

O que se infere da análise de boa parte dos autores selecionados é a aproximação da definição de teoria a conjunto de princípios. Esses autores apresentavam proposições teóricas que enfatizavam as contribuições da ciência e o suposto avanço que acarretava para as sociedades em geral.

É provável que a aproximação dos termos teoria, e principalmente do termo modelo, de uma determinada concepção ou corrente científica tenha corroborado essa imagem fragmentária e estanque, transmitindo para as realidades organizacionais as características utilizadas para uma possível confrontação com os elementos dinâmicos das realidades sociais, como um auxílio para a adaptação da natureza humana, de certa forma, avessa à fluidez das mudanças.

Sobre esse conceito, Morgan (1996, p.16) afirma que “[...] As teorias, como as leituras, são interpretações da realidade. Teoriza-se sobre ou ‘lê-se’ situações à medida que se tenta formular imagens e explicações que ajudam dar sentido à natureza fundamental destas situações”.

Não exatamente nessa mesma concepção de Morgan (1996), mas baseada nas realidades sociais, organizacionais e administrativas, identifica-se a construção teórica de boa parte dos autores analisados, com destaque para os trabalhos de Cubberley (1931), Moehlman (1951), Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

Outros conceitos discutidos

Administração Escolar e Administração da Educação

Cinco dos trabalhos analisados apresentam uma terminologia comum e específica da área de Administração Escolar, dos quais se infere sua inclinação para as teorias da administração das organizações escolares.

Esse conceito remete para uma consideração da Administração da Educação como um campo mais amplo, em termos da administração do processo educacional, institucionalizado por países, Estados e municípios, tendo uma relação estreita com as estruturas administrativas em níveis federais, estaduais e municipais.

Enquanto a administração escolar, como atividade prática, está ligada aos processos de gestão das organizações escolares, a Administração da Educação refere-se a todos os processos (práticos, acadêmicos e do campo de estudos) realizados em âmbitos mais amplos, abrangendo não somente as organizações educativas formais, como é o caso da primeira.

Ainda no contexto do Projeto Integrado ao qual a pesquisa está vinculada, a Administração da Educação foi o objeto de estudo proposto, não pela sua amplitude e pela capacidade dos integrantes do grupo de realizar o levantamento mais completo da bibliografia na área, mas pela necessidade, em vista da envergadura do relatório final, de uma categoria abrangente que pudesse “classificar” uma variedade de livros, artigos, capítulos de livros e outros materiais encontrados no percurso investigativo.

Ator da organização / Ator organizacional

Um outro conceito utilizado em determinadas análises organizacionais e administrativas é “ator da organização” ou “ator organizacional”.

A conotação do termo na sociedade em geral (senso comum) aponta para o indivíduo que representa/encena um papel, tratando-se de ficção. Essa conotação se deve principalmente às influências dos meios artísticos televisivos e teatrais. Nessa concepção, é aquele que se passa por uma personagem, que finge, encena.

Na realidade organizacional, muitas vezes mal elaborada teoricamente, o conceito de “ator da organização” pode estar mais associado à imagem refletida pelo senso comum do que por uma imagem de “agente da organização”.

A questão é a diferença entre um conceito que se pretende dinâmico, porque estaria associado à “ação”, e outro que estaria associado à “ficção”. O elemento da ação teria mais a ver com a postura prática do cotidiano da organização.

Se a encenação é o procedimento que está implicado no conceito de ator, seria possível esperar que a organização receba uma contribuição responsável por parte do mesmo?

A discussão do papel e de algumas das implicações desse conceito associadas à lógica racional/burocrática pode fornecer um quadro de análise relevante para a organização escolar, uma vez que traz consigo a dimensão do modelo que representa: a “verdade”. Esse elemento, de certa forma dogmático, quando interpretado a partir daquela lógica, pode facilitar determinados procedimentos informais internamente a uma organização escolar, tornando a imagem do “ator organizacional” como algo ideal para o desempenho dessa função.

Assim sendo, o papel desempenhado pelo ator ajuda a criar uma espécie de “círculo vicioso” que mantém a estrutura formal, da qual emerge a imagem do modelo racional/burocrático, com suas categorias de *status* profissional daqueles que colaboram no processo: os atores organizacionais.

Por outro lado, a subjetividade, enquanto fator interveniente no processo prático da organização escolar, pode acarretar efeitos tais como o do excesso de responsabilização, caracterizando-se como uma das falhas da organização escolar o fato de o agente educacional responsabilizar-se por tarefas que fogem a sua competência.

Uma vez que a organização escolar é composta de pessoas, é preciso considerar que faz parte do aspecto subjetivo humano não rejeitar a responsabilidade por tarefas percebidas. Dessa forma, a escola, enquanto organização social complexa, já repleta de responsabilidades depositadas nas figuras de seus “atores”, não abre mão de algumas delas, sejam quais forem, mesmo se chocando com sua função eminentemente educacional.

Pelas razões apresentadas, convencionou-se, nesta pesquisa, pela utilização da terminologia de “membro da organização”, não no mesmo sentido apontado pela lógica da substituição, mas pela acepção menos problemática da palavra “membro”. Apesar de poder transmitir uma certa conotação de passividade em determinados quadros teóricos, representa de maneira mais adequada as formas de participação e não participação daqueles envolvidos no trabalho diário das organizações escolares.

Acredita-se ainda que a conotação de membro faz prevalecer o poder decisório de participar ou não que advém do próprio indivíduo, buscando diferenciar-se do quadro teórico racional/burocrático no interior do qual a participação dos membros da organização é supostamente integral e incondicional, o que não parece representar as realidades organizacionais reais¹⁶.

Centralização e Descentralização

Estreitamente ligados aos conceitos de democracia e participação e também por diversas vezes recorrentes nas organizações cujas imagens são aproximadas dos diferentes modelos teóricos, os conceitos de centralização e descentralização auxiliam na compreensão de diversos elementos.

Na teoria de Lima (1998), esses conceitos podem ser compreendidos como antagônicos: “centralizar” representa a concentração da autoridade em um único centro decisório; “descentralizar” diz respeito a uma discussão terminológica um tanto quanto ambígua, que leva a interpretá-lo com, no mínimo, duas concepções complementares, apesar de distintas.

A primeira diz respeito ao fato de um único centro decisório transformar-se em outros centros decisórios distribuídos por uma determinada estrutura organizacional. Essa multiplicação dos centros de decisão, em determinadas teorias, constitui-se em uma simples “desconcentração”, na medida em que a diferença em termos administrativos é a distribuição do poder por outros centros que não o único existente anteriormente.

A partir dessa constatação, Lima (1998) introduz o conceito de “centralidade periférica”, na medida em que o processo de desconcentração elimina a figura do centro

¹⁶ Em se tratando das organizações escolares não se podem considerar seus membros todos aqueles que passam por elas, em especial os alunos, na medida em que o processo educacional, na faixa etária obrigatória, não lhes pode ser facultado. Os pais dos alunos, que têm o direito de representatividade como membros de organizações de pais e mestres, utilizam-se desse direito de formas diferentes, não caracterizando necessariamente a atuação de um membro da organização. (Ressalvas feitas pelo Prof. Dr. Licínio Lima em reunião de orientação).

enquanto única fonte de controle, permitindo que os múltiplos centros criados, num processo de recentralização, localizados numa área periférica, exerçam controle semelhante ao centro único existente anteriormente.

A segunda concepção diferenciada referente à descentralização é a ausência de um centro ou centros de decisões, tornando os membros da organização, em si mesmos, centros decisores, difundindo por toda a extensão organizacional o processo de tomada de decisões.

Nas teorias analisadas nesta pesquisa, devido a seus referenciais teóricos de um determinado período histórico, essa forma de descentralização não poderia existir, em função da natureza específica das organizações: institucionalizar para exercer controle.

O simples fato de uma determinada estrutura administrativa existir para controlar já estabelece que deverá haver, por motivos de controle formal, uma única esfera de decisão e por isso a imagem do centro de decisão: a centralização.

Segundo Lima (1998), essa natureza centralizada das instâncias administrativas da educação tem caráter histórico e, a partir da perspectiva sociológica, analisa esse processo como algo ao mesmo tempo político e ideológico, uma vez que exercer controle centralizado sobre a educação de um país significa também controlar determinadas instâncias sociais de ação e pensamento.

Democracia e Participação

É relevante destacar as afirmações de Lima (1998) a respeito dos instrumentos formais de consagração da participação, podendo ser interpretados como forma de autoridade recebida para agir em determinadas situações e promove-la como algo que se conquista e se constrói. A participação fica estabelecida legalmente e não se concretiza na prática organizacional quando consagrada formalmente para posteriormente haver ou não a participação.

Segundo Lima (1998), podem surgir espaços de participação construídos artificialmente, para tentar superar uma imagem antidemocrática, mas essa “participação decretada” não corresponde às expectativas dos membros da organização e tende a não cumprir o papel para o qual foi criada/instituída.

A partir do conceito norte-americano de democracia participativa e representativa, fica evidente um ideal de sociedade e a exaltação de suas conquistas e direitos e auxilia na

compreensão do contexto que abrange os trabalhos de Moehlman (1951) e Sears (1950), principalmente.

Racionalidade

A partir das referências teóricas adotadas para a discussão, a racionalidade pode ser destacada com pelo menos duas acepções: a acepção de racionalidade enquanto uso da razão, utilizada num sentido filosófico e que se aplica a um determinado aspecto teórico e político da Administração Escolar; e a racionalidade econômica no sentido do racionamento, ou também no uso racional dos meios. Nesta última, uma das características é a preocupação com os bens públicos, expressa nos trabalhos de Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963) e também dos norte-americanos Moehlman (1951) e Sears (1950).

Essa dupla possibilidade de definição do termo não pode ser analisada isoladamente em cada um dos livros, o que aponta para a conjunção de ambas as definições e, em diferentes momentos, a predominância de uma delas.

No caso dos autores analisados, apesar da defesa e da preocupação com o bem público, a acepção de uso racional de meios está mais presente em se tratando de teorias administrativas construídas em um determinado contexto científico de racionalidade organizacional.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os Materiais Selecionados e os Autores Analisados

Os livros selecionados inicialmente para a elaboração da pesquisa foram os seguintes: “Ensaio de uma teoria da Administração Escolar”, de José Querino Ribeiro; e “Organização e Administração Escolar”, de M. B. Lourenço Filho¹⁷. Foram selecionados em suas primeiras edições para que as idéias originais de cada um dos autores pudessem ser apreendidas e cotejadas com as idéias dos autores norte-americanos, dos quais, supõe-se, receberam contribuições e/ou influências.

O livro de Ribeiro (1952) foi elaborado tendo em vista a preparação de administradores escolares em cursos superiores, uma vez que o autor era professor dessa modalidade de ensino junto à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

Dessa forma, sua análise de princípios fundamentais de Administração Escolar, apresentando teorias relevantes da área e uma trajetória histórica do pensamento administrativo no Ocidente, levou a Administração Escolar a utilizar princípios de Administração Pública e também da administração privada como a teoria da Administração Industrial e Geral.

Segundo Chizzotti (*apud* FÁVERO e BRITTO, 2002, p.641-642),

[...] O *Ensaio de uma teoria da administração escolar* constitui um marco, na área, introduzindo os temas que procuravam encontrar, nas teorias administrativas, princípios de racionalização do sistema público de ensino, recolhendo de autores e teorias vigentes no campo da administração empresarial as indicações para a organização e direção dos problemas gerenciais da educação pública. Essa busca de fundamentos científicos para atividades que se ampliavam e, de modo geral, eram exercidas com o aprendizado intuitivo e pessoal dos administradores escolares, significou uma inovação expressiva na prática e nos procedimentos administrativos da educação brasileira, no período. A obra o consagrou como o principal cientista nacional, na época, em matéria relativa à administração escolar, antecipando-se aos estudos, na área, que se publicaram nos Estados Unidos, na segunda metade do século. Sua produção revela, pois, o interesse em estabelecer as bases científicas da administração escolar, amparadas nas teorias racionalizadoras que orientaram os debates em torno do gerenciamento das corporações empresariais e inspiraram os primeiros trabalhos de administração escolar. (grifos no original).

Acrescenta-se que José Querino Ribeiro foi um dos fundadores da ANPAE e desenvolveu uma trajetória no magistério público do Estado de São Paulo, ocupando cargos administrativos, inclusive o de diretor, no período 1957-58, da antiga Faculdade de

¹⁷ Os exemplares foram obtidos junto à Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, Campus de Marília.

Filosofia, Ciências e Letras de Marília¹⁸, da qual realizou o processo de instalação, a pedido do então governador do Estado (CHIZZOTTI *apud* FÁVERO e BRITTO, 2002).

O livro de Lourenço Filho (1963) apresenta uma abordagem semelhante no que diz respeito à preparação de material didático, uma vez que o próprio autor deu-lhe como subtítulo “Curso Básico”. Além de estar voltado para a formação de administradores escolares em cursos superiores, infere-se que o autor avançou em relação ao livro de Ribeiro (1952) ao deixar transparecer aquilo que denominou de “instrumentos de análise” (LOURENÇO FILHO, 1963, p.9), discutindo importantes teorias produzidas no período anterior a 1963 e apresentando mais claramente conceitos e princípios da área.

Acrescenta ao formato do livro elementos que permitem compreender seu processo de elaboração, cuja natureza é avaliar teorias e propor princípios gerais para a orientação da formação de administradores escolares. Com isso, o livro torna-se um dos pioneiros nos estudos em Administração Escolar, envolvendo uma preocupação metodológica mais clara.

Sobre a atuação de Lourenço Filho na Administração da Educação Brasileira, Gandini e Riscal (*apud* FÁVERO e BRITTO, 2002, p.752) destacam o seguinte ponto: “[...] Na administração, pode-se verificar que são muitas as suas iniciativas, criando vários órgãos político-administrativos, legislando, fundando revistas e administrando coleções educacionais”.

Sobre sua atuação na área educacional, como um todo, afirmam:

[...] Há seguramente traços marcadamente estatistas e autoritários na forma como foi orientada, teorizada e analisada a educação pública no Brasil. Uma das razões que podem explicar esse fato encontra-se na freqüente elaboração da teoria educacional a partir da óptica do próprio Estado, como no caso de Lourenço Filho. A sua condição de intelectual-funcionário, mesmo contando com uma respeitável bagagem de conhecimentos, certamente limitava sua possibilidade de exercício da crítica. Intelectual inteligente e culto, foi o grande *sistematizador* da teoria educacional de um longo período de nossa história, fornecendo rigorosa elaboração de conceitos e colaborando para a criação e implantação de instituições legais e administrativas, dando *forma* ao aparelho do Estado no setor da Educação e, ao mesmo tempo, construindo o referencial teórico e doutrinário para as atividades educacionais (GANDINI e RISCAL *apud* FÁVERO e BRITTO, 2002, p. 753-754) (grifos no original).

A partir desses dois livros, foram selecionadas obras referidas/citadas¹⁹ pelos dois autores, em ambos os livros, prioritariamente os três autores da área de Administração Escolar, sendo um capítulo de livro e dois livros, respectivamente, apresentados a seguir:

¹⁸ Atualmente denominada Faculdade de Filosofia e Ciências, integra a Universidade Estadual Paulista – UNESP, e é a instituição onde se elabora esta pesquisa.

- *Public school administration*ⁱⁱ, de **Ellwood P. Cubberley**;
- *School Administration. Its Development, Principles, and Function in the United States*ⁱⁱⁱ, de **Arthur B. Moehlman**; e
- *The nature of the administrative process. With special reference to public school administration*^{iv}, de **Jesse B. Sears**.

Tanto em Ribeiro (1952) quanto em Lourenço Filho (1963), os três livros são citados em suas primeiras edições. Houve um esforço no sentido de conseguir tais exemplares e os resultados desse levantamento bibliográfico são apresentados a seguir.

Com relação ao trabalho de Cubberley (1931), há uma certa imprecisão na referência de Lourenço Filho (1963). Ellwood P. Cubberley produziu dois trabalhos distintos com o mesmo título “*Public School Administration*”. O mais antigo de que se tem notícia é o livro publicado em 1916, acrescido do subtítulo “*A Statement of the Fundamental Principles Underlying the Organization and Administration of Public Education*”^v, revisado e publicado pelo autor novamente em 1929²⁰.

O outro trabalho com o mesmo título, dessa vez sem subtítulo, é o capítulo do livro editado por Isaac Kandel, “*Twenty-five years of American Education*”^{vi}, cuja primeira edição é de fevereiro de 1924. O exemplar obtido e efetivamente analisado é a quarta reimpressão, datada de 1931²¹.

Nenhum dos trabalhos de Ellwood Cubberley sob esse título datam de 1927, que é a referência feita por Lourenço Filho (1963). Se não houver uma outra edição do livro, à qual o autor teve um acesso privilegiado por seu trânsito como intelectual renomado, é compreensível o equívoco devido à amplitude do levantamento bibliográfico realizado quando da elaboração de seu livro.

Ellwood Cubberley foi professor da Faculdade de Educação, na *Stanford University*, da qual tornou-se diretor em 1917, administrando-a até sua aposentadoria, em 1933 (COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, 2003).

Keller (1999), em trabalho intitulado “*Stanford Professor Created a New Breed of Professional*”^{vii}, sobre Ellwood P. Cubberley, cita dois pontos relevantes sobre a trajetória

¹⁹ Foram selecionadas obras citadas por ambos os autores brasileiros sobre o tema Administração Escolar.

²⁰ Essas informações foram obtidas através de contato mantido por e-mail com a Sr.a *Patricia E. White*, especialista em Arquivologia da *Stanford University*, Califórnia, Estados Unidos.

²¹ As três reimpressões anteriores ao exemplar utilizado são de agosto de 1924, maio de 1926 e janeiro de 1929, conforme informações da ficha catalográfica do livro. Esse exemplar foi obtido junto à Biblioteca da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

do autor em relação à Administração Escolar nos Estados Unidos, além de ser considerado um dos educadores mais influentes do século XX.

O primeiro deles é o fato de ser considerado um dos fundadores da profissão de administrador escolar. Segundo Keller (1999), “[...] como resultado de seu trabalho, a administração escolar separou-se do ensino, crescendo em um campo separado com suas próprias convenções e corpo de conhecimentos”.

O segundo ponto referido é sobre seu sentimento contrário a setores ditos politizados da administração escolar como as juntas de educação e os funcionários eleitos para as escolas. Segundo Tyack e Hansot (*apud* KELLER, 1999), “[...] Cubberley tinha uma visão intensamente hierárquica da liderança [...] com pouco espaço para a tomada de decisões por parte dos professores”. Segundo Keller, esse fato refletia a mentalidade daquele momento que apontava para o que a autora denominou de “eficiência de negócios”. Acrescenta que Cubberley “[...] acreditava que a melhor maneira de atingir a eficiência na educação, como nos negócios, era construindo uma organização dividida em camadas, encabeçada por *experts*”.

Ellwood Cubberley é considerado um dos escritores pioneiros na área de História da Educação norte-americana. Suas principais obras são: *Mudando Concepções em Educação* (1909), *A História da Educação* (1920), *Administração da Escola Pública* (1929) e *Educação Pública nos Estados Unidos* (1947 - revista e ampliada) (COLUMBIA UNIVERSITY PRESS, 2003).

Na seqüência cronológica de publicação dos três trabalhos citados, o livro de Arthur Moehlman tem sua primeira edição em 1940 e o exemplar obtido²² é a segunda edição, publicada 11 anos depois da primeira, em 1951, já revista pelo próprio autor.

Não se teve acesso à primeira edição do livro, mas o que se pode perceber é que várias das referências de Moehlman (1951) são datadas posteriormente a 1940, o que aponta para o fato de, provavelmente, ter revisto em profundidade sua obra.

O livro de Moehlman (1951) é composto de 35 capítulos, divididos em 5 partes e um epílogo. A primeira parte é intitulada “*The Background*”^{viii}, e contém os 4 primeiros capítulos. A segunda, “*Functional Administration*”^{ix}, é composta pelos 4 capítulos seguintes. A terceira parte, intitulada “*The Community Administration of Education*”^x, contém os capítulos de 9 a 23. A quarta, “*The State Education Authority*”^{xi}, é composta

²² Esse exemplar foi obtido junto à Biblioteca da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP, Campus de Araraquara.

pelos capítulos de 24 a 32. A quinta e última parte, intitulada “*The Federal Government and Education*”^{xii}, contém os capítulos de 33 a 35 e o Epílogo.

O acesso à primeira edição seria importante para compreender as mudanças, e porque é citada por Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963). Mesmo a segunda edição é anterior a esses livros, o que permite inferir que ambos os autores a conheciam.

Arthur B. Moehlman foi presidente da AERA^{xiii} (*American Educational Research Association*)²³ no período 1928-1929. Essa associação, cujo nome pode ser traduzido para Associação Norte-Americana de Pesquisa Educacional, pela generalidade de sua denominação, pode ser uma congênere do que representa para o Brasil a Anped (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), se bem que não se tem conhecimento do escopo de atuação e da representatividade dessa associação no contexto educacional norte-americano.

O exemplar²⁴ obtido do livro de Jesse Sears foi a sua primeira edição, datada de 1950. O livro é composto do Prefácio e 14 capítulos, divididos em 3 partes, intituladas respectivamente: “*An Analysis of the Administrative Process*”^{xiv}, “*The Nature and Use of Certain Forces Essential in the Administrative Process*”^{xv} e “*The Subject Matter of Public School Administration – Its Nature and Sources*”^{xvi}.

É importante destacar que os cinco autores (José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, Ellwood Cubberley, Arthur Moehlman e Jesse Sears) utilizam o termo “Administração Escolar” em seus títulos ou subtítulos, diferentemente de outros autores brasileiros e norte-americanos que utilizam “Administração Educacional”, como Anísio Teixeira, por exemplo.

Outro fato de grande relevância para esta pesquisa é que as duas vertentes existentes em termos de estudos, nos Estados Unidos, podem ainda ser divididas em estudos cujo tema é Administração Escolar e outros cujo tema é “Teoria Administrativa”.

O segundo conjunto é necessariamente composto de estudos teóricos, com trabalhos de cunho ensaísta, enquanto o primeiro apresenta livros como o de Moehlman (1951), com uma grande quantidade de dados empíricos na base de sua construção teórica. Como uma

²³ M. B. Lourenço Filho também foi membro desta mesma associação, segundo dados de Gandini e Riscal (*apud* FÁVERO e BRITTO, 2002, p.752).

²⁴ Esse exemplar foi obtido junto à Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP, Campus de Marília. Um fato curioso a respeito desse exemplar é que contém uma assinatura de Florestan Fernandes, datada, ao que tudo indica por ele mesmo, de 14 de fevereiro de 1955, em São Paulo. Supõe-se que o livro tenha sido doado à biblioteca pelo Prof. José Querino Ribeiro que foi diretor do Campus de Marília da UNESP. Florestan Fernandes foi membro da banca de sua Tese de Cátedra, que deu origem ao livro “Ensaio de uma teoria da Administração Escolar”.

derivação dessas duas subcategorias da área, tem-se o livro editado por Halpin (1967) que tenta estabelecer uma relação entre a “Teoria administrativa” e a Educação.

Um outro livro de relevância para a pesquisa é “*Papers on the Science of Administration*”²⁵, também citado por Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963). Pertencente à área da Teoria Organizacional, esse livro (publicado em 1937) foi editado por Luther Gulick e Lyndall Urwick e congrega artigos dos seguintes autores: Henry Fayol, James Mooney, Elton Mayo, Mary Parker Follet, entre outros, além dos próprios editores, dos quais se destaca a produção de Luther Gulick que poderia ser considerado um texto na intersecção das áreas de Teoria de Administração Geral, Teoria das Organizações e Administração Pública.

O ponto de referência de Gulick (1937) para a produção desse texto é sua posição de Diretor do Instituto de Administração Pública da *Columbia University* e sua condição de Membro do Comitê Presidencial sobre Gerenciamento Administrativo, de onde, se supõe, originam suas proposições voltadas para a Administração Pública norte-americana.

Outro ponto relevante com relação aos editores do livro (Luther Gulick e Lyndall Urwick) é que são considerados pelos autores da área como seguidores da teoria desenvolvida por Henry Fayol.

A esse respeito, uma rápida comparação entre as teorias desenvolvidas por Luther Gulick e Henry Fayol em administração, tendo como elemento central a “eficiência”, revela que Fayol (1958) enfatiza a “Ordem” e o “Controle”, embora defenda a atuação de “Diretores Gerais”, ao passo que Gulick (1937) centra sua análise no “Trabalho Especializado” e nas “Tarefas Específicas”, caracterizando um “Gerenciamento de Cima para Baixo”.

Outros livros analisados na pesquisa, como o de Daniel Griffiths, citado por Lourenço Filho (1963) diversas vezes, não foram localizados em sua primeira edição. Esse livro foi utilizado em uma edição traduzida para a língua portuguesa pelo professor José Augusto Dias, da Universidade de São Paulo, e publicado em 1971.

Com relação ao livro de Ribeiro (1952), publicado sete anos antes da primeira edição de Griffiths, datada de 1959, o fato relevante é a antecipação em relação a algumas questões trabalhadas pelo autor norte-americano, em especial à preocupação com a formulação teórica e a delimitação do campo de estudos.

²⁵ Esse livro, em sua primeira edição original em inglês, foi obtido junto à Biblioteca do Instituto de Administração da Universidade de São Paulo.

Nesta pesquisa são estabelecidas relações entre alguns dos argumentos apresentados por esses autores norte-americanos, cujos trabalhos são importantes fontes de dados, não somente para Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), mas para o campo da Administração Escolar como um todo.

É interessante perceber a teia de relações que surgem da análise desse material selecionado, quando Ribeiro (1952) cita um livro de Isaac Kandel e outro de Paul Monroe, este último homenageado no livro analisado, composto pelo capítulo de Cubberley (1931), cujo editor é Isaac Kandel.

Kandel (1931, p.vii), ao prefaciar o livro, afirma que o período analisado, aproximadamente entre 1899 e 1924, “[...] *witnessed the development of a science of education* [...]”^{xvii}, o que aponta para o fato de os autores da área de educação estarem, nos Estados Unidos, partindo de uma concepção de ciência e afirmando a delimitação do campo educacional como científico, o que corrobora a interpretação apresentada na pesquisa sobre o ponto de partida dos autores norte-americanos em suas produções teóricas em Administração Escolar.

Numa síntese preliminar feita dos trabalhos de Cubberley (1931), Moehlman (1951) e Sears (1950), vislumbrou-se a possibilidade de ampliar a análise proposta inicialmente, ao se estudar as possíveis relações de contribuição e influência entre esses autores. Tal possibilidade poderia criar uma dificuldade de análise e sistematização dos dados porque, de fato, há indícios das relações mencionadas, o que daria margem para uma outra pesquisa dessa natureza em relação a esses autores e suas referências teóricas.

Outros autores referidos nessas cinco obras também merecem uma análise pelo que oferecem de argumentos à teoria da Administração Escolar. Importantes autores, como Lyndall Urwick, James March, Herbert Simon, parecem demonstrar conhecimento dos trabalhos uns dos outros e, provavelmente, contribuíram, influenciaram e/ou discutiram idéias comuns.

O livro de Lyndall Urwick²⁶, “*The Elements of Administration*”^{xviii}, teve origem em uma série de cinco palestras realizadas pelo autor entre maio e junho de 1942, e seu contexto é o auge da Segunda Guerra Mundial, à qual o autor faz menção em algumas passagens do livro.

²⁶ O exemplar analisado foi obtido junto à Biblioteca da Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, Campus da UNESP. Trata-se da segunda edição, original em inglês, datada de 1947. O exemplar citado por Ribeiro (1952) tem data de 1950.

A referência teórica de Urwick (1947) é claramente a obra de Fayol pelo esquema geral de análise da administração, adotado pelo autor, e pelo fato de a maioria dos capítulos do livro serem nomeados por princípios analisados por Fayol, entre eles: Previsão, Planejamento, Organização, Comando e Controle.

Com relação ao livro de March e Simon (1970), é relevante compreender que sua contribuição/influência ao livro de Lourenço Filho (1963) se tenha dado pelas suas preferências científicas similares em relação aos estudos da Psicologia.

Um dos indícios, nesse sentido, é a compreensão do porquê Lourenço Filho (1963) teria selecionado algumas das referências bibliográficas de March e Simon (1970), não somente pelo fato de a lista apresentada pelos autores ser extensa. A outra questão refere-se à identificação de razões para a seleção desses trabalhos referidos em March e Simon (1970). A hipótese considerada é a recepção/repercussão dos trabalhos selecionados por Lourenço Filho (1963) em relação à área da Administração Escolar.

O que se apresenta, como havia sido proposto originalmente, são as relações que possam existir entre alguns desses trabalhos e os livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963). Não se pretende estabelecer uma relação linear de causa e efeito em perspectiva vertical, mas tentar compreender quais foram as possíveis contribuições de autores norte-americanos nas teorias dos autores brasileiros, fato sobre o qual foram identificados indícios.

Há também que se esclarecer a relação entre os livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) inferida através da análise proposta nesta pesquisa. Uma primeira forma de relacionar os livros consiste em tomá-los como fontes de referências bibliográficas e históricas em relação à Administração Escolar. Uma outra relação entre os dois é a sua interpretação como complementos histórico-analíticos do período entre 1952 e 1963, no que diz respeito à evolução do conhecimento em Administração Escolar, no Brasil.

A forma de análise conduzida na pesquisa busca esclarecer pontualmente os elementos identificados como passíveis de aproximação dos modelos teóricos e possíveis indícios de suas raízes e processos de constituição.

O livro de Lourenço Filho (1963) é uma fonte de dados um tanto quanto peculiar, uma vez que seus capítulos foram analisados um a um e a análise mostrou que os elementos apresentados pelo autor, ora aproximados do modelo racional/burocrático, ora passíveis de aproximação a outros modelos, que superam em termos históricos e

cronológicos o modelo racional, estão dispersos pelos capítulos num vai e vem que faz da análise um complexo processo de identificação e seleção dos pontos apresentados.

A interdisciplinaridade presente na obra de Lourenço Filho (1963) revela-se também um fator complicador para a análise proposta na pesquisa, uma vez que trata de vários assuntos num tópico e aborda o mesmo tema sob vários pontos de vista. Resulta desse fato a densidade da teoria elaborada, que torna o trabalho de análise um tanto quanto dedutivo, baseado em inferências, na medida em que exige várias abordagens de uma mesma questão.

No geral, os estudos dos autores norte-americanos abordados contêm uma argumentação que esclarece traços importantes da teoria de Administração Escolar, no Brasil. Os estudos em sua seqüência histórica, anos de 1930, 1940 e 1950, apresentam análises de elementos característicos de uma fase da Administração Escolar, cuja imagem de um determinado modelo teórico sobressai repetidas vezes.

Os três livros [Cubberley (1931); Moehlman (1951); e Sears (1950)] foram utilizados em suas versões em inglês, apesar de ter sido localizada uma versão traduzida para a língua portuguesa deste último. No entanto, foi dada prioridade aos livros em seu idioma original para que a análise não ficasse influenciada por alguma complexidade da tradução para a língua portuguesa, que poderia dificultar a compreensão do real sentido de importantes termos expressos originalmente em inglês.

As relações estabelecidas entre os escritos dos autores brasileiros e dos norte-americanos e a análise resultante se dão no sentido de tentar representar um processo de sistematização do conhecimento em Administração Escolar, identificado nesta pesquisa. Não significa que o conhecimento produzido pelos três autores norte-americanos tenha incidido diretamente sobre os trabalhos dos autores brasileiros num sentido único.

A concepção de conhecimento defendida se opõe àquela inferida no interior da lógica racional/burocrática e, portanto, não poderia considerar um sentido unilateral de construção, como seria de se supor.

Outro ponto a ser ressaltado é a representação das possíveis contribuições entre os autores, no sentido de discussão de idéias comuns, processo que implica na análise das relações não tão aprofundadas quanto aquela realizada sobre as idéias dos cinco autores selecionados inicialmente.

Foi afirmado em trabalho anterior²⁷ que um livro publicado no Brasil foi pioneiro na utilização dos princípios de Fayol (1958) para a teoria de administração de escolas públicas, elemento que caracteriza o livro de Sears (1950), publicado 12 anos após “Fayolismo na administração das escolas públicas”, de José Querino Ribeiro.

É importante salientar as concepções de educação de autores como Moehlman (1951), Sears (1950) e Lourenço Filho (1963), que se aproximam daquelas de Anísio Teixeira, adepto de uma teoria educacional influenciada por John Dewey e criador de um pensamento educacional, inclusive administrativo, considerado original no Brasil.

No entanto, apesar de as concepções de educação de Sears (1950) e Lourenço Filho (1963) apresentarem vários elementos de acordo com uma determinada concepção de democracia e serem desenvolvidas, elas não estão em plena conformidade com suas concepções de Administração Escolar, que apresentam traços da “Ciência Administrativa” do início do século XX.

Não se pode afirmar, entretanto, que uma concepção de educação baseada na “Administração Científica” não seja democrática, uma vez que o conceito de democracia pode estar diretamente ligado a uma determinada realidade social, ou seja, um conceito historicamente construído e interpretado.

Um ponto importante para se destacar nas teorias desses autores é a sua estreita relação com o contexto social no qual foram produzidas, demonstrando a ligação entre o fato educacional e sua administração, e a separação existente de fato entre as teorias educacionais e as teorias de Administração da Educação.

Há também a possibilidade de teorias gerais de administração derivarem de teorias de Administração da Educação, como é o caso do livro de Sears (1950), influenciado por Fayol.

Todas essas teorias seguem um padrão homogêneo ainda não apropriadamente analisado e totalmente compreendido, naquele momento, e que estava orientado pela concepção de conhecimento inerente à dimensão da “verdade” do modelo racional/burocrático.

Os autores analisados apresentam determinadas características que tornam o processo de compreensão de suas teorias algo nada convencional. Em se tratando de intelectuais com grande expressão em seus países e de teorias que influenciaram algumas gerações de

²⁷ Ver RIBEIRO, D.S. Para uma teoria de Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico? UNESP: Marília. 2001. 252p. (Dissertação de Mestrado).

pesquisadores, e ainda hoje estão presentes na Administração Escolar como clássicos que são, o processo de realização das inferências torna-se algo que necessita ser baseado em informações que não estão contidas em seus livros.

Do livro de Lourenço Filho (1963) infere-se que as teorias que influenciaram / contribuíram para suas concepções acerca da educação, enquanto processo social, especificamente na escolarização, não são as mesmas que influenciaram / contribuíram para suas concepções a respeito da Administração Escolar. Por isso, encontram-se concepções não muito próximas, em termos conceituais e mesmo ideológicos.

Na linha de análise seguida nesta pesquisa, outras fontes documentais relevantes são os livros de Cubberley (1931), Gulick e Urwick (1937), Moehlman (1951) e Sears (1950), citados diretamente por Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963). Este último, com referências bibliográficas abrangentes que englobam os três livros referidos anteriormente, leva a inferir que sua construção teórica analisa materiais desde o final da década de 1930, passando pelo livro de Ribeiro (1952) até chegar em autores que foram seus contemporâneos, como Andrew Halpin e Daniel Griffiths.

A interpretação acerca de uma relação entre os livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) foi investigada preliminarmente e aponta para indícios de contribuições que, por motivos de critérios científicos, não foram determinadas em suas significações mais pormenorizadas.

Afirmar que o livro de Lourenço Filho (1963) apresenta uma redação mais densa e uma análise ao mesmo tempo mais abrangente e mais profunda que aquela do livro de Ribeiro (1952) não significa desqualificar este em função de uma presumível superioridade daquele.

Na interpretação específica desta pesquisa, o livro de Lourenço Filho (1963) representa um importante avanço na teoria de Administração Escolar em relação ao livro de Ribeiro (1952) cuja contribuição, no início dos anos de 1950, foi tão importante que Lourenço Filho (1963) tentou manter um certo padrão na realização de estudos teóricos sobre o tema.

O livro “Organização e Administração Escolar” representa um relevante passo evolutivo na teoria de Administração Escolar no Brasil, incorporando, de certa forma, o legado de Ribeiro (1952).

Todos esses elementos ajudam a compor um quadro analítico que permite, nesse momento final de elaboração da tese, a compreensão mais ampla dos processos e

condições de produção dos livros e, conseqüentemente, das teorias, através dos indícios encontrados.

ⁱⁱ Administração da Escola Pública.

ⁱⁱⁱ Administração Escolar. Seu Desenvolvimento, Princípios e Função nos Estados Unidos.

^{iv} A natureza do processo administrativo. Com especial referência à Administração da Escolar Pública.

^v Uma Perspectiva dos Princípios Fundamentais Subjacentes à Organização e Administração da Educação Pública.

^{vi} Vinte e Cinco Anos de Educação Norte-Americana.

^{vii} Professor de Stanford Criou uma Nova Espécie de Profissional.

^{viii} O Contexto.

^{ix} Administração Funcional.

^x A Administração Comunitária da Educação.

^{xi} A Autoridade Educacional do Estado.

^{xii} O Governo Federal e a Educação.

^{xiii} Associação Norte-Americana de Pesquisa em Educação.

^{xiv} Uma Análise do Processo Administrativo.

^{xv} A Natureza e Uso de Certas Forças Essenciais no Processo Administrativo.

^{xvi} A Matéria da Administração da Escola Pública - Sua Natureza e Fontes.

^{xvii} “[...] testemunhou o desenvolvimento de uma ciência da educação [...]”.

^{xviii} Os Elementos da Administração.

A Natureza da Pesquisa

A análise da teoria de Administração Escolar permite pouca abordagem estatística, uma vez que a relevância da frequência de determinados termos em obras densas como a de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) pode ser pequena.

A pesquisa tem cunho histórico, mas não usa a História como metodologia acessória. Busca-se, nos fatos pertinentes à área, a historicidade do contexto através da análise dos autores e livros selecionados. Nesse sentido, é destacada a importância da Análise de Conteúdo enquanto metodologia de tratamento dos dados textuais que possibilita vasculhar, principalmente, a estrutura profunda dos textos.

Os livros analisados de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), suas partes e seus conteúdos são as fontes documentais e o objeto de estudo é a teoria de Administração Escolar, no Brasil.

Um dos problemas do desenvolvimento de teoria em Administração Escolar está no fato de não se poder concordar, em grande medida, com as idéias de um determinado autor sem correr o risco de ser “identificado” como pertencente àquela corrente de pensamento, cujas conseqüências são as associações críticas que se fazem em relação a suas limitações.

Este parece ser um dos motivos responsáveis pela pequena evolução da teoria de Administração Escolar, no Brasil, em vista de seu potencial. Ao se desconsiderar parte das teorias nacionais por divergências ideológicas, não se tem muito além do produzido pelos considerados “pioneiros” da Administração Escolar, o que coloca a área próxima de seu ponto de partida.

Por outro lado, autores mais críticos parecem ter centrado suas atenções em trabalhos específicos, voltados para a realidade prática da Administração Escolar. Este tipo de pesquisa, normalmente fundamentada no Estudo de Caso, também tem contribuído para a produção teórica, mas se comparados aos estudos ensaístas analisados parecem representar um decréscimo na produção de teorias.

Um outro ponto relevante é que os rótulos podem impedir o andamento do processo de reelaboração das teorias. Uma vez que o pesquisador, nessa lógica, deve desenvolver seu raciocínio teórico evitando citar determinados autores, gera-se a impossibilidade de sistematização da teoria já existente e um avanço a partir dessas sínteses. Cria-se, então, uma lacuna no processo de análise da cronologia das teorias de administração.

É preciso ressaltar que houve a preocupação com a linha tênue entre as interpretações produzidas a partir das inferências, procedimento típico da pesquisa qualitativa, e a criação

de rótulos. Isso acontece porque a interpretação dos resultados dessa pesquisa pode parecer um processo de rotulação em função das classificações/categorizações, uma vez que se usam determinados critérios analíticos e ferramentas, entre elas os “modelos teóricos explicativos” (LIMA, 1998).

A utilização desses modelos como instrumentos de análise servem para limitar um conjunto de características, a fim de tornar plausível as argumentações próprias da pesquisa, facilitando o processo de elaboração e reelaboração das sínteses parciais, pela quantidade tangível de elementos a serem interpretados.

O material selecionado para a análise não é passível de uma leitura única através de dados constituídos a partir das referências teóricas somente. O próprio Lima (1998), ao reconhecer a existência de elementos múltiplos nas realidades organizacionais, aponta para a necessidade de uma “Análise Multifocalizada”. O oposto seria, inclusive, um procedimento um tanto quanto burocrático.

O processo de evolução do conhecimento, da forma como é compreendido, está mais próxima de uma realidade de avanços e retrocessos, descontinuidade, retomada, do que a cronologia histórica linear construída para fins didáticos pode representar. Seria cômodo e pouco científico se a teoria de Lima (1998) fosse simplesmente um “filtro” ou um “crivo” para analisar as idéias dos autores selecionados.

Concordando com autores de inspiração marxista, como Félix (1989) e Paro (1999), as teorias de Administração Escolar representam interesses particulares, dominantes em relação a interesses coletivos. Porém, não se propõe fazer a crítica inspirada em teorias marxistas, porque hoje já se questiona a utilização somente das teorias de Karl Marx para a crítica do capitalismo.

Na abordagem da Sociologia das Organizações Educativas, por exemplo, infere-se que as teorias de Marx constituem uma das interpretações possíveis para o Capitalismo, assim como a teoria de Max Weber sobre a burocracia é uma das várias análises sobre o tema, se bem que os dois autores citados nesse parágrafo representam, em suas áreas de atuação, dois intelectuais dos mais relevantes.

Por outro lado, alguns desses autores analisados, mesmo os não marxistas, tinham consciência de algumas conseqüências da aproximação dos campos educacional e industrial, em termos de administração.

Poder-se-ia utilizar referenciais das ciências sociais e políticas com a proposta de analisar uma determinada sociedade organizada e sua forma de distribuição de poder, com

vistas a esclarecer as ideologias da Administração Escolar. Acredita-se que essa linha de investigação prejudicaria o foco desta pesquisa.

É importante ressaltar a relevância de pesquisas realizadas recentemente que receberam a denominação de “Estados da Arte”. Algumas são utilizadas como referência para a produção teórica, lembrando que se tratam de sínteses parciais necessárias ao processo de sistematização da teoria, mas não são suficientes para analisar e nem provocar uma evolução do conhecimento por si só.

O intervalo de tempo entre a publicação do livro de Ribeiro (1952) e o de Lourenço Filho (1963) é um período rico em elementos analíticos para a pesquisa e contém evidências de uma evolução da teoria de Administração Escolar, a julgar pelos indícios identificados.

Após esse período, é relevante destacar a produção da ANPAE que contou com a colaboração de autores como José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Carlos Correa Mascaro, Moisés Brejon, entre outros.

É difícil construir categorias analíticas para a pesquisa proposta, pois a produção teórica em Administração Escolar apresenta diversos pontos de intersecção. Essas teorias podem ser divididas em três subcategorias: referências teóricas, fontes documentais preferenciais e fontes secundárias. Isso não somente dificulta a criação como a identificação de argumentos analíticos e sua localização em relação às categorias criadas.

Uma das dificuldades na redação da pesquisa foi a definição de quais argumentos analíticos seriam dispostos em quais capítulos/rubricas, uma vez que há muitos dados a serem comparados entre todos os autores, em especial nos trabalhos de Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963), Cubberley (1931), Moehlman (1951) e Sears (1950).

A investigação buscou indícios de contribuições de três livros de autores norte-americanos, para essa teoria. Uma vez que tais livros são publicados em inglês, utilizam-se algumas ferramentas de interpretação específica para o idioma.

Três dicionários do tipo “inglês-inglês”²⁸ foram adotados como referência lingüística para a compreensão dos termos utilizados pelos autores: “*Webster’s Encyclopedic*

²⁸ Nesse tipo de dicionário, determinado termo e/ou verbete não é traduzido para uma outra língua, mas sim descrito com um vocabulário básico no próprio idioma, de forma que seu conceito é melhor apresentado e possibilita que seu usuário faça as inferências necessárias acerca de suas acepções. A utilização do termo na língua inglesa é esclarecida através de exemplos, de acordo com diferentes situações. Esses dicionários também são conhecidos como “dicionários para alunos avançados”.

Unabridged Dictionary”^{xix}, “*Cambridge Dictionary of American English*”^{xx} e “*Longman Dictionary of Contemporary English*”^{xxi}.

A compreensão de determinados termos em inglês é a base para as afirmações relacionadas a conotações dos conceitos utilizados pelos autores norte-americanos. Foram selecionados materiais originais em inglês para que se pudesse captar as idéias centrais de cada uma das obras, sem incorrer em problemas de interpretação que porventura a tradução para a língua portuguesa pudesse apresentar.

^{xix} Dicionário Enciclopédico não-Abreviado *Webster*.

^{xx} Dicionário *Cambridge* de Inglês Norte-Americano.

^{xxi} Dicionário *Longman* de Inglês Contemporâneo.

Análise de Conteúdo, Análise do Discurso e Análise Documental

A Análise de Conteúdo foi selecionada para esta pesquisa como método preferencial de tratamento e análise dos dados textuais, por se tratar de uma metodologia de natureza qualitativa, uma vez que a proposta foi pautada na realização de procedimentos sem a base do estudo estatístico.

Inicialmente, surgem várias questões acerca da utilização da metodologia de análise dos dados textuais, entre elas o porquê da Análise de Conteúdo, especificamente. Ao se pensar no termo “análise”, o que vem à mente é o processo denominado “lise”, que tem a ver diretamente com quebra. A “quebra” que é feita nos textos analisados tem a finalidade de fragmentá-los para facilitar a compreensão das partes, ou separar trechos que são mais interessantes e pertinentes dentro de um determinado quadro teórico.

Com relação ao conteúdo específico de Administração Escolar, essa “quebra” definiu o que foi utilizado no estudo e o que foi considerado como elemento secundário, componente de um quadro geral que auxilia na compreensão da teoria analisada, mas não traz propriamente os dados que se buscam através da referência teórica adotada.

Uma das razões que tornam relevantes a utilização da metodologia é o fato de os produtores da teoria analisada serem intelectuais renomados na área. Essa condição social e/ou profissional faz com que seus discursos, transformados em livros, capítulos ou outros materiais publicados, tenham uma contribuição específica para o campo de estudos e seu impacto pode ser avaliado no processo de análise de suas condições de produção.

No caso brasileiro²⁹, a produção teórica em Administração Escolar ainda é insuficiente, e os textos analisados tornam-se exemplos raros de um determinado conteúdo científico, e até mesmo histórico, cuja análise pode revelar processos peculiares de construção de conhecimento, assim como elementos teóricos ainda não testados na prática da administração escolar brasileira.

Essa metodologia vem sendo utilizada e discutida pelo grupo de pesquisadores que integram o projeto “A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil”, desde o ano de 2001³⁰.

²⁹ Considera-se também uma certa insuficiência da teoria de Administração Escolar norte-americana na medida em que a proposta de análise realizou um recuo cronológico e analisou materiais de um momento inicial dessa produção teórica no país.

³⁰ Em 2001, o projeto integrado referido foi aprovado pelo CNPq e teve início sua primeira fase de desenvolvimento, assim como a atuação dos pesquisadores enquanto grupo.

Inicialmente, utilizava-se o que poderia ser denominada a “vertente francesa”, com base em Bardin (1977), como referência teórica da metodologia. Trata-se de uma vertente com conceitos bem elaborados e um número determinado de técnicas/ procedimentos de análise. Propõe a consideração dos textos e/ou fragmentos de textos não apenas como fontes de dados, pois essa concepção não se compatibiliza com aquela proposta pela metodologia de pesquisa qualitativa. São considerados enquanto trechos de comunicações, expressões de idéias com conotações determinadas pelas condições de produção do discurso (BARDIN, 1977).

Dentre as técnicas da Análise de Conteúdo expostas por Bardin (1977), a Análise do Discurso mostrou-se apropriada para o tipo de pesquisa realizado devido aos aspectos da procura, por detrás das variações de superfície de um determinado discurso, em busca da estrutura invariante, o princípio gerador que ordena o conjunto; e por levar em consideração as condições de produção dos discursos, destacando a posição social de cada um dos autores (BARDIN, 1977, p.213).

Essa última afirmação se torna relevante em se tratando da análise de textos de José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho, considerando-se, para essa finalidade, não apenas a posição social dos autores em relação à área da educação como um todo, mas especialmente sua atuação intelectual na Administração Escolar.

Devido ao trabalho desenvolvido pelo grupo de pesquisadores mencionado anteriormente, iniciou-se a discussão e interpretação de uma outra vertente da Análise de Conteúdo de origem norte-americana. Suas técnicas específicas contribuem com alguns elementos analíticos que podem ser somados àqueles utilizados desde 2001, quando do início da primeira fase do projeto integrado já referido.

A vertente norte-americana está representada pela discussão de textos extraídos de dois *sites* encontrados na Internet³¹. Um deles está vinculado ao *site* da *Colorado State University*³², na parte destinada a recursos metodológicos de pesquisa³³. O outro *site* está

³¹ Em busca realizada na internet sobre o assunto “Análise de Conteúdo”, utilizando a expressão original em inglês “*Content Analysis*”, através das ferramentas de busca *Yahoo!* e *Google*, foram encontrados aproximadamente 30.000.000 (trinta milhões) de *sites* que tratam do assunto. Entre eles, uma boa parte oferece programas de computador capazes de realizar análise de conteúdo na modalidade informatizada. Desse total de resultados para a busca realizada, aproximadamente 10.400.000 (dez milhões e quatrocentos mil) foram encontrados através da ferramenta *Google* (www.google.com) e por volta de 19.800.000 (dezenove milhões e oitocentos mil) com a ferramenta *Yahoo!* (www.yahoo.com).

³² <http://writing.colostate.edu/references/research/content>

³³ De acordo com essa fonte, a Análise de Conteúdo era, historicamente, um processo que consumia tempo por ser feita manualmente ou através de computadores usados para analisar cartões perfurados contendo dados introduzidos por codificadores humanos. Estudos isolados podiam empregar milhares desses cartões. O

vinculado a *Temple University*³⁴, como ferramenta do curso de Pós-Graduação em Comunicação.

A Análise de Conteúdo é usada para determinar a presença de certas palavras ou conceitos no interior de textos ou conjuntos de textos. Os pesquisadores quantificam e analisam a presença, os significados e as relações de tais palavras e conceitos, depois fazem inferências sobre as mensagens internamente aos textos, sobre o(s) escritor(es), o público e até mesmo sobre a cultura e o momento do qual elas são parte. Os “textos” podem ser definidos amplamente como livros, capítulos de livros, ensaios, entrevistas, discussões, títulos de artigos e artigos de jornal, documentos históricos, discursos, conversas, anúncios, peças de teatro, conversas informais ou qualquer ocorrência de linguagem comunicativa.

Entre as várias possibilidades³⁵ de uso da Análise de Conteúdo nessa vertente norte-americana, uma é relevante no contexto desta pesquisa pela confluência dos objetivos apresentados: identificar o foco ou as tendências de comunicação de um indivíduo, grupo ou instituição. No caso específico, esse espectro de análise é relevante devido à influência exercida pela comunicação realizada através dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) e como essa comunicação pode ter sido influenciada por tendências individuais ou grupais de estudos/comunicações norte-americanas.

As vantagens da metodologia estão relacionadas às formas de abordagem do método em relação ao material analisado e a sua flexibilidade em termos de análise, com destaque para: enfoque da comunicação diretamente através dos textos, tendo como objetivo central a análise da interação social; permite as abordagens quantitativa e qualitativa; permite análises históricas e culturais e uma maior proximidade com os textos; não interfere nas interações sociais e tem um caráter metacognitivo, permitindo analisar os modelos de pensamento humano e de uso da língua (COLORADO STATE UNIVERSITY, 2004).

As duas principais técnicas da Análise de Conteúdo, nessa vertente, são: Análise Conceitual e Análise Relacional. A diferenciação entre elas é apresentada nos seguintes termos.

erro humano e as limitações de tempo tornaram esse método pouco prático para textos extensos (COLORADO STATE UNIVERSITY, 2004).

³⁴ <http://www.temple.edu/mmc/reliability>

³⁵ Segundo o texto de referência citado, a Análise de Conteúdo pode ser aplicada para examinar qualquer porção de material escrito ou ocorrência de comunicação registrada, sendo utilizada em uma gama ampla de campos de investigação, tais como: estudos de marketing e mídia, literatura e retórica, etnografia e estudos culturais, questões de gênero e idade, sociologia e ciência política, psicologia e ciência cognitiva, entre outros.

A primeira, também conhecida como Análise Temática, propõe a escolha de um conceito para análise, envolvendo um levantamento estatístico (quantificação) e a determinação de sua presença. O foco é verificar a ocorrência de determinados conceitos selecionados no interior de um texto ou textos. Tais termos podem estar explícitos ou implícitos e, no segundo caso, a decisão sobre o nível de implicação do conceito no contexto passa pela necessidade de embasar o julgamento em critérios subjetivos.

A Análise Relacional apresenta os termos identificados pela técnica anterior e estabelece suas relações com o contexto geral em que aparecem, podendo dar melhor sustentação às afirmações dos temas preferenciais daquele discurso.

A outra fonte dessa vertente norte-americana apresenta alguns dos procedimentos utilizados para a identificação dos termos (índices) a serem pesquisados. Entretanto, a maior parte do texto analisado trata de questões de confiabilidade e de validade da codificação dos índices, procedimento que, segundo a proposta metodológica, é mais apropriado se conduzido por terceiros, que não o próprio pesquisador (LOMBARD *et al*, 2004).

Entre as técnicas abordadas para a definição do grau de confiabilidade da análise estão desde procedimentos realizados manualmente até complexos programas de computador, que são avaliados quanto às limitações de cada um deles.

Em breve comparação entre as duas vertentes metodológicas identificadas, pode-se afirmar, sumariamente, que a norte-americana tem uma fundamentação estatística e utiliza vários procedimentos cartesianos para embasar o aspecto qualitativo da análise. Essa vertente pode ser apropriada para o uso em Ciências Humanas, guardadas algumas proporções. Aparenta ser uma metodologia rigorosa em seus procedimentos e esse fato parece ter uma estreita relação com a preocupação de seus autores em relação aos aspectos da validade e da confiabilidade dos resultados.

Algumas das ferramentas utilizadas na vertente metodológica vão desde cálculos feitos à mão até programas de computador, alguns deles em um estágio avançado de desenvolvimento e com pequeno número de erros, e outros ainda em desenvolvimento, com algumas limitações. Foram identificadas técnicas mais sofisticadas, com emprego de ferramentas da informática, capazes de realizar o processamento das informações textuais através de programas de computador.

A vertente francesa, por sua vez, apresenta um conjunto de técnicas um pouco mais definidas e uma diferente gama de aplicabilidade das mesmas, sem uma necessidade

específica da base quantitativa. Parece ser uma proposta metodológica mais apropriada para a utilização em textos e contextos das Ciências Humanas. Nessa vertente, não há um enfoque tão estreito em relação aos aspectos da validade e da confiabilidade dos resultados.

Ambas as vertentes contribuem com elementos analíticos para a construção de um quadro de referência teórica sobre a metodologia, procurando encontrar subsídios para a análise conduzida.

Da forma como acaba de ser apresentada, a “modalidade” de Análise de Conteúdo é feita “artesanalmente” através de inferências realizadas em leituras minuciosas.

Uma vez que o trabalho de interpretação dos textos baseou-se em uma análise desenvolvida anteriormente, fundada em inferências realizadas através do cruzamento de alguns dos dados coletados, não foi possível vislumbrar a utilização da modalidade informatizada, considerando-se as realizações analíticas produzidas pelo pesquisador como fundamentais.

Entre as ferramentas tecnológicas mencionadas, foram encontrados alguns índices pessoais de pesquisadores da área, na maioria dos casos que levam seus nomes, responsáveis pelo desenvolvimento de programas e cujos cálculos são feitos de forma específica, utilizando programas de computador desenvolvidos para essa finalidade.

De acordo com Lombard *et al* (2004), alguns dos programas mais bem desenvolvidos até o momento são: o método de Holsti, o *Pi* de Scott, o *Kappa* de Cohen e o *Alpha* de Krippendorff.

Os autores esclarecem que esses índices apresentam ainda algumas limitações e, também por isso, acredita-se que a modalidade que se baseia na inferência do pesquisador é a mais adequada para a natureza da pesquisa proposta e realizada (LOMBARD *et al*, 2004).

No contexto da Análise de Conteúdo, foram utilizadas duas modalidades de análise dos dados coletados: Análise do Discurso e Análise Documental.

A primeira é uma das técnicas definidas por Bardin (1977) e a mesma terminologia empregada no método de análise embasado em obras de Foucault (FISHER, 2001).

A segunda modalidade perpassa esta pesquisa, pois o material analisado é uma espécie de documento, produzido a partir de dados empíricos de diferentes fontes (experiência profissional, comunicações, estudos de caso, entre outras), transformadas em documentos e publicadas em forma de livros, artigos e/ou capítulos de livros.

MODELOS TEÓRICOS EXPLICATIVOS

Nesta pesquisa, os “modelos teóricos explicativos” constituem instrumentos analíticos para interpretações e inferências em relação à parte da teoria de Administração Escolar produzida no Brasil, publicada em algumas das principais referências bibliográficas da área, identificadas no período delimitado para a investigação.

Tais instrumentos foram selecionados, face à possibilidade de se interpretar diferentes elementos componentes de teorias administrativas, devido ao seu contexto de formulação na Sociologia e seu referencial crítico e interpretativo, para tentar, assim, a aproximação dos quatro modelos apresentados por Lima (1998), de possíveis modelos teóricos inferidos em Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

A definição de modelo teórico, apresentada por Lima, cuja revisão de literatura abrange uma parte da teoria produzida no Brasil³⁶, é a seguinte:

Um entendimento possível da designação “modelos de gestão escolar” passa por considerá-los como modelos teóricos, como corpos de grandes princípios, de orientações genéricas e de perspectivas em torno da administração do sistema escolar e da organização e gestão das escolas. Enquanto modelos teóricos eles assumem um caráter geral e potencial, não necessariamente dependentes da ação e das práticas organizacionais efetivamente realizadas e abrindo, de resto, um leque mais ou menos vasto de opções concretas e congruentes em referência às perspectivas e orientações que encerram (LIMA, 1996, p.17).

Lima (1998) distingue três tipos de modelos teóricos: descritivos, normativos e explicativos, mas centra sua análise nestes últimos, adotando quatro opções, baseado nos trabalhos “*Four faces of educational organizations*” (ELLSTRÖM, 1983)^{xxii}; e “*Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations*”^{xxiii} (ELLSTRÖM, 1984)³⁷. Os quatro modelos apresentados são: racional/burocrático, de sistema social, político e anárquico.

Também por influência de Ellström (1983; 1984), Lima (1998) apresenta os dois modelos de síntese, em relação aos quatro anteriores: sócio-intervencionista, que representa a fusão dos modelos racional/burocrático e de sistema social; e político-interacionista, que resulta da fusão dos modelos político e anárquico.

³⁶ Nesse volume encontram-se como referências bibliográficas os livros “Por dentro da escola pública”, de Vitor H. Paro e “A escola pública como local de trabalho”, de Celestino Alves da Silva Jr. Em Lima (1998), utilizado como referência teórica desta pesquisa, essa análise de teorias produzidas no Brasil inclui livros de Myrtes Alonso, Maria de Fátima Félix e Benno Sander, entre outros.

³⁷ O Prof. Dr. Licínio Lima enfatiza as contribuições dadas por Per-Erik Ellström na elaboração de sua tese de doutoramento (A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar) e aponta para o início dessa relação de trabalho no período entre o final dos anos de 1970 e início dos de 1980 quando teria realizado estudos sobre as organizações educativas na Universidade de Linköping, Suécia (LIMA *apud* RIBEIRO, 2005, p.88).

O autor afirma haver uma infinidade de nomenclaturas que identificam outros modelos, mas a opção, nesta pesquisa, foi feita em relação aos quatro modelos mencionados.

Lima (1998, p.65) apresenta dois conjuntos de elementos centrais dos modelos teóricos explicativos, que tornam possível a visualização da estrutura de cada um dos quatro: “[...] objetivos e preferências organizacionais, por um lado, e os processos e as tecnologias organizacionais, por outro [...]”.

Em relação a cada um desses conjuntos de elementos são consideradas duas variáveis: “[...] clareza e consenso partilhado *versus* falta de clareza e/ou desacordo/conflito em relação ao primeiro conjunto; transparência/clareza *versus* ambigüidade/falta de clareza em relação ao segundo conjunto de elementos” (LIMA, 1998, p.65-66) (grifos do autor).

Cada um desses modelos é constituído por uma dimensão específica de carácter complementar, ou seja, não são alternativas ou exclusivas: “[...] *verdade* (dimensão racional), *confiança* (dimensão social), *poder* (dimensão política) e *absurdez* (dimensão anárquica)” (LIMA, 1998, p. 65) (grifos do autor).

A não exclusividade das dimensões de cada um dos modelos deve-se ao fato de se poder identificar, nas organizações escolares (LIMA, 1998), uma predominância de elementos de um modelo teórico (em alguns casos há a predominância de elementos de modelos mistos ou originados de fusões), mas não há indícios de existências isoladas e totalmente hegemônicas de um determinado modelo, o que aponta para seu carácter complementar e não exclusivo.

Do que se pode inferir dessa argumentação, as dimensões são termos que representam a essência de cada um dos modelos teóricos, o que trazem de central em sua constituição, um elemento gerador. Isso permite sua identificação a partir das características inferidas no quadro teórico presente nos livros analisados e representam elementos centrais na estrutura mais ampla de cada modelo.

Os modelos de sistema social e político são considerados “mistos”. O primeiro apresenta objetivos e preferências organizacionais claros e consensuais e processos e tecnologias organizacionais ambíguos e incertos. O segundo tem seus objetivos e preferências organizacionais incertos e conflitantes e os processos e tecnologias organizacionais claros e consensuais (LIMA, 1998).

O modelo anárquico, o extremo oposto do modelo racional/burocrático, apresenta objetivos e preferências organizacionais incertos e/ou conflitantes e processos e tecnologias organizacionais ambíguos e não claros (LIMA, 1998). Sua dimensão de absurdez traz a imagem daquilo que não seria compreensível ou plausível na organização e na realidade administrativa, uma vez que, na maioria dos casos, os elementos do modelo racional/burocrático fazem prevalecer a formalidade, a uniformidade, entre outros princípios.

O modelo de “anarquia organizada”, como também é conhecido o modelo anárquico, é um relevante instrumento de análise da estrutura organizacional escolar, porque não é um modelo alternativo ao racional/burocrático ou a qualquer outro modelo teórico que se possa inferir como vigente na organização. Ademais, a imagem que surge da “anarquia organizada” está mais associada à “desorganização” do que à “organização”, o que tem a vantagem de chamar a atenção para elementos não condizentes com um padrão racional/burocrático.

Da discussão de Lima (1998) a respeito desse modelo, infere-se que não se trata de uma opção pessoal para a organização escolar, uma vez que, independentemente da vontade individual/coletiva ou da legislação, seus elementos característicos podem ser observados. Por outro lado, não é proposto como alternativa ou como substituto, porque criticar e propor substitutos seriam procedimentos tradicionalistas e estariam de acordo com a lógica racional/burocrática.

O modelo racional/burocrático é aquele cuja imagem surge da clareza e do consenso compartilhado em relação aos objetivos e preferências organizacionais, aliados à transparência/clareza dos processos e tecnologias organizacionais. A imagem desse modelo pode ser inferida até mesmo nos estudos que não tiveram como objetivo a identificação de modelos e/ou estruturas semelhantes (LIMA, 1998).

Uma das características básicas do modelo, presente em uma organização, escolar ou não, seria uma estrutura hierárquica linear centralizada, tendo como um de seus constituintes um determinado tipo de racionalidade que, por várias razões, é um elemento problemático devido a suas diferentes acepções.

Lima (1998) aponta para uma discussão elaborada por determinados autores a partir da obra de Max Weber na qual o tema seria a burocracia e suas designações. Conclui que a burocracia é uma das modalidades do modelo racional e que, por sua natureza formal e limitadora, é a expressão mais coerente da racionalidade administrativa.

Ainda acerca do termo burocracia, Lima (1998, p.155-156) afirma que, enquanto referência dominante e exclusiva, sua imagem sairia abalada pelo desenvolvimento de seu trabalho, acrescentando que a imagem do poder da burocracia é capaz de contrariar o poder político democrático e de se eximir aos cursos da decisão política. Nesse sentido, uma de suas imagens é uma forma de organização que a ninguém serviria, a não ser a uma pequena elite de altos funcionários (uma elite de burocratas).

Todos esses elementos compõem o quadro teórico da “análise multifocalizada dos modelos organizacionais de escola pública” que, segundo Lima (1998, p.593), distinguem-se em dois tipos: “modelos organizacionais de orientação para a acção” e “modelos organizacionais praticados ou em acção”, sendo que os primeiros se subdividem em “modelos decretados ou orientados para a reprodução”, “modelos interpretados ou de recepção” e “modelos recriados ou orientados para a produção”.

Esses instrumentos analíticos são claramente utilizados na realização/orientação de pesquisas empíricas que envolvem, prioritariamente, técnicas de pesquisa-ação, estudo de caso e pesquisa etnográfica, entre outras, mas, em relação a esta tese, tem a vantagem de colocar em discussão a pluralidade de modelos teóricos potenciais para a análise de teorias de administração escolar, a partir do momento que se infere que essas teorias foram construídas também enquanto produto de mediação entre “prática(s)” e “teoria(s)” administrativas, considerando-se uma perspectiva plural.

Entre outros importantes elementos, a “Análise Multifocalizada” (LIMA, 1998) é relevante para a pesquisa realizada, uma vez que se procurou contemplar os diferentes aspectos organizacionais e administrativos, sem produzir uma leitura que uniformizasse ou homogeneizasse suas contribuições/influências, resultando em uma construção que viesse a enrijecer um quadro altamente fluido e de constituição plural, também identificado por Sander (1995) ao construir seu “Paradigma Multidimensional”.

A “Análise Multifocalizada” (LIMA, 1998) é relevante também na medida em que boa parte dos autores selecionados produziu teorias com elementos interdisciplinares, o que torna complexo o trabalho de análise a partir de referências de carácter unificador/homogeneizador.

Nesse mesmo contexto de elaboração conceitual, e com propriedades analíticas também ligadas à pluralidade de abordagens, apresenta-se o “modo de funcionamento díptico da escola como organização”:

“Díptico” no sentido em que é *dobrado em dois* a partir de um *eixo* constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações para a acção, ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo a face burocrática racional, ou de sistema social), ou outra face (a metaforicamente representada como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais e subjetivos), ora ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ausência face ao observador. (LIMA, 2001, p.47) (grifos do autor).

Esse modo de análise da organização escolar leva em consideração dois modelos teóricos apresentados por Lima (1992; 1998; 2001) (racional/burocrático e anárquico ou de anarquia organizada), uma vez que seus elementos permitem a interpretação das realidades organizacionais, porque se admite:

[...] que a acção organizacional ora apresentará um modo de funcionamento [...] *conjuntivo*, ora apresentará um modo de funcionamento *disjuntivo*. [...] na escola [...] ora se ligam objetivos, estruturas, recursos e atividades e se é *fiel* às normas burocráticas, ora se promove a sua separação e se produzem regras alternativas; ora se respeita a conexão normativa, ora se rompe com ela e se promove a desconexão *de facto*. (LIMA, 2001, p. 46-47) (grifos do autor).

Sobre as origens desse conceito, o próprio Lima (*apud* RIBEIRO, 2005) aponta para o início dos anos de 1990, acrescentando que sua análise da estrutura díptica compreende não apenas dois modos de funcionamento, mas sim dois pólos para os quais podem tender as organizações.

No díptico, linguagem figurativa que deriva das artes plásticas (pintura), a prerrogativa para o pólo positivo é da burocracia racional (representando a imagem mais comum em termos de realidade organizacional e de estudos) e o pólo negativo, por questões históricas, é representado pela imagem da anarquia organizada (enquanto metáfora recente e com poucos estudos a seu respeito) (LIMA *apud* RIBEIRO, 2005).

Esse conceito mostrou-se relevante para esta pesquisa, uma vez que a existência de dois pólos e a possibilidade de múltiplas interpretações em seu espectro permitiu a análise de teorias interdisciplinares como a de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), assim como aquelas elaboradas por Moehlman (1951) e Sears (1950).

Lima (1998) também reitera os cuidados que se devem tomar na análise e/ou utilização dos modelos teóricos explicativos, a fim de evitar uma construção interpretativa

que os reifique, ou seja, que os transforme em “coisas” cuja definição/delimitação não se pode concretizar em um determinado contexto³⁸.

Ainda a esse respeito, Lima (1998, p.154-155) afirma que o universo teórico e empírico a partir do qual esses modelos foram construídos/identificados (a realidade organizacional da sociedade portuguesa entre 1974 e 1988) não é somente um contexto, mas um quadro sócio-político de referência que o modelo teórico de análise da escola como organização não pode deixar de considerar com o risco de se transformar em uma construção supra-histórica, em busca de universais ou da essência intemporal da organização.

A forma como Lima (2002) apresenta os modelos organizacionais aponta para a sua utilização como instrumentos analíticos dinâmicos, sendo mais apropriados para a interpretação das realidades das organizações escolares, em perspectiva multifocalizada, e não para a classificação/categorização de teorias de Administração Escolar e outras teorias administrativas.

Não seria apropriado utilizá-los única e exclusivamente como elementos para a classificação, pois são construções analíticas, elaboradas a partir de uma Sociologia das Organizações Educativas e também de uma “Sociologia Empírica”, podendo ser melhor utilizados para análises de realidades organizacionais, tentando dar conta de um universo dinâmico e seus contextos de funcionamento.

No que diz respeito à forma de interpretação dos dados, a construção específica desta pesquisa baseia-se nesses conceitos e respeita as limitações colocadas por esses modelos teóricos, caracterizando-se em um trabalho complexo de interpretação das possibilidades, procurando não incorrer em uma “análise artificial”.

^{xxii} “Quatro faces das organizações educacionais”.

^{xxiii} “Racionalidade, Anarquia e o Planejamento da Mudança em Organizações Educacionais”.

³⁸ Sobre esse mesmo ponto, o Prof. Dr. Licínio Lima, em reunião de orientação, alertou para o fato de esta tese conter algumas afirmações nesse sentido, em especial com relação ao modelo racional/burocrático. Esse elemento da tese foi revisto na medida em que se buscou reelaborar as interpretações que levaram a afirmar o modelo como construção reificada, passando a observar mais detalhadamente elementos históricos contidos nas teorias analisadas.

Identificando as raízes dos modelos teóricos

Na tentativa de identificar algumas das primeiras elaborações acerca dos modelos teóricos explicativos no campo da Teoria Administrativa, foram analisados trabalhos que fornecem indícios dessa trajetória evolutiva e de que esses elementos resultam, além das perspectivas histórica e sociológica, de uma intersecção de diversas áreas, entre elas a das Teorias Organizacionais.

Nos anos de 1980, desenvolvem-se estudos que analisam as imagens “emitidas” pelas organizações, associando-as a metáforas utilizadas para a compreensão das realidades organizacionais, no contexto de um processo específico de “leitura” das organizações.

Nesse “ramo” de desenvolvimento das teorias organizacionais, destaque para o livro de Gareth Morgan, *Imagens das Organizações* (1996)³⁹, também utilizado por Lima (1992, 1998, 2001) como uma importante fonte de dados para a construção da teoria dos modelos explicativos.

Segundo Morgan (1996, p. 328), acerca da complexidade das organizações, “[...] o tipo de análise baseada em metáforas desenvolvido [...] fornece meios eficazes para se lidar com esta complexidade”.

Nesse contexto, afirma:

Qualquer abordagem da análise organizacional deve ser iniciada a partir da premissa de que organizações podem ser muitas ao mesmo tempo. Uma organização do tipo máquina, concebida para atingir objetivos específicos, pode ser simultaneamente o seguinte: uma espécie de organismo que é capaz de sobreviver em determinados ambientes, mas não em outros; um sistema de processamento de informações que se revela especializado para certos tipos de aprendizagem, mas não para outros; um meio cultural caracterizado por valores, crenças e práticas sociais distintos; um sistema político nos quais as pessoas colidem para garantir os seus próprios fins; uma arena onde várias lutas subconscientes ou ideológicas têm lugar; um símbolo ou manifestação de um processo mais profundo de mudança social; um instrumento usado por um grupo de pessoas para explorar ou dominar outros, e assim por diante” (MORGAN, 1996, p.327).

Uma das afirmações relevantes de Morgan (1996) que auxilia na interpretação do contexto histórico do período analisado diz respeito ao processo de mecanização da produção e seus reflexos no nível intelectual:

[...] O uso das máquinas transformou radicalmente a natureza da atividade produtiva, deixando a sua marca na imaginação, pensamento e sentimentos dos homens através dos tempos. Os cientistas produziram interpretações

³⁹ Primeira edição, oitava tiragem, traduzida para a Língua Portuguesa, no Brasil. A primeira edição, original em inglês, é de 1986.

mecanicistas do mundo natural, filósofos e psicólogos articularam teorias mecanicistas da mente e do comportamento humano. Crescentemente aprendemos a usar a máquina como uma metáfora para nós mesmos e a nossa sociedade, moldando a nosso mundo em consonância com princípios mecânicos” (MORGAN, 1996, p.22).

Essa citação auxilia ainda na compreensão da constituição do campo da Sociologia da Ciência, que parece caracterizar-se como uma interpretação da construção científica com base em elementos sociais/culturais que contribuíram/influenciaram a produção. A citação é elucidativa sobre esse tópico e auxilia na compreensão de que uma teoria também pode ser uma construção pessoal, e não somente científica e pretensamente neutra.

Dois trabalhos emblemáticos no campo das Teorias Organizacionais, com implicações para o surgimento da Sociologia das Organizações Educativas, são os de Ellström (1983; 1984), que realizam uma ampla investigação sobre o tema, no contexto das teorias classificadas como Desenvolvimento Organizacional.

Ellström (1983, p.232) define a noção de modelo organizacional como um conjunto de suposições, ou uma orientação para a pesquisa, acrescentando que o seu caráter é o de um esquema conceitual, podendo ser usado para propósitos descritivos e analíticos com relação à realidade organizacional.

Ellström (1984) desenvolveu um “modelo de procedimentos para a solução de problemas e a mudança planejada”⁴⁰, o qual considerou uma versão de um modelo tradicional para a solução de problemas e planejamento, cujas raízes o próprio autor identificou em March e Simon (1958), entre outros autores/trabalhos.

O modelo tem uma clara orientação racionalista e considera que semelhantes modelos de procedimentos são aplicados em uma variedade de contextos, principalmente nas áreas de inovação educacional e desenvolvimento organizacional, sendo que o primeiro estágio ou atividade desse modelo (estabelecimento de relacionamentos de trabalho cooperativo) remete, de certa forma, a uma aproximação com a Teoria das Relações Humanas, uma vez que se pode inferir a construção de consensos em torno de grupos de trabalho (ELLSTRÖM, 1984).

⁴⁰ Segundo Ellström (1984), esse modelo consiste de três estágios ou sequência de atividades: estabelecimento de relacionamentos de trabalho cooperativo; solução de problemas e planejamento de mudanças; e implementação das soluções propostas.

Parece ter incorporado relevantes contribuições de James Thompson, considerado o precursor na construção de um quadro geral, e uma tipologia, elaborados a partir de questões relativas às “decisões” nas organizações (ELLSTRÖM, 1984).

Através de referências bibliográficas/citações presentes em Ellström (1983; 1984), assim como em Lima (1992; 1998; 2001), realizou-se um recuo cronológico analisando alguns materiais publicados durante a década de 1970, período em que se podem identificar dois trabalhos relevantes e também emblemáticos a esse respeito, possivelmente ligados às raízes dos modelos teóricos em termos de sua elaboração conceitual: Cohen *et al* (1972) e Weick (1976).

Cohen *et al* (1972) realizam a análise dos processos de “*organizational choice*”^{xxiv}, através da metáfora “*garbage can model of organizational choice*”^{xxv}, referente ao funcionamento identificado em universidades, abordando o conceito de “*organized anarchies*”^{xxvi}: “*Organized anarchies are organizations characterized by problematic preferences, unclear technology, and fluid participation. [...]*” (COHEN *et al*, 1972, p.1) (grifos no original).

Ao analisar um dos elementos dos “modelos clássicos de tomada de decisão” (o circuito seqüencial), apontam para as vantagens do modelo proposto, que não resolve muito bem os problemas, mas permite que escolhas sejam feitas e problemas resolvidos mesmo quando a organização está repleta de ambigüidade nos objetivos, conflitos e problemas mal compreendidos que entram e saem do sistema, com um ambiente variável e com decisores que podem estar pensando em outras coisas (COHEN *et al*, 1972).

Weick (1976), por sua vez, introduz o conceito de “*Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*”^{xxvii}, questionando a abordagem da escola como burocracia, uma vez que essa metáfora oferece outros elementos analíticos capazes de interpretar as realidades educativas. Isso aponta para uma teoria que busca reverter uma lógica de reconhecimento de elementos preexistentes nas organizações, para uma outra lógica mais “sociológica” (interpretativa e descritiva) e também histórica.

Weick (1976) aproxima os termos “metáfora” e “modelo”, assim como “esboço” e “retrato”, às imagens organizacionais enquanto elementos capazes de constituir formas de análise das organizações educativas, o que remete para o quadro dos modelos teóricos explicativos. Acrescenta ainda a questão do “reconhecimento” e “nomeação” das situações utilizando o termo “rotular” numa abordagem que indaga sobre as possibilidades de reconhecimento e rotulação, assim como as formas de trabalhar tais conceitos.

Um outro exemplo dessa aproximação, desta vez com uma característica inusitada, é a citação de um trabalho de Stephens (*apud* WEICK, 1976) através do qual o autor aproxima “educação” e “agricultura”, considerando um grande erro a aproximação da gestão das escolas, em termos analíticos, aos processos de operação das indústrias. Essa citação remete para uma compreensão e reforço da idéia dos “*loosely coupled systems*”^{xxviii} (WEICK, 1976), uma vez que a agricultura é utilizada como exemplo de trabalho cuja “administração” não utiliza uma racionalidade *a priori*, mas sim desenvolvida simultaneamente ao processo, tendo de conciliar questões surgidas no curso/percurso⁴¹ de ação.

O elemento inusitado da comparação está no campo de atividade escolhido, pelo menos em termos das aproximações realizadas no Brasil, onde a Administração Escolar foi por vezes aproximada da Administração Hospitalar pelo que a Medicina possuía em termos de padrões rigorosos para a formação de seus agentes e em termos dos critérios administrativos⁴².

Esse panorama traçado sumariamente através da análise de alguns pontos dos trabalhos referidos compõe um quadro teórico que teve também uma outra linha evolutiva imbricada em seus desdobramentos.

Trata-se do campo da Sociologia das Organizações Educativas, que pode ser identificado como uma construção teórica mais recente e cujas raízes se encontram nas primeiras intersecções dos campos da Sociologia e da Teoria das Organizações.

Os desdobramentos que se seguiram, tanto em paralelo quanto em simultâneo, nesses dois campos compõem um quadro de referência teórica que permite visualizar as contribuições, por parte da Sociologia: uma Sociologia Empírica, a partir da obra de Max Weber, e a Sociologia da Educação, que já aponta para a constituição daquilo que alguns autores, entre eles Hassard (1995), denominam de Sociologia Moderna.

Por outro lado, a Teoria das Organizações, que pode ter uma linha evolutiva traçada desde os trabalhos de Frederick Taylor e Henry Fayol, passando por James March e Herbert Simon, teve como resultado direto da intersecção mencionada o surgimento de uma Sociologia das Organizações, como mostra a análise de Hassard (1995).

⁴¹ É de se considerar também que o trabalho citado de Stephens (*apud* WEICK, 1976) é do ano de 1967 o que leva à compreensão de um processo agrícola muito menos planejado do que se tem hoje em dia, mas traz uma vantagem, naquele momento, relativamente às questões sobre os modos de focalização das organizações educativas enquanto objetos de estudo, porque abre uma nova possibilidade que não somente a clássica aproximação “escola” – “indústria”.

⁴² Em relação a esse tipo de aproximação, no Brasil, pode-se consultar alguns trabalhos de Anísio Teixeira sobre a Administração Educacional.

O autor realiza um balanço abrangente sobre o tema desde aquilo que considera os primórdios da Sociologia, com os trabalhos de Augusto Comte, Stuart Mill, Herbert Spencer e Emile Durkheim, passando pela abordagem de sistemas e pela ótica pós-moderna. Revela a preocupação em compreender, pela abordagem sociológica, a constituição e predominância de diferentes paradigmas em momentos distintos, na linha cronológica de sucessão das teorias organizacionais (HASSARD, 1995).

Esse campo da Sociologia das Organizações (ou Sociologia Organizacional) é caracterizado também por Scott (1994) em uma análise de sua breve história, dividida em três fases: pré-história, anteriormente a 1945; fase I, com a definição da área de estudos entre 1945 e 1965; fase II, com a diferenciação teórica entre 1965 e 1985; e a fase III, com a convergência teórica, iniciando-se em 1985 e se estendendo até o momento da publicação do livro, segundo o autor.

Os modelos teóricos explicativos auxiliam na delimitação do objeto de estudo desta pesquisa, através da seleção de elementos analíticos. Há uma gama de possibilidades que se apresentam pela fusão desses elementos, propiciados por esses modelos e suas dimensões constituintes, que permitem inferências e interpretações diferenciadas em relação às teorias nos trabalhos analisados.

Uma das vantagens de se utilizar esse quadro analítico decorre do fato de que ele não é derivado unicamente das correntes e/ou escolas científicas identificadas nos diferentes estudos, mas com elementos dessas nas teorias analisadas, o que não as aproxima de forma a restringir outras possibilidades interpretativas, pois em alguns casos poderia transformar a tentativa de releitura em um equívoco. Isso poderia acontecer em relação aos livros selecionados, uma vez que não são passíveis de aproximações a correntes de pensamento e a modelos teóricos únicos.

Pela sua abordagem específica, a pesquisa reconheceu traços marcantes que poderiam ser identificados como raízes dos modelos teóricos, aproximados de dois livros de autores brasileiros, e as teorias de autores norte-americanos, que supostamente influenciaram / contribuíram para essas construções.

Seria um procedimento analítico incompatível com a natureza dos modelos teóricos explicativos, mas que se tornaram plausíveis na medida em que essas teorias, registradas em livros e artigos, foram inferidas como produções discursivas que representam, num determinado momento histórico, idéias e posicionamentos gerados a partir de uma prática de Administração Escolar, entre outras formas de atuação.

É provável que tragam elementos dessa prática organizacional e administrativa, com elaborações conceituais e interpretações, em posicionamentos teóricos provenientes dessa mesma realidade de organização e administração educacional, procurando reelaborar sua estruturação formal.

Seria um tanto equivocado supor que nessas obras, hoje considerados clássicos da Administração Escolar, não houvesse essa integração entre teoria e prática. Além disso, considerar a separação entre esses dois elementos para além do recurso didático poderia comprometer todo o enunciado metodológico da pesquisa que se baseia justamente numa intersecção do discurso para a qual convergem elementos teóricos e empíricos.

A realidade organizacional, que pode ser inferida nas teorias dos autores analisados, seria aquela vivenciada por eles em suas experiências na Administração Escolar, e/ou também a realidade mais ampla daquele momento histórico. De certa forma, todos os elementos desse quadro se inserem em suas análises enquanto componentes de uma determinada realidade social da qual se originaram as reflexões dos autores e suas teorias.

É algo semelhante ao que se afirma na pesquisa com relação às referências teóricas predominantes no período analisado (Frederick Taylor e Henry Fayol), que não são unânimes entre os autores, mas alguns de seus elementos acabam perpassando as teorias produzidas naquele momento, pela ausência de elementos alternativos que pudessem ser percebidos, em se tratando de Administração Escolar e suas teorias.

^{xxiv} escolha organizacional.

^{xxv} modelo de lata do lixo de escolha organizacional.

^{xxvi} anarquias organizadas.

^{xxvii} Organizações Educativas como Sistemas Debilmente Articulados.

^{xxviii} sistemas debilmente articulados.

Algumas implicações na utilização dos modelos teóricos

Esse quadro teórico gerou interpretações sobre os dados coletados nos trabalhos de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), que levaram a inferir/construir o objeto de estudo da pesquisa: a teoria de administração escolar produzida no Brasil, entre 1940 e 1960.

A possibilidade de inferência de novos elementos dos diferentes modelos foi vislumbrada na tentativa de construir uma releitura de algumas teorias de Administração Escolar, no período entre 1930 e 1960, incluindo o período mencionado anteriormente, com o recuo analítico necessário para abranger o livro de Kandel (1931).

Nessa interpretação surgem algumas características peculiares da estrutura dos modelos teóricos, utilizados como instrumentos analíticos, inferidas a partir dos seguintes elementos: o momento histórico em que a teoria foi elaborada, as prováveis referências teóricas utilizadas no processo de constituição desse conhecimento e as propostas de administração inferidas na teoria.

Cada um dos quatro modelos teóricos discutidos apresenta um conjunto de elementos característicos, derivados de sua dimensão, que apontam para a identificação de suas “lógicas”, ou seja, aquilo que pode ser inferido como mais “provável” (mais lógico) de se concretizar num determinado contexto organizacional, um conjunto de características que possibilitam interpretar o desdobramento das proposições teóricas comparativamente aos modelos teóricos. Têm-se assim as lógicas racional/burocrática, sistêmica, política e anárquica.

O modelo de sistema social, sua dimensão da confiança e sua lógica sistêmica remetem para uma imagem organizacional que gira em torno de certos objetivos comuns, partilhados, se não por todos, por um determinado grupo. Entre seus membros há uma confiança de que será feito o possível para se manterem como grupo.

O modelo político, sua dimensão do poder e sua lógica política apontam para o conflito e a disputa pelo poder, surgindo a imagem organizacional, quando da predominância de elementos desse modelo, de hierarquias estabelecidas e das lutas entre os membros, por ocupar os postos mais altos.

A lógica do modelo racional/burocrático, em acordo com a sua racional/burocracia, aponta para os seguintes elementos: harmonia, uniformidade, correção de desvios do padrão, homogeneidade, restrição da liberdade individual, entre outros.

Quando um determinado quadro conceptual, uma teoria de Administração Escolar, por exemplo, aponta para aquilo que poderia ser denominada “lógica racional/burocrática”,

é porque se destacam/prevalecem os elementos mencionados ou propostas que revelam a existência dos mesmos.

É possível reconhecer elementos dessa lógica no quadro teórico da Administração Escolar norte-americana, uma vez que os autores selecionados utilizam (e fazem parte da) a referência da Ciência Administrativa, do início do século XX. Outra referência teórica presente é a obra de Henry Fayol, o que também aponta para elementos da lógica racional/burocrática, uma vez que a teoria resultante apresenta características da uniformidade, homogeneidade, harmonia, entre outras.

A imagem recorrente: o modelo racional/burocrático

As implicações discutidas a partir da rubrica anterior levam a considerar a relevância e visibilidade do modelo racional/burocrático, enquanto imagem organizacional recorrente, em termos práticos e também analíticos, uma vez identificado em muitas análises sobre as realidades organizacionais.

Ao mesmo tempo em que se procurou discutir essa imagem organizacional a partir do material utilizado na tese, houve uma preocupação no sentido de evitar uma linguagem e argumentações que pudessem identificar um processo de reificação do modelo.

Em seu contexto, a dimensão da “verdade” tem um certo sentido dogmático (inquestionável), na medida em que cria e representa uma imagem organizacional um tanto quando rígida, por se tratar não apenas de um princípio, mas de uma característica impositiva. Assim, corrobora os elementos de restrição e controle da liberdade individual, ao estabelecer normas aparentemente fixas, porque tem pretensões de conhecimento uniformizador.

Reafirma-se que esse modelo e o tipo de estrutura organizacional que sugere não são tomados como padrão ou como realizações com potencialidade integral, uma vez que não se acredita que possa haver uma organização escolar no interior da qual toda a estrutura, seus procedimentos e as realizações humanas sejam previsíveis, controláveis, reprodutíveis e harmônicas⁴³.

⁴³ Uma das questões tangenciadas nessa discussão das implicações do modelo racional/burocrático é justamente um determinado tipo de postura tradicionalista, nas Ciências Humanas e Sociais, que através da crítica a um determinado modelo de análise e/ou interpretação propõe a sua substituição, apontando seus supostos “problemas” e limitações, desconsiderando o fato de que todo referencial teórico apresenta algum tipo de limitação analítica e/ou metodológica. Essa “lógica da substituição” também tem fortes raízes na lógica racional/burocrática, por vezes o alvo prioritário das críticas.

A despeito das críticas identificadas, não se pretende propor um substituto ao modelo racional/burocrático mesmo porque, através da análise de Lima (1998), se pode compreender todos os modelos que se apresentam como possíveis substitutos e inferir a permanência do mesmo como imagem predominante, emergente dos estudos de Administração Educacional.

Isso reforça uma das argumentações apresentadas na pesquisa com relação à permanência do modelo enquanto elemento que compõe o pensamento administrativo, desde os seus primeiros desdobramentos⁴⁴.

Ao ser interpretado como princípio científico de um conjunto mais amplo do que a Administração e que permanece por muito tempo em todos os aspectos da vida social no Brasil, uma determinada concepção de ciência parece emprestar ao modelo referido os elementos necessários para essa longevidade/sobrevivência, apesar de outras correntes de pensamento terem se sucedido historicamente.

Essa concepção de ciência tem um forte apelo, não somente entre alguns intelectuais, mas entre as pessoas em geral, mesmo quando não se dão conta de sua existência. O elemento mais consistente que vai ao encontro de uma característica essencial humana (aversão à mudança radical que afeta a rotina de vida e/ou de trabalho) é a estabilidade. Em termos organizacionais e administrativos, é uma forma atrativa para esse aspecto da natureza humana, uma vez que beneficia determinados comportamentos conservadores peculiares a essa natureza.

Esse modelo tem a “vantagem” de apresentar estruturas formais que se pretendem constantes e rígidas, e que fazem com que as rotinas possam ser criadas e mantidas sem uma inquietação em relação à fluidez da mudança.

Segundo Lima (1998), a imagem do modelo anárquico que remete para a desorganização enfatiza a harmonização normal para a coesão cultural, social e até política de um país. Acredita-se que é através desses pontos-chave que o modelo racional/burocrático reconquista espaços perdidos e se torna atrativo.

A imagem organizacional que emerge da predominância da estrutura formal desse modelo e de sua relação com uma determinada concepção de conhecimento é a

⁴⁴ No contexto dos estudos produzidos na Universidade do Minho, sob a orientação do Prof. Dr. Licínio Lima, encontra-se a tese de doutoramento (publicada em livro em 2004) de Eugénio Silva, “O burocrático e o político na administração universitária. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola)”, que apresenta elementos que identificam a continuidade do modelo referido em dois momentos políticos e sociais distintos, em Angola.

necessidade de uma grande quantidade de conhecimentos (uma minuciosa especialização) para que se possa mover dentro da estrutura hierárquica linear das organizações.

Não se pretende afirmar o caráter atemporal do modelo racional/burocrático e de seus desdobramentos, apontando para a reificação referida, como sendo uma construção teórica capaz de categorizar/analisar todos os esforços educativos e administrativos, mas enquanto um elemento (ou conjunto deles) enraizado na cultura brasileira e na cultura organizacional escolar.

A imagem que pode emergir da análise do modelo é de uma realidade organizacional estanque e sem nenhuma espécie de dinâmica, evolução ou progresso. Esses contextos organizacionais apresentam definições claras de seu dinamismo interno e de crescimento, assim como dos conceitos referidos. São “movimentos” que têm uma linearidade e uma unilateralidade condizentes com a lógica do modelo mencionado.

É comum encontrar análises administrativas, em diversos tipos de organizações, que partem da legislação existente sobre o assunto. Em educação, Lima (1998) caracteriza essa forma de abordagem de “focalização normativa”.

A legislação vigente no Brasil é algo estruturado e estruturante, devido as suas origens em uma determinada tradição jurídica européia. É estruturado porque pretende dar conta de uma determinada realidade, encadeando suas definições em determinadas perspectivas e conceitos existentes; e estruturante porque em alguns casos é ela quem estabelece/cria a estrutura que se vai administrar.

No caso da administração da educação, o estudo da legislação como fonte prioritária da análise parece caminhar ao encontro das propostas do modelo racional/burocrático, aproximando-se do “enfoque jurídico” (SANDER, 1995).

É importante esclarecer que o modelo é uma construção teórico-analítica utilizada para delimitar certo número de características organizacionais. Não se pretende enfatizar uma imagem de que o mesmo tenha vontade própria ou decida por si, em afirmações que parecem personificá-lo e/ou reificá-lo. As decisões, quaisquer que sejam, são tomadas por pessoas com subjetividade envolvida: juízos de valores, conceitos e pré-conceitos.

O modelo refletido na organização escolar tem raízes na sociedade, uma vez que as concepções populares acerca da educação (senso comum), assim como sobre sua organização e administração, têm como base uma determinada concepção de ciência, arraigada na própria estrutura social brasileira, que contribui com vários elementos para a constituição do modelo.

A imagem que se infere a partir da análise de seus elementos constituintes aponta para uma estrutura administrativa que visa o controle. Entre as questões que se levantam a esse respeito estão o porquê de um determinado excesso de controle e a possível relação desse aspecto com a “ideologia da incompetência do outro” (SILVA JR., 1996). Outras questões dizem respeito à falta de confiança no trabalho do professor e até mesmo na natureza humana.

O aspecto organizacional da falta de confiança na natureza humana implica em considerá-la propensa a atitudes e comportamentos não condizentes com determinados padrões e valores sociais. Surgem, então, elementos que reforçam a essência controladora do modelo, como a restrição da liberdade individual para a realização de objetivos previstos, na tentativa de eliminar os desvios do padrão. Infere-se uma composição / contribuição do elemento cultural do etnocentrismo, que pode ser definido sucintamente como a tendência de estabelecer padrões a partir de um determinado ponto de vista, considerando-o, no entanto, algo geral e irrestrito, ou seja, um ponto de vista culturalmente delimitado como o ideal de sociedade para todos.

Na tentativa de compreender essa permanência/resistência enquanto extensão de suas raízes, nos anos de 1970 e 1980, principalmente no Brasil, seria necessária a análise de uma grande quantidade de trabalhos, cujos paradigmas trataram a questão da teoria de Administração Escolar sob pontos de vista culturais, históricos, filosóficos e sociológicos. Ainda assim, encontram-se trabalhos cuja concepção implícita de organização escolar e/ou de teoria de administração e seus objetivos organizacionais é passível de aproximação ao modelo racional/burocrático.

Para citar um exemplo, o livro de Paro (1999) traz uma análise histórica e filosófica da Administração Escolar, no Brasil, de extremo rigor científico. Com seu referencial marxista e uma perspectiva de administração para a transformação, preconiza uma administração escolar sem as contribuições da Administração de Empresas, coloca os objetivos de forma clara e supostamente consensual e remete para a imagem do referido modelo, mesmo que apresentados como sendo outros os objetivos.

Mesmo sem ter proposto a análise de modelos teóricos, principalmente porque sua perspectiva analítica não estava voltada para a classificação da teoria de Administração Escolar, foi possível inferir elementos desse modelo, perpassando algumas de suas concepções de objetivos organizacionais e administrativos, o que revela a permanência/resistência referida.

Essa concepção impõe uma forma especializada de pensar e de produzir novos conhecimentos, que devem passar por um processo de aceitação social através da avaliação por padrões culturais definidos. Isso exclui o conhecimento produzido por certos grupos sociais não reconhecidos como capazes de produzi-lo ou autorizados a fazê-lo, o que corrobora o caráter etnocentrista afirmado.

Para a realização de um processo formal de transmissão de conhecimentos, nada mais apropriado do que a estrutura também formal, previsível e uniformizadora do modelo e da organização hierarquicamente linear a que ele remete.

Por essas razões, acredita-se que um certo “círculo vicioso” se conclui quando da conjunção dos elementos conhecimento, ciência e a natureza do processo educacional. Os dois primeiros se completam na medida em que uma determinada ciência é a fonte oficial desse conhecimento que deve ser transmitido de forma também oficial. Para essa finalidade, surge uma estrutura escolar que segue padrões rígidos de educação e de administração.

É preciso ressaltar, entretanto, que o trabalho de Lima (1998), inspiração e referência teórica para esta pesquisa, foi elaborado através do que seu autor denominou de Sociologia Empírica. O trabalho é resultado de uma longa jornada de observação da realidade organizacional da escola, que tornou possível a elaboração e reelaboração dos elementos teóricos apontados em relação aos modelos teóricos explicativos.

Esta pesquisa não realizou o mesmo percurso metodológico, analisando diferentes realidades organizacionais para reconstruir a referência teórica em parâmetros brasileiros, mas propôs a elaboração teórica de aproximações dos escritos de dois autores brasileiros e três norte-americanos, entre outros, desse quadro dos modelos teóricos a partir de alguns trabalhos. A perspectiva vislumbrada anteriormente (RIBEIRO, 2001) tem na pesquisa um novo desdobramento e uma nova tentativa de sistematização do conhecimento.

Assim sendo, a referência teórica de Lima (1998) é utilizada para analisar uma pequena parte da teoria de Administração Escolar produzida no Brasil, aproximadamente entre 1940 e 1960, e cujas contribuições e influências recebidas/sofridas podem ser interpretadas.

Através da compreensão dos elementos teóricos que influem na realização das tarefas administrativas na organização escolar e, principalmente, do questionamento do modelo racional/burocrático e de sua permanência/resistência é que foi elaborada uma discussão para compreender a teoria de Administração Escolar do período analisado através do

discurso dos dois autores brasileiros, contextualizados pelos materiais selecionados para a análise.

Esse discurso tem a peculiaridade de ter se transformado em livro, e através das características específicas desse tipo de material e da Análise de Conteúdo procura-se encontrar os indícios que possam comprovar a tese em questão.

É importante destacar que o objetivo deste trabalho foi analisar as teorias selecionadas e interpretá-las com base nos modelos teóricos explicativos apresentados por Lima (1998), tomado como referência teórica. Foi feita uma escolha que implicou numa primeira delimitação do objeto da pesquisa, assim como no reconhecimento da limitação das argumentações apresentadas.

Nesse sentido, a ênfase é dada ao fato de a pluralidade dos modelos não se restringir em função de uma crença nas potencialidades dos quatro modelos apenas. Isso não implica que a seqüência cronológica atribuída a tais modelos, na busca de suas raízes, esteja enfatizando a modernidade e a necessidade de utilização do modelo mais recente (anárquico), ou algum outro pluridimensional, até porque propostas de substituição de qualquer modelo por outro considerado “mais apropriado” estão mais de acordo com a lógica formal de apenas um deles, que é o racional/burocrático.

Na análise empreendida em Ribeiro (2001), ao tentar aproximar os escritos de Anísio Teixeira de um desses modelos teóricos, houve a necessidade de se fazer uma derivação do modelo racional/burocrático, considerando-se o contexto de produção do trabalho de Teixeira (1997) e suas referências específicas.

Surgiu então a construção denominada “modelo racional/pragmático”, que apresenta elementos de uma determinada racionalidade, semelhantes ao modelo racional/burocrático, mas não uma estrutura burocrática rígida. A referência à obra de John Dewey influenciou a nomenclatura em relação ao pragmatismo⁴⁵, considerando-se que Lima (1998) já havia afirmado a gama de possibilidades terminológicas em relação aos modelos teóricos, inclusive com a designação pragmática.

A partir dessa construção teórica (modelo racional/pragmático), os escritos de Teixeira (1997) e Lourenço Filho (1963) foram aproximados desse modelo pela presença

⁴⁵ Para maiores informações sobre a discussão do modelo racional/pragmático e sua derivação a partir das idéias de Anísio Teixeira, ver RIBEIRO, D.S. Para uma teoria de Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico? Marília: UNESP-FFC. 2001, 252p. (Dissertação de Mestrado). Disponível para membros cadastrados, em www.administracaodaeducacao.pro.br.

dos elementos racionais/pragmáticos, aliados às intervenções feitas pelos dois autores quando na prática da administração da educação pública no Brasil.

É interessante destacar o fato de que o próprio Estado brasileiro, em um determinado momento de sua constituição legislativa, apresenta fatores biológicos em sua estrutura: as leis orgânicas, que parecem ser uma tentativa de estabelecimento de uma relação orgânica que, em conjunto, conforma. Destacam-se as conotações que o termo “conformar” assume, em se tratando de elementos como a formalidade, homogeneidade, o estruturalismo e suas formas hegemônicas, no contexto do modelo de sistema social.

A partir da análise elaborada nesta pesquisa, entende-se que os elementos necessários para a construção de um modelo organizacional são: uma concepção de ciência, estudos de administração que traduzam essa concepção em princípios/técnicas administrativas e métodos para a elaboração/reelaboração conceitual.

No caso do modelo racional/burocrático, há uma concepção de ciência derivada das Ciências Humanas e Exatas e a aplicação de alguns desses princípios em estudos de Administração Industrial (Frederick Taylor e seus seguidores) e Administração Pública (Henry Fayol e seus seguidores), o que seria a chamada Escola Clássica de Administração ou Ciência Administrativa, do início do século XX. Por outro lado, há uma construção de métodos de elaboração / reelaboração desses estudos, como nos casos já citados, com os seguidores de Taylor e Fayol. Em relação a este último, destacam-se os livros de Urwick (1947) e Sears (1950), que são casos de aplicação de princípios fayolistas à Administração Militar e Escolar, respectivamente.

A interpretação que se sugere em relação aos desdobramentos do modelo racional/burocrático enquanto imagem da organização escolar, juntamente com alguns dos elementos que o constituem (formalidade, homogeneidade, uniformidade, controle), é no sentido de, ao mesmo tempo em que têm como proposta a redução do fator subjetivo, transformando a administração em algo eminentemente objetivo, trazer elementos que contemplem a subjetividade humana em relação a aspectos de necessidade por controle e delimitação de espaços de atuação profissional.

A argumentação elaborada na pesquisa caminha para um ponto no qual, em função da análise do modelo racional/burocrático e sua estrutura rígida e formal, estão sendo questionados todos os padrões administrativos e a sua mera existência.

Considera-se que, sem padrões de referências para a realização de determinados procedimentos, não poderia ser elaborada a própria pesquisa porque não haveria

classificações, enquanto construções analíticas, como a dos modelos teóricos. Talvez não existisse ciência e conhecimento seguro para ser utilizado em diversas áreas da atuação humana, social ou individualmente.

O caráter da pesquisa, de reflexão sobre um determinado conhecimento produzido, está questionando padrões e a sua utilização em um contexto organizacional construído de forma a considerá-los, mas através de recursos discursivos esses padrões são modificados.

Mesmo que a organização escolar obedeça a rígidos padrões do modelo racional/burocrático (e tudo o que esta estrutura prevê de limitação de princípios), os “membros” da organização se manifestam verbal, social, profissional e culturalmente dentro dos padrões mais avançados de democracia e participação.

Se uma determinada concepção de ciência que se supõe embasa o conhecimento produzido no período analisado, assim como os procedimentos de pesquisa da época podem ser confirmados, aponta-se para o caráter etnocêntrico e maniqueísta das construções analíticas porque implicitamente se estaria afirmando um determinado paradigma como “correto” e outros como “incorretos”.

Na verdade, não se trata de questionar a necessidade de padrões, modelos e paradigmas, nem apontar “certos” e “errados” desses elementos. A leitura que se faz busca colocar em discussão e reelaborar a existência de princípios antagônicos e opostos em uma mesma teoria de administração e/ou organizacional, uma vez que sempre haverá paradigmas, padrões e modelos predominantes.

A predominância pode implicar em elementos que prevalecem sobre outros, devido a sua utilização, melhor adaptação e conveniência para a situação⁴⁶. Toma-se como exemplo o modelo racional/burocrático, amplamente criticado e rejeitado em posicionamentos teóricos supostamente “democráticos” e “participativos”.

Uma vez que vários dos elementos componentes do quadro teórico desse modelo são, por princípio, antidemocráticos e restritivos da participação de determinados membros, por exercerem uma forma de controle e restrição da liberdade individual, costumeiramente utilizadas e convenientes para a situação, não significa que em seu interior não haja possibilidades democráticas e participativas.

Não se acredita poder afirmar que haja contextos organizacionais sem a presença de elementos desse modelo, afirmação que busca reiterar a suposta ruptura total com o mesmo

⁴⁶ Os fatores que dizem respeito às opções conscientes ou impostas para os membros das organizações, em termos de decisão por interesses pessoais ou organizacionais, não fazem parte desta proposta de análise.

e a eliminação de quaisquer de seus elementos, o que parece improvável devido à análise elaborada.

Nesse sentido, os elementos do referido modelo são de difícil superação e, portanto, a existência que denota sua permanência/resistência intra-organizacional (supostamente desde os primórdios da Administração Clássica, com Taylor e Fayol), no quadro de determinadas teorias de democracia e participação, impedem/inviabilizam a predominância de elementos de outros modelos e/ou teorias mais democráticas e/ou participativas.

O posicionamento de Morgan (1996, p.352-353) sobre a influência de longa duração de uma determinada imagem organizacional pode ser elucidativo, quando afirma:

[...] muitos teóricos em ciência social observaram que vivemos em uma sociedade tecnológica, dominada pelas necessidades das máquinas e por modelos mecânicos de raciocínio [...]. Os elementos da teoria mecanicista apareceram pela primeira vez nas idéias dos “atomistas” gregos, tais como Demócrito e Leucipo, no período compreendido entre o século V e o III a.C. [...]. Esta visão mecânica influenciou o pensamento científico até o século XX [...].

É extremamente complicado e artificial, para não dizer ilusório, afirmar e pretender democracia e participação em quadros organizacionais cujas estruturas são construídas com base em princípios de controle formal e restrição da liberdade individual.

Apesar de conter um capítulo no qual se esboça uma discussão terminológica dos principais termos-chave, não será desenvolvido em profundidade um estudo dos conceitos de democracia e participação nessas teorias e nem suas implicações para as diferentes realidades de organização escolar.

Os dois termos referidos diversas vezes estão presentes nas discussões acerca dos modelos teóricos devido às diferentes naturezas e dimensões desses modelos e às formas através das quais são inferidos/interpretados a partir de uma determinada realidade organizacional.

A discussão sobre democracia e participação está presente neste estudo das raízes dos modelos teóricos, uma vez que a análise do processo de constituição teórica implica em confluências de diferentes teorias educacionais e administrativas, através das quais, especialmente a participação, sofre algum processo de reelaboração conceitual, com desdobramentos estruturais, mesmo que não seja declaradamente.

Isso acontece porque as diferentes relações entre os elementos constitutivos dos modelos teóricos, as realidades organizacionais e a presença do elemento humano requerem diferentes formas de compreender e implementar a participação.

Nesse contexto mais geral de análise dos modelos teóricos explicativos, com algumas pequenas incursões na história de seus desenvolvimentos, vislumbrou-se registrar algumas poucas reflexões sobre as suas condições de produção, atendendo a um dos objetivos centrais da tese, em função de sua natureza qualitativa e dos procedimentos de Análise de Conteúdo utilizados.

O conjunto mais amplo de elementos, identificados como as condições de produção desses modelos teóricos, seria composto por: aperfeiçoamento/melhoria dos métodos de investigação em geral e mais especificamente do método sociológico, no contexto de avanço/evolução científico(a) identificado durante o século XX.

Essas inferências realizadas remetem para a necessidade de investigações mais aprofundadas num ramo científico que poderia ser identificado como a História da Ciência, cujos desdobramentos parecem apontar para a consolidação de pelo menos dois outros campos de estudos: Sociologia do Conhecimento e Sociologia da Ciência.

Esse último, pela sua forma de constituição teórica, apresenta importantes contribuições para o tipo de pesquisa realizada uma vez que potencializa as interpretações produzidas pela Análise de Conteúdo, algumas de suas técnicas específicas, e o estudo dos processos e condições de produção de um determinado discurso que, no caso em particular, voltou-se para a teoria de administração escolar produzida no Brasil.

No contexto específico dos modelos teóricos há que se considerar ainda os avanços ocorridos nas áreas de tecnologia informacional e da ciência da computação, uma vez que surgiram como modelos matemáticos utilizados para simulações de computador.

Esse contexto, ainda não totalmente mapeado, aponta para elementos dos processos de constituição dos modelos teóricos a partir dos desenvolvimentos da Sociologia das Organizações Educativas e da Sociologia Empírica. Não somente porque são elementos analíticos construídos na forma de “modelos”, mas principalmente porque trazem consigo esses elementos que, enquanto método de elaboração conceitual, permitiu construí-los num quadro teórico crítico e interpretativo mais amplo e composto pelos elementos “sociais” (sociológicos) necessários para a interpretação desse tipo de teoria.

Com a introdução de investigações orientadas pelos métodos do Estudo de Caso, voltadas para as diferentes realidades organizacionais, em especial as educativas e seus diferentes níveis e modalidades de ensino, completa-se um quadro teórico, científico, histórico e cultural que permite inferir essas condições e processos de produção.

Ao mesmo tempo em que se podem identificar raízes dos modelos teóricos, em especial o racional/burocrático, em determinadas correntes de pensamento, a forma de identificação dos mesmos na realidade organizacional, através de suas dimensões, objetivos e tecnologias, permite um posicionamento político em relação às teorias, sem pretensas neutralidades, na busca de identificação de elementos predominantes e não hegemônicos, ou pertencentes a uma única corrente de pensamento.

Essa forma de aproximação aos modelos teóricos, suas características e dimensões, e das imagens organizacionais predominantes e não exclusivas permite identificar a existência de uma organização informal internamente à organização formal, procedimento já realizado por alguns autores norte-americanos, nos anos de 1950. Pode-se compreender também que a fundamentação das inferências realizadas está embasada na diferença de objetivos e interesses particulares internamente à organização, que em outros contextos se supunha não existir.

Raízes do modelo racional/burocrático na formação dos administradores

Ao se pensar os elementos que poderiam ser analisados para a investigação e compreensão das raízes e dos processos de constituição dos modelos teóricos a partir das realidades organizacionais da educação, e não somente em termos teóricos, é preciso levar em conta pelo menos três fatores.

O primeiro é a formação teórica e prática dos administradores escolares. Quando se pensa em formação teórica, uma questão de peso a ser ressaltada é a do conceito de conhecimento que se transmite implicitamente através dos cursos de formação. Questiona-se se tais cursos colocam o conhecimento como algo pronto e acabado ou como algo dinâmico. Não se pretende entrar no mérito da formação de administradores ou de outros profissionais, mas aponta uma das raízes do modelo racional/burocrático, uma vez que sua formalidade e racionalidade podem ter origem na constituição da forma de pensar do futuro administrador escolar.

O segundo fator é a prática profissional do administrador escolar. Sua rotina de trabalho e de sua equipe o faz encarar uma determinada situação com mais “naturalidade” quando esta for menos sujeita a mudanças, o que permite pensar e trabalhar com uma relativa tranquilidade.

O terceiro fator é o conjunto das teorias administrativas existentes. É imprescindível que o administrador escolar compreenda a importância da teoria para seu campo de atuação (a administração escolar) enquanto elemento da realidade social que não dissocia teoria e prática.

Dessa forma, quando um aluno chega à escola encontra um determinado ambiente organizado, estruturado e formalizado de modo a facilitar sua adaptação àquele universo (ajustamento social). Assim também quando alguém opta pelo magistério adentra um universo que tem como princípio o ajustamento da natureza humana a um determinado conjunto social pré-estabelecido.

O modelo racional/burocrático não somente se encontra instalado na organização escolar na qual o futuro administrador irá trabalhar, mas também no processo de formação pelo qual passa o administrador, que pode estar todo organizado de acordo com a lógica estrutural do modelo, incutido nessa formação profissional inicial. Dessa forma, corroborar esse modelo organizacional torna-se um elemento de adaptação e ajustamento profissional e social que o próprio administrador escolar irá construir enquanto administrador prático (LIMA, 1997).

Em administração escolar, a segurança de um ano letivo planejado e que provavelmente será executado conforme o previsto representa um “porto seguro” para a equipe administrativa.

A concepção de conhecimento inerente ao modelo racional/burocrático é de algo pronto e acabado, a ser utilizado em situações previstas. Nesse contexto, uma das funções da escola é transmitir um conjunto de conhecimentos acumulados pela humanidade para que o indivíduo possa fazer parte dessa sociedade, uma vez que o conhecimento não se produz, apenas se assimila ou se transfere daqueles que o detêm para aqueles que não o detêm, ou o detêm parcialmente.

**AS TEORIAS DE QUERINO
RIBEIRO E LOURENÇO FILHO:
RAÍZES E PROCESSOS DE CONSTITUIÇÃO DE
MODELOS TEÓRICOS**

Apresenta-se, nesta parte da tese, a análise principal proposta para a pesquisa, comparando dados dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), assim como dos livros e capítulos de livro dos autores estrangeiros tomados como fontes de dados, identificados a partir das referências bibliográficas/citações dos autores brasileiros.

Num primeiro momento, busca-se esclarecer relações entre os escritos de três autores norte-americanos (CUBBERLEY, 1931; MOEHLMAN, 1951; e SEARS, 1950), suas possíveis contribuições, raízes e os processos de constituição dos modelos teóricos. Advindos da referência teórica de Lima (1998), os elementos sociológicos, crítico-interpretativos, estudados e utilizados em trabalho anterior (já citado) aproximam os escritos de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) do modelo racional/burocrático, dos elementos da sócio-intervenção e do conceito de “modo de funcionamento díptico da escola como organização”.

Em relação a Ribeiro (1952), a aproximação ao modelo racional/burocrático foi um tanto quanto simples e recebeu o aval de alguns autores da área, em termos de categoria de análise.

Em relação ao livro de Lourenço Filho (1963), a aproximação ao modelo foi mais complexa, pois havia elementos que não podiam ser classificados utilizando essa categoria analítica. Por isso, a aproximação foi em relação ao modelo sócio-intervencionista, que resulta da fusão dos modelos racional/burocrático e de sistema social (LIMA, 1998).

Associada ao fato de haver elementos de transição no livro de Lourenço Filho (1963) estava a sua atuação enquanto administrador de sistemas educacionais públicos e suas experiências de reformador educacional, o que aponta para a utilização dos elementos da sócio-intervenção, entre outros.

A aproximação das teorias de Cubberley (1931), Moehlman (1951) e Sears (1950), ao modelo racional/burocrático está embasada na clareza dos objetivos educacionais apresentados pelos autores.

O primeiro deles agrega elementos da Ciência Administrativa e um princípio de divisão do trabalho que corrobora a visão estabelecida pelo referido modelo, em especial no tocante à liberdade individual, uma vez que Ellwood Cubberley apresentava restrições ao trabalho do professor.

As visões educacionais dos outros dois autores apontam: a função da escola pública é preparar as pessoas para a vida na sociedade democrática norte-americana, aspecto que

parece prevalecer em relação a uma outra característica principal do modelo racional/burocrático: a clareza nas tecnologias e processos organizacionais.

É bem verdade que Sears (1950), em sua análise da natureza do processo administrativo, estabelece claramente as características e a natureza do elemento “processo”, o que corrobora a aproximação elaborada.

Diante de um conjunto de dados que, apesar de apresentar vários elementos passíveis de aproximação ao modelo racional/burocrático, continha indícios de uma teoria de sistema social, e elementos do modelo político, e dadas as suas implicações, foram incorporados, por orientação do próprio Prof. Dr. Licínio Lima⁴⁷, os outros elementos referidos.

Nesse contexto de constituição teórica dos modelos explicativos, é relevante a análise de Morgan (1996) sobre o que denominou de “representantes típicos dos teóricos clássicos” (Henry Fayol, F. W. Mooney e Lyndall Urwick), afirmando:

[...] Estavam todos interessados em problemas práticos de administração e procuraram sistematizar as suas experiências a respeito das organizações de sucesso para que fossem seguidas por outros. A crença básica do pensamento destes autores é resgatada pela idéia de que a administração seja um processo de planejamento, organização, direção, coordenação e controle. Em conjunto, definiram as bases de muitas das técnicas da moderna administração, tais como administração por objetivos (APO), os sistemas de planejamento e programação de orçamentos e outros métodos que enfatizam o planejamento e o controle racional. Cada um desses teóricos classificava as suas descobertas utilizando por base uma combinação de princípios militares e de engenharia (MORGAN, 1996, p.27).

⁴⁷ A sugestão foi apresentada pelo referido professor durante uma das reuniões de orientação ocorridas em estágio realizado na Universidade do Minho.

Aspectos da Constituição Teórica da Administração Escolar nos Estados Unidos: 1930-1960

O texto de Cubberley (1931), *“Public School Administration”*^{xxix}, é o sétimo de dezesseis capítulos de um livro escrito por vários autores como forma de homenagem ao professor Paul Monroe, do *Teachers College, Columbia University*, nos Estados Unidos. Intitulado *“Twenty-five years of American Education”*^{xxx}, é escrito por pessoas que tiveram alguma convivência com Paul Monroe, ex-alunos e/ou orientandos na referida faculdade.

Na “Introdução” do livro, Suzzallo (*apud* KANDEL, 1931, p.xii) afirma: “[...] *No similar span of time in America or elsewhere has covered such important changes in the philosophy, the science, and the practice of school administration and school teaching*”^{xxxi}.

Levanta-se uma importante questão sobre o fato de esses autores estarem, se não construindo, enfatizando as “vantagens” de um determinado paradigma educacional, contendo uma concepção de ciência, que posteriormente foi utilizada para difundir idéias educacionais e administrativas, através das quais se pudessem reconhecer as origens do modelo racional/burocrático.

Essa afirmação se faz com base no fato de estarem estabelecendo um certo paradigma educacional, localizado e historicamente contextualizado, nos Estados Unidos, e por estarem extremamente otimistas com as vantagens do denominado “método científico”, estabelecendo princípios formais e ao mesmo tempo formalizantes.

Acerca desse período, Suzzallo (*apud* KANDEL, 1931, p.xii) afirma: “[...] *It was ushered in by the stimulating discussion of foreign educational philosophies which American students of education brought home from Germany*”^{xxxii}.

Apesar de não haver indícios no livro, é possível que essas “filosofias alemãs” contenham idéias de Max Weber, o que significaria a difusão de pelo menos dois importantes pontos: a análise sociológica, desenvolvida por aquele autor, e os elementos de uma teoria da burocracia, em especial o “tipo ideal” weberiano.

Na seqüência, Suzzallo (*apud* KANDEL, 1931, p.xii) afirma: *“The United States lost for the time being that provincial and traditional point of view which had characterized its pedagogical thinking since the Civil War, at least so far as the most influential educational theorists were concerned”*^{xxxiii}.

Isso parece enfatizar uma característica de evolução que é atribuída à produção intelectual do período.

Apesar de afirmar a quebra do tradicionalismo e do conservadorismo, o pensamento pedagógico norte-americano aponta para a elaboração de um paradigma, na área de História da Educação, que reconstrói uma visão tradicionalista de educação e de pesquisa, uma vez que se infere determinada concepção de ciência, influenciando os conceitos de investigação e de teoria.

O desenvolvimento da História da Educação constrói uma base para futuros desenvolvimentos na área de educação, porque: *“The comparative and statistical inquiries of the educational administrators had not yet transformed that field of practice; nor had the educational psychologists begun their scientific work in tests and measurements”* (SUZZALLO *apud* KANDEL, 1931, p.xiii)^{xxxiv}.

Segundo Suzzallo (*apud* KANDEL, 1931), a História da Educação assume grande importância no cenário educacional naquele momento por ser um campo de estudos mais abrangentes. A contextualização do capítulo de Cubberley (e de grande parte da sua obra) encontra-se definida nessa área, o que se refletiu em seu artigo sobre Administração Escolar, enquanto texto de cunho histórico.

Ainda Suzzallo (*apud* KANDEL, 1931, p.xiii) afirma: *“Its demand set up a standard of respectability for every other field of educational thought. That it did so was due to the Professor of the History of Education in Teachers College even more than to the subject”*^{xxxv}.

Acrescenta também:

Aspirants to scholarship who had no intention of becoming teachers of the history of education wrote their doctor's dissertations in that field under this man, for the necessity of accurate method in education was already gripping the abler young men of the profession [...](SUZZALLO *apud* KANDEL, 1931, p.xiii)^{xxxvi}.

O livro de Moehlman (1951) está de acordo com uma linha de investigação comum apontada por Cubberley (*apud* KANDEL, 1931), no momento inicial de desenvolvimento dos estudos em Administração Escolar, nos Estados Unidos: levantamentos estatísticos e analíticos em relação às administrações municipais, estaduais ou federais da educação.

Moehlman (1951), no entanto, não prioriza apenas um desses objetos de estudo. Diferentemente dos trabalhos referidos, o autor apresenta uma análise de cada um dos três. Ainda a respeito da contextualização do livro, seu período de análise e elaboração, que se supõe pela data de sua primeira edição, leva a inferir que o tipo de estudo apontado por

Cubberley (*apud* KANDEL, 1931) não se deu somente numa fase inicial, mas se estendeu por algum tempo ainda, chegando até o início dos anos de 1950.

Sears (1950, p.20) caracteriza o livro de Moehlman (1951) como resultado de um esforço teórico de desenvolvimento da ciência, rumo a um certo grau de maturidade que ultrapassaria as generalidades.

Constatou-se a presença dos elementos da abordagem Clássico-Científica⁴⁸, uma vez que os dados do contexto compõem um quadro interpretativo que aponta para as contribuições/influências das teorias da Administração Clássica e também da Científica.

Essas aproximações são uma produção específica da pesquisa, assim como aquelas em relação aos modelos teóricos explicativos, porque não são explicitamente construções teóricas dos autores analisados.

^{xxix} Administração da Escola Pública.

^{xxx} Vinte e Cinco Anos de Educação Norte-Americana.

^{xxxi} Nenhum período de tempo semelhante nos Estados Unidos, ou em qualquer outro lugar, abrangeu mudanças tão importantes na filosofia, na ciência e na prática da administração escolar e do ensino escolar.

^{xxxii} Foi bem recebido pelas discussões estimulantes das filosofias educacionais estrangeiras as quais os estudantes norte-americanos da área de educação trouxeram da Alemanha.

^{xxxiii} Os Estados Unidos perderam, com o tempo, aquele ponto de vista provinciano e tradicional que havia caracterizado seu pensamento pedagógico desde a Guerra Civil norte-americana, pelo menos no que diz respeito aos mais influentes teóricos educacionais.

^{xxxiv} As investigações comparativas e estatísticas dos administradores educacionais ainda não haviam transformado aquele campo da prática; e nem os psicólogos educacionais haviam iniciado seu trabalho científico em testes e medidas.

^{xxxv} Sua exigência estabeleceu um padrão de respeitabilidade para cada um dos outros campos do pensamento educacional. Que isso tenha acontecido deveu-se ao Professor de História da Educação do *Teachers College* ainda mais do que à disciplina.

^{xxxvi} Aspirantes a bolsas de estudo que não tinham intenção de se tornarem professores de história da educação escreveram suas teses de doutoramento naquela área sob a orientação desse homem, porque a necessidade de um método preciso na educação já estava tomando os mais hábeis jovens da profissão.

⁴⁸ Para melhor entendimento do que seria uma Abordagem Clássico-Científica pode-se recorrer à dissertação de Mestrado mencionada anteriormente: “Para uma teoria de Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico?”.

Ellwood Cubberley: “Administração da Escola Pública”

O capítulo escrito por Cubberley (1931) retrata, no período de 25 anos, alguns dos estudos produzidos nos Estados Unidos em História da Educação e Administração Escolar⁴⁹, do que se infere uma espécie de “panorama evolutivo” da teoria de administração das escolas públicas, no país.

A constituição teórica da Administração Escolar parece ser resultado de desdobramentos da área de História da Educação, na qual Ellwood Cubberley parece ter atuado mais intensamente, o que se infere de sua análise bibliográfica, a partir do levantamento (feito pelo próprio autor) de trabalhos/obras nesses dois campos do conhecimento, o que caracteriza um dos aspectos históricos de seu artigo: o resgate de obras/trabalhos fundadores que compõem uma cronologia da área de Administração Escolar.

Cubberley (1931, p.180) destaca a importância de Paul Monroe e de seu “*Text-Book in the History of Education*”^{xxxvii}, como sendo um trabalho pioneiro na área, nos Estados Unidos.

Analisa a evolução da Administração Escolar, no final do século XIX e início do século XX, desde o estágio no qual as publicações eram baseadas em legislação, somente⁵⁰. Nesse período o autor está em plena atividade na área da educação.

Posteriormente, as publicações têm como objeto as experiências práticas de administradores e supervisores escolares bem sucedidos, os levantamentos estatísticos, as pesquisas do tipo *survey* até chegar a um conjunto de trabalhos a partir dos quais Cubberley (1931, p.195) afirma: “*This has virtually developed a new field of educational engineering*”^{xxxviii}.

Essa engenharia educacional apontada pelo autor revela não somente a referência teórica a partir de Taylor, que estaria em sua base, como também uma visão educacional baseada nas contribuições de uma ciência exata e o tipo de estrutura que se pretende construir com o conhecimento no campo de estudos.

Quando analisa as pesquisas de tipo *survey* e o quadro quantitativo construído por elas, com levantamentos estatísticos, Cubberley (1931) afirma tratar-se de um método de “engenharia educacional”, o que aponta para uma determinada concepção de racionalidade.

⁴⁹ Uma vez que o autor não apresenta os dados referentes a esses dois campos do conhecimento em ordem cronológica, foi construído o Apêndice A para que as informações referentes às publicações das áreas pudessem ser dispostas nessa ordem, crescente, de forma a facilitar a sua consulta. Ver Apêndice A.

⁵⁰ Nesse período o autor está em plena atividade na área da Educação.

A questão é se esse termo pode ser considerado revelador das apropriações que são feitas das teorias publicadas no início do século XX pelos chamados “engenheiros” da Escola Clássica de Administração.

Enfatiza que, durante os 25 anos analisados no livro,

[...] the minor subject, pedagogy, based largely on the recollections and the past practical experiences of a few successful teachers, has been transformed into the new and rapidly expanding professional subject, education, taught in specially organized schools, and based on scientific methods of work and a scientific organization of established principles (CUBBERLEY, 1931, p.179)^{xxxix}.

Essa parte introdutória do texto de Cubberley (1931) apresenta um panorama relevante do campo da Administração Escolar norte-americana, uma vez que identifica a constituição teórica do campo (suas condições e processos de produção) a partir de trabalhos que relatam experiências administrativas bem sucedidas e a organização de cursos que esse primeiro conjunto de materiais “didáticos” possibilitou na área.

Em “*The Literature of School Administration*”^{xl}, quando avalia a produção bibliográfica na área, afirma que a primeira obra específica foi elaborada sobre a Administração Escolar municipal de Chicago, publicada em 1899. Segundo Cubberley (1931, p.181), “*The first document to lay down principles of action and to treat, somewhat broadly, the field of city school administration [...] the Report of the Educational Commission of the City of Chicago [...]*”^{xli}.

Anteriormente ao relatório de Chicago, Cubberley aponta a existência de dois trabalhos, de autores diferentes, com o mesmo título: “*School Supervision*”^{xlii}. Um deles, publicado em 1875, “[...] *had dealt in a very general way with the superintendent’s powers, the grading of schools, and records and reports [...]*”^{xliii} (CUBBERLEY, 1931, p.181).

O outro, publicado em 1890,

[...] ‘summarized the experience of twenty years as a teacher and school superintendent’ [...] and in which he dealt with the superintendency in general and, more specifically, with the city superintendent in his various official and public relationships. (CUBBERLEY, 1931, p.181)^{xliv} (grifos do autor).

Avalia que ambas as obras são do tipo classificado como “experiência e opinião pessoais” e nenhum dos dois fornece uma visão abrangente do campo da Administração Escolar e nem tentaram formular em princípios o que deveria ser feito e o porquê (CUBBERLEY, 1931, p.181).

Nessa linha cronológica, dois livros publicados como complementos, em 1904 e 1908, por um autor identificado como Chancellor⁵¹, quando tomados em seu conjunto, representam a primeira tentativa norte-americana de estabelecer a disciplina de um curso em administração de escolas públicas (CUBBERLEY, 1931).

Posteriormente, o material foi substituído por um outro livro, “*Administration of Public Education in the United States*”^{xlv}, considerado melhor organizado, publicado em 1908 por Dutton e Snedden⁵². Segundo Cubberley, os dois primeiros livros continham muito material ilustrativo baseado em experiências reais, voltados para a área organizacional (CUBBERLEY, 1931, p.182).

Cubberley (1931) considera o livro “*Administration of Public Education in the United States*”^{xlvi}, de 1908, o primeiro livro-texto para cursos superiores em Administração Escolar, publicado nos Estados Unidos. Analisa o surgimento dos livros organizados por administradores bem sucedidos e a utilização dos materiais produzidos em cursos de formação de administradores escolares.

Cubberley (1931, p.182) encerra sua avaliação inicial sobre o material produzido em Administração Escolar, considerando: o Relatório de Chicago; os dois livros de Chancellor; o uso de relatórios anuais e cursos editados por supervisores de educação municipal, em fase de expansão; as legislações publicadas pelas comissões educacionais municipais como o conjunto de materiais instrucionais que vieram a possibilitar a organização de cursos na área de administração das escolas públicas, oferecidos em faculdades e universidades norte-americanas.

Esse quadro de referência própria da área e o contexto específico (Estados Unidos) revelam um outro dado importante do processo de constituição teórica do campo, uma vez que a perspectiva histórica dos estudos iniciais parece ter dado lugar, paulatinamente, aos trabalhos publicados pelos administradores bem sucedidos, sendo revelador do status que parece ter sido “emprestado” às teorias (se é que esses trabalhos podem ser considerados produções teóricas) pela referência ao “sucesso administrativo”.

Ao tratar do “*Professional Study of Administration*”^{xlvii}, Cubberley (1931, p.184) relata que, por volta de 1904, os estudos baseados em experiências práticas de profissionais da educação bem sucedidos começam a dar lugar a um tipo de educação mais

⁵¹ Não há referências mais precisas a respeito desse autor no capítulo escrito por Cubberley, uma vez que o texto não conta com a seção “Referências Bibliográficas”. Não há outras informações a respeito do nome desse autor no índice de nomes.

⁵² Em termos de referências adicionais, deu-se o mesmo em relação ao autor denominado Chancellor.

cientificamente organizada, com o início de uma especialização na profissão de professor de Administração Escolar.

Enfatiza a aplicação de procedimentos estatísticos ao estudo dos problemas educacionais como sendo um dos mais importantes desenvolvimentos daquele período e que ocorreu quase que simultaneamente aos anteriores, possibilitando a produção de material didático para os cursos de Administração Escolar (CUBBERLEY, 1931, p.185).

Cubberley (1931) relata ainda a expansão de seu curso de Administração Escolar, de um semestre para um ano letivo, em 1903. O curso foi dividido em duas partes, consistindo a primeira de um estudo dos problemas de organização educacional do Estado e a segunda, dos problemas municipais.

Em 1906, Cubberley publica dois livros considerados por ele como tentativas de criar material didático e de estabelecer padrões para a legislação naquilo que denominou “um novo campo de estudo”: Administração Escolar (CUBBERLEY, 1931, p.185).

Na rubrica “*School Surveys*”^{xlvi}, considera-se inicialmente os desdobramentos relativos ao conceito dessa modalidade de “pesquisa”.

In 1913 the survey idea and technique were applied to the study of a state school system, in the case of Vermont, in a study undertaken by the Carnegie Foundation at the request of an educational commission, which had been created to inquire into the needs of education in that state. [...] the Vermont inquiry was made by an expert commission that went into and traveled over the state, basing its report on the results of its examination. The Vermont study, therefore, represents the first real application of the city school survey idea to a study of state educational problems. [...]^{xlvi} (CUBBERLEY, 1931, p.192).

É relevante ressaltar ainda que essa modalidade de pesquisa, na vertente desenvolvida em Vermont, poderia ser caracterizada pelo que é conhecido hoje como a metodologia do estudo de caso, e que foi, nos Estados Unidos, posteriormente, o principal método de investigação utilizado no campo da Sociologia das Organizações Educativas.

Segundo Cubberley (1931, p.194),

[...] By 1920 the technique for the state school survey had been clearly developed, as is shown by the fact that the state school surveys made since and now under way follow the lines laid down in the Vermont, Maryland, Iowa, Washington, and Virginia surveys. The reports of these surveys now provide much valuable material for use with students in courses in state school administration.¹

A partir da análise do capítulo escrito por Cubberley (1931), infere-se que naquele momento a utilização das estatísticas e das pesquisas do tipo “survey” eram considerados

avanços em relação aos procedimentos analíticos utilizados e/ou existentes anteriormente na área da educação e, mais especificamente, na Administração Escolar. Procedimentos esses que talvez nem existissem de forma sistematizada ou que fossem considerados como algo não científico.

O relato de Cubberley (1931) aponta para um dos indícios das raízes do modelo racional/burocrático, uma vez que os procedimentos analíticos se inserem no contexto de uma ciência que procurava ser exata.

Por outro lado, a burocracia compõe o contexto através da utilização desses procedimentos por parte das autoridades educacionais do país, em nível municipal, estadual e federal, o que torna o referido modelo uma espécie de “modelo oficial” da “máquina” pública de administração da educação, com implicações de uma concepção de “máquina administrativa” que se infere foi influência da Escola Clássica de Administração.

O fato de Cubberley (1931) reconhecer nesses estudos e procedimentos analíticos, e sua inferida evolução em relação aos procedimentos anteriores, uma característica denominada de “engenharia educacional” reforça a tese do modelo racional/burocrático, cuja característica é a clareza e a busca pela superação da ambigüidade, na aproximação às idéias daquele contexto.

Podendo ser atribuída como característica essencial das ciências exatas e, em certa medida, com êxito, nas Ciências Humanas, pelo menos nesse momento, a área da engenharia parecia fornecer elementos de um modelo de evolução em termos científicos.

^{xxxvii} Livro-Texto em História da Educação.

^{xxxviii} Isto virtualmente desenvolveu um novo campo da engenharia educacional.

^{xxxix} [...] a disciplina menor, pedagogia, baseada amplamente nas recolhas e nas experiências práticas passadas de alguns professores bem sucedidos, foi transformada na nova disciplina profissional com rápida expansão, educação, ensinada em escolas especialmente organizadas e baseada em métodos científicos de trabalho e uma organização científica de princípios estabelecidos.

^{xl} A Literatura de Administração Escolar.

^{xli} O primeiro documento a estabelecer princípios de ação e a tratar, de modo amplo, o campo da administração das escolas municipais [...] o Relatório da Comissão Educacional da Cidade de Chicago.

^{xlii} Supervisão Escolar.

^{xliii} [...] abordou, de uma maneira muito geral, os poderes dos supervisores, a graduação de escolas e os registros e relatórios [...].

^{xliv} [...] ‘resumiu a experiência de 20 anos como professor e supervisor escolar’ [...] e no qual ele tratava da supervisão em geral e, mais especificamente, da supervisão municipal em suas várias relações oficiais e públicas.

^{xliv} *Administração da Educação Pública nos Estados Unidos* (grifos no original).

^{xlvi} Administração da Educação Pública nos Estados Unidos.

^{xlvi} Estudo Profissional de Administração.

^{xlvi} Pesquisas Escolares.

^{xl} Em 1913 a idéia e a técnica de *survey* foram aplicadas ao estudo de um sistema escola estadual, no caso de Vermont, em um estudo realizado pela Fundação Carnegie a partir do pedido de uma comissão educacional, que havia sido criada para investigar as necessidades da educação naquele estado. [...] a investigação de Vermont foi feita por uma comissão de especialistas que adentrou e viajou por todo o estado, baseando seu relatório nos resultados desse exame. O estudo de Vermont, portanto, representa a primeira aplicação real da idéia de pesquisa da escola municipal em um estudo de problemas educacionais do estado.

¹ [...] Em 1920 a técnica para a pesquisa da escola do Estado tinha sido claramente desenvolvida, como é mostrado pelo fato que as pesquisas das escolas do Estado feitas desde então e agora em elaboração seguem as linhas estabelecidas nas pesquisas de Vermont, Maryland, Iowa, Washington e Virginia. Os relatórios destas pesquisas agora provêem muito material valioso para o uso com alunos em cursos de administração de escolas estaduais.

Arthur Moehlman: “Administração Escolar”

Um dos aspectos do livro de Moehlman (1951) que possibilita sua aproximação ao contexto das Teorias Organizacionais é o fato de as primeiras teorias de organização produzidas, utilizadas nas áreas de Administração Pública e de Administração da Educação, terem sido elaboradas em torno da busca por princípios científicos das organizações.

Os estudos analisados no contexto de formulação teórica da Administração Escolar nos Estados Unidos, da década de 1940, levam a inferir que o conceito de teoria aproximava-se desses “princípios científicos”, podendo, em alguns casos, até mesmo coincidir com eles.

Essa classificação aproxima-se de parte do trabalho realizado por Moehlman (1951) em seu livro e identificado no subtítulo. Nos Estados Unidos, esse momento em que se reconhece o surgimento das primeiras Teorias de Organização é considerado intermediário, uma vez que diversos elementos de diferentes correntes de pensamento compõem um quadro teórico múltiplo/plural.

Inferese que o momento no qual o livro de Moehlman (1951) foi produzido, em sua primeira edição (supõe-se que durante os anos de 1930), o campo da Administração Escolar tinha uma frágil delimitação, na visão de alguns autores, e, segundo Sears (1950), era incipiente.

É preciso considerar, por outro lado, que Moehlman (1951) faz uma análise da Administração Escolar de uma determinada realidade social: os Estados Unidos dos anos de 1930 e 1940⁵³, uma sociedade cujo princípio da democracia perpassa o processo educacional.

O estudo de Moehlman (1951) pode ser considerado como uma análise “localizada” pela forma de abordagem da realidade educacional dos Estados Unidos. Poderia, por isso, perder seu caráter de estabelecer princípios gerais, contrariando a proposta de seu subtítulo, porque fruto de um estudo muito específico.

Alguns autores da área de Administração Escolar, entre os quais Ribeiro (1952), afirmam que os autores norte-americanos, anteriormente a 1950, são produtores de uma teoria extremamente “localista”.

Moehlman (1951) deixa claro, em seu subtítulo, o âmbito de sua análise e apresenta uma interpretação um pouco diferenciada em relação ao processo de especialização das

⁵³ Em se tratando da segunda edição do livro, datada de 1951.

funções administrativas da educação⁵⁴. O autor parece aceitar também a interpretação da alienação do trabalhador, acrescentando um outro ponto: a especialização das funções administrativas pode gerar uma certa “margem de liberdade”, levando os indivíduos a tomarem algumas decisões “fora dos padrões”, o que fortalece o processo democrático.

As características de relatório, pertencentes a inúmeros trabalhos nos primórdios dos estudos em Administração Escolar, em uma realidade determinada, estabelecem as bases da análise que corrobora o elemento “pragmático” da aproximação da teoria de Moehlman (1951) à possibilidade de um modelo racional/pragmático.

Na análise de Moehlman (1951), o conceito de democracia não é totalmente elaborado em termos precisos, mas aponta para um modelo racional/pragmático, uma derivação realizada a partir do quadro conceptual de referência adotado. Um dos indícios dessa aproximação é a referência que faz às idéias de John Dewey.

Modelo racional: burocrático ou pragmático?

No subtítulo “*Orientation of the Education Function*”^{li}, Moehlman (1951, p.6) afirma:

[...] *it is desirable to distinguish clearly between education as a total social function and its specific institutional expression through the agency of the school. The term ‘education’ may be confusing because it is loosely used to describe conditions as well as activities.*^{lii} (grifos do autor).

Apresenta ainda um dos elementos que, em uma determinada concepção de educação, dá visibilidade à natureza do processo: a educação como fator de estabilização social, e não de conflito (MOEHLMAN, 1951).

Esse elemento é fundamental para compreender a teoria de Moehlman (1951), uma vez que a estabilidade social, a necessidade de delimitação de um campo de estudos incipiente e a possível urgência de organização formal de um processo educacional eficiente impeliavam os autores a reafirmarem a educação enquanto fator preventivo em relação aos conflitos. É possível que os elementos conflitantes, presentes em muitas passagens do livro, retratem a preocupação do autor também com o momento histórico de sua elaboração: a Segunda Guerra Mundial.

⁵⁴ Nos anos de 1980, no Brasil, a perspectiva marxista contribuiu, de diferentes maneiras, para a construção de estudos crítico-interpretativos que consideraram a especialização de funções como um processo de alienação do trabalhador, uma vez que a fragmentação do trabalho “total” faz com que se perca a visão global do empreendimento. Na área mais específica da Administração Escolar podem-se destacar, nesse contexto, os livros de Paro (1999) e Félix (1989).

Segundo White (*apud* MOEHLMAN, 1951, p.6),

[...] education is not a force or instrument outside of society, but a process within it. It is, so to speak, a physiologic process of the social organism. Education is a means employed by society in carrying on its own activities, in striving for its own objectives. [...]

[...] It is unrealistic in the extreme, therefore, to think of education reforming society from the outside. Education is a symptom of society, not its cause [...].^{liii}

Ao considerar a educação como “processo fisiológico do organismo social”, utilizando essa analogia biológica, reitera a aproximação que é feita à teoria de sistema social e apresenta elementos múltiplos, num contexto caracterizado como transitório.

Moehlman (1951, p.6) denomina alguns autores de “*cultural determinists*”^{liv}, em relação a suas concepções sobre a educação. Entre eles, destaca Émile Durkheim e sua visão de processo, incapaz de operar em oposição aos padrões culturais.

Inferir-se dessa argumentação que o objetivo principal da dinâmica da educação é encontrar novas e melhores formas de “ajustar socialmente”, através do progresso de técnicas e métodos, como se o processo educacional estivesse sempre mudando para poder manter a sociedade e seus padrões inalterados. O que essa afirmação traz de paradoxal é uma característica da função educacional, inferida em Moehlman (1951), que deve acompanhar a evolução da sociedade (mudança) sem perder de vista a formação do indivíduo para viver em uma determinada realidade social, com um conjunto de valores já determinados e que devem ser mantidos (estabilidade).

Esses elementos vão ao encontro da lógica racional/burocrática, uma vez que englobam determinadas perspectivas de mudança e prevêm o ajuste, a estabilidade e a atenuação de conflitos. É interessante perceber, no interior da análise que realiza, que os conceitos apresentados por Moehlman (1951) acerca da educação e da cultura são dinâmicos e não estáticos, como seria de se esperar internamente a uma lógica dessa natureza.

Ainda nesse contexto, é relevante considerar os limites da aproximação à lógica racional/burocrática e/ou pragmática, o que torna mais viável uma aproximação com o conceito de “modo de funcionamento díptico da organização” (LIMA, 2001), pois permite outras imagens associadas às afirmações de Moehlman (1951), como as dimensões de sistema social e política de sua teoria e suas relações com a teoria funcionalista.

Ao apresentar elementos sobre a relação entre “*Education and Democracy*”^{lv}, Moehlman (1951, p.10-12) analisa três conceitos que representam diferentes formas de “*Social Organization*”^{lvi}: anarquia, comunismo e democracia.

Ao descrever cada uma delas, permite inferir que a “comunista” acentua o poder do grupo sobre o indivíduo, estabelece uma hierarquia social um tanto quanto rígida, semelhante àquela das organizações industriais (MOEHLMAN, 1951).

No decorrer da comparação, são utilizados outros elementos que levam a concluir que o comunismo seria uma forma de organização social próxima das formas biológicas, representadas pelos organismos vivos.

As três formas descritas parecem ser antecessoras dos modelos teóricos na concepção adotada: conjuntos de elementos diferenciáveis entre si devido a características peculiares em potencial, o que aponta para um certo grau de elaboração conceitual da realidade organizacional.

A descrição feita sugere que o “modelo comunista” é o que mais se aproxima do sócio-intervencionista, uma vez que conta com elementos racionais/burocráticos (controle social) e, por outro lado, o modelo de sistema social, uma vez que apresenta elementos de uma organização biológica (organismo).

Quando o autor descreve os dois “*Types of States*”^{lvii} que surgem a partir dos “*Totalitarian Concepts*”^{lviii} e do “*Pluralistic Concept*”^{lix}, constata-se a valorização dada a determinada concepção de democracia, advinda de um Estado considerado democraticamente bem sucedido (MOEHLMAN, 1951, p.12-13). Esse conceito e sua valorização podem ter uma estreita relação com o contexto social de reelaboração do período, que envolve a Segunda Guerra Mundial.

Ainda em relação a esses dois tipos de Estados, afirma que o primeiro tem um caráter mais “orgânico”, apontando para o conceito de “organismo vivo”, ao passo que o segundo não possibilita uma analogia aos elementos da Biologia. O Estado democrático não é um fim em si mesmo, mas um meio para a satisfação pessoal dos indivíduos que têm seus interesses representados por ele. Dessa forma, a existência do conflito e da constante busca pela mudança parece ser aceita como algo “natural” (MOEHLMAN, 1951).

Critica a estruturação formal e mecânica da organização escolar enquanto elemento para tratar da incompetência docente, que surge como uma possível justificativa para a validade e aceitação de determinados elementos formais e algumas práticas comuns em contexto de instabilidade, como a restrição/limitação da liberdade individual no interior das

organizações, assim como as necessidades de alta especialização de funções e de divisão pormenorizada do trabalho (MOEHLMAN, 1951).

Pode ser difícil medir/verificar, em termos concretos, os índices dessa suposta “incompetência” docente, ou dessa ineficiência, para utilizar um termo próprio da área. Poderia ser um elemento racional/burocrático utilizado pelos administradores para restringir a liberdade de atuação dos professores, ao mesmo tempo em que facilitam o trabalho de controle do processo educacional. Uma visão contrária a esta teria um cunho paternalista se o objetivo fosse o de proteger os alunos de determinados procedimentos docentes.

Do que se infere sobre a situação anterior da educação não intencional, não sistematizada e informal, havia uma demanda por formalização, para fins de controle e de uma visão mais precisa da realidade educacional. Somente assim poder-se-ia criar uma política educacional adequada às diferentes necessidades, sem perder de vista as evoluções e os resultados do processo educacional. A educação representava um determinado padrão cultural e, ao mesmo tempo, proporcionava elementos para sua reelaboração e atualização, sem fugir, no entanto, aos padrões pré-estabelecidos.

A questão da localização precisa do controle sobre o processo educacional, uma vez considerada como um instrumento social tão poderoso, é colocada por Moehlman (1951, p.17) como algo de extrema importância, justificando a centralização hierárquica das decisões.

O que se percebe em Moehlman (1951) são características do modelo racional/pragmático, considerando-se que o autor “aceita” elementos da subjetividade humana internamente ao processo educacional, sem interpretá-los, por não terem sido previstos nesses processos como “desvios do padrão”. Dessa forma, a racionalidade do modelo não é do tipo burocrática, apesar de afirmar o papel “harmonizador” da educação.

Essa visão tem como contexto a existência de características marcantes do modelo racional/burocrático, como a uniformização enquanto trabalho específico e intenso para homogeneizar os comportamentos sociais, tendo em vista determinados padrões culturais da população. Manifestam-se também, em extensão variada, elementos do modelo de sistema social.

Assim sendo, esse processo parece tornar possível a absorção de padrões culturais “gerais” por parte da população norte-americana, tanto pela vertente racional/burocrática, que os estabelece uniformemente, quanto pela social, criando um certo clima de confiança.

Inferese que o processo de “harmonização” extrapola a função de mecanismo de ajustamento social que deveria ser desempenhado pela educação escolar e passa a instrumento de “doutrinação social”, com conseqüências sobre a concepção de sociedade democrática norte-americana.

A partir do quadro conceitual dos modelos, surge a questão: a democracia norte-americana era bem sucedida ou o sucesso deveria ser creditado aos elementos do modelo racional/burocrático (harmonização, uniformização, formalização) que, operando fora do âmbito escolar, estariam a serviço de um determinado “ajustamento social” e da atenuação de conflitos?

Dependendo da concepção de democracia, o fator de atenuação de conflitos não pode ser considerado como característica principal da garantia dos direitos civis.

No Brasil, houve reflexos dessa concepção de democracia, pois durante boa parte do século XX os Estados Unidos tiveram várias de suas correntes de pensamento, não somente educacionais, consideradas como ideais a serem alcançados. Na educação, uma influência das idéias norte-americanas pode ser identificada em Anísio Teixeira, também em Ribeiro (1952), e um pouco menos em Lourenço Filho (1963).

Esse conjunto de características apresentadas por Moehlman (1951) leva a inferir um modelo racional/pragmático, devido aos elementos da racionalidade (restrição da liberdade individual internamente à organização escolar para fins de controle e a alta especialização de funções) aliados aos elementos do pragmatismo (a referência a John Dewey e a educação enquanto processo de preparação para a vida imediata em uma determinada sociedade).

Outro ponto que permite a inferência e a aproximação em relação à tipologia dos modelos, e especificamente em relação ao racional/pragmático⁵⁵, é que o autor se aproxima de uma educação pragmaticamente democrática, advinda de um determinado ideal norte-americano. Menciona a anarquia como forma de organização social e/ou princípio administrativo da educação, buscando um contraponto a uma forma de organização existente um tanto quanto rígida e formal (MOEHLMAN, 1951).

A análise sobre “*The Legal Basis for Public Education*”^{lx} (MOEHLMAN, 1951, p.22-37) apresenta uma série de elementos que permitem aproximá-la de um “enfoque

⁵⁵ No Brasil, anteriormente a essa obra de Moehlman (1951), Anísio Teixeira havia publicado um livro no qual também mencionava a anarquia como possível princípio administrativo e por sua referência à obra de John Dewey e por esses elementos administrativos diferentes da lógica racional/burocrática. Sua teoria nesse livro (TEIXEIRA, 1997) foi aproximada do modelo racional/pragmático.

jurídico”, utilizando a terminologia de Sander (1995), com características peculiares norte-americanas.

A forma como Moehlman (1951) analisa a legislação, e seus desdobramentos, leva a inferir que a estrutura democrática da organização do Estado norte-americano, refletida na educação pública, é uma democracia de direitos, que tem um sólido fundamento legal que garante direitos educacionais baseados em constituições estaduais, nas diretrizes amplas da Constituição Federal norte-americana e de suas Emendas.

Mostra que um Estado democrático se consolida na medida em que a administração é descentralizada e as pessoas podem usar a justiça para fazer valer seus direitos. Infere-se também que, em relação à administração da educação pública, o espírito democrático consagrado convive harmoniosamente com características um pouco mais rígidas.

É um tanto quanto complicado compreender essa composição porque os elementos dessa concepção de democracia apontam, em sua maioria, para princípios contrários à formalidade e rigidez, restrição da liberdade e imposição da estrutura. Na análise de Moehlman (1951), a harmonia, a uniformização e outros princípios “racionais” garantem a democracia na educação, levando a inferir que não seria construída socialmente, mas, de certa forma, “imposta” administrativamente.

Um dos únicos conflitos claramente identificados pelo autor está na gradativa passagem do controle sobre a educação da Igreja para o Estado civil norte-americano. Identifica também uma grande quantidade de processos judiciais arbitrando disputas de recursos financeiros entre as duas instâncias (MOEHLMAN, 1951).

Em “*Early American Education*”^{lxi}, o autor aponta as influências das Leis de Massachussets, de 1642 e 1647⁵⁶, consideradas as primeiras ações estatais em relação à educação no continente americano, que possibilitaram a constituição da estrutura educacional do país (MOEHLMAN, 1951, p.22).

Caracteriza-se uma educação de pelo menos três faces: a escola pública para os órfãos e crianças de famílias pobres; escolas particulares e religiosas para as crianças de classe média; e a instrução recebida nos lares pelas crianças das famílias ricas, através de tutores particulares. Em relação às duas primeiras, deixa inferir que o conceito de democracia norte-americano tem uma certa característica relativa que não contempla a

⁵⁶ No livro de Moehlman (1951) não há outros detalhes acerca dessas leis mencionadas. O que se pode compreender a partir de suas afirmações é que essas leis estabeleceram os princípios para a descentralização educacional, o que possibilitou que cada um dos Estados iniciasse um processo de constituição legal de sua estrutura administrativa para a educação.

universalização do ensino, apesar da ênfase à necessidade da igualdade de oportunidades (MOEHLMAN, 1951).

A educação norte-americana sofreu influências do movimento revolucionário no mundo ocidental, do qual emergiu o conceito moderno de democracia, nos quais se reconhecem as influências da Inglaterra e da França através de suas estruturas públicas e administrativas, sua legislação e seus filósofos (MOEHLMAN, 1951, p.23).

Moehlman (1951, p.25), em sua análise da Constituição Norte-americana, afirma:

[...] Under the interpretation of these constitutional amendments and the subsequent acts of the states in providing for the exercise of this power with respect to education, the character of public education as a legal function of the states was constitutionally recognized.^{lxii}

Essa interpretação sobre o processo de reconhecimento constitucional do caráter da educação pública corrobora uma determinada lógica racional/burocrática, na medida em que estabelece um vínculo entre a legislação e a delegação de autoridade.

Em “*State control*”^{lxiii}, Moehlman (1951, p.26) apresenta uma significativa estrutura descentralizada de controle da educação, garantindo a administração enquanto elemento local. No entanto, a autoridade, que seria amplamente delegada com as responsabilidades administrativas, parece estar centralizada enquanto instrumento de decisão última por parte da Assembléia Legislativa do Estado.

Quando analisa “*Character of the Public School*”^{lxiv}, Moehlman (1951, p.30-32) afirma o contraste dessa educação com a característica dual das escolas das culturas mais antigas, o que parece trazer um paradoxo, já que se pode inferir que o esforço de democratização da escola norte-americana partiu de uma educação múltipla, de pelo menos três faces. Essa multiplicidade tem um caráter que, de certa forma, foge às características democráticas apontadas pelo próprio autor, em especial a “igualdade de oportunidades”.

Por outro lado, afirma: “[...] *The American people have established a system of public education that is still essentially classless, and a growing mass of legal evidence recognizes this principle*”^{lxv} (MOEHLMAN, 1951, p.31).

São pontos interessantes para se destacar o porquê de determinados posicionamentos que não condizem com uma concepção democrática, uma vez que há a necessidade de a legislação assegurar formalmente os direitos civis. É claro que, mesmo nas democracias, a legislação é um importante instrumento de garantia desses direitos, mas o paradoxo é que essa não está de acordo com a tradição européia referida.

Moehlman (1951) apresenta elementos que fogem à lógica da legislação antecipatória, ao afirmar que se reconhece um princípio já em prática, procedimento mais próximo da herança européia. O interessante é perceber a necessidade da legislação formal, para a validade do princípio democrático, confirmando que a tradição democrática ocidental não se fez sem as leis, que institucionalizaram/formalizaram suas conquistas, uma necessidade de princípios formais para assegurar sua realização. Na lógica da Administração Escolar, a legislação formaliza algo de difícil concretização, especialmente por seu caráter antecipatório.

De forma geral, as características do modelo racional/burocrático parecem emergir quando Moehlman (1951) analisa a constituição legislativa do Estado norte-americano. A lógica racional/burocrática de formalização de determinados princípios tem uma estreita relação com a organização do Estado e da educação. Talvez por isso seja tão difícil não reconhecer essa imagem organizacional, mesmo na defesa de determinados ideais democráticos.

Moehlman (1951, p.38-56), ao analisar “*The Education Scene*”^{lxvi}, mais uma vez destaca o ideal democrático da sociedade norte-americana como o objetivo da educação e como seu método geral de constituição e realização, entre outros processos sociais. Ao estabelecer com clareza os objetivos da educação, apresenta uma das características constitutivas do modelo racional/burocrático. O caráter “pragmático” da educação voltada para a formação dos indivíduos de uma determinada “democracia” complementa a clareza dos objetivos, deixando inferir as características principais do modelo racional/pragmático.

Sobre o programa educacional, Moehlman (1951, p.41) afirma: “[...] *It must be dynamic in scope and adjusted to individual differences, which is a far cry from conventional academic practice*”^{lxvii}.

Infere-se que o autor descreve uma forma de educação que se diferencia, internamente a seus procedimentos democráticos, de uma determinada “educação tradicional”. Mesmo assim, como não poderia ser diferente, a educação tem seus limites estabelecidos por um ideal de sociedade e segue, mesmo que democraticamente, uma norma social estabelecida claramente.

A democratização da educação pública e da administração propõe, em determinados momentos, avanços consideráveis para a área em relação à denominada “educação tradicional” e sua forma de administração burocrática. No entanto, essa nova perspectiva está baseada em determinados conceitos que propõem uma democratização do ensino e da

administração com base em velhas práticas burocráticas, sem conseguir superar a formalidade e a uniformização⁵⁷.

Moehlman (1951, p.47) apresenta alguns dados sobre “*Inequalities of Opportunity Within the Existing Program*”^{lxviii} em relação à escola pública norte-americana e, apesar de identificar as grandes diferenças existentes entre os níveis e tipos de escolas, não as classifica como desvios de um determinado padrão. A estrutura inferida pode ser aproximada de um modelo misto que se convencionou referir como racional/pragmático, e para uma estrutura com a mesma lógica (racional/pragmática), por tudo o que comporta de racional e pelos elementos que acrescenta, relativos à fluidez da vida diária da educação e da administração, sem a presença, aparentemente, da rigidez burocrática.

Por outro lado, cita um trecho do relatório “*The Improvement of Public Education in Michigan*”^{lxix} no qual se lê: “*Essential equalization of educational opportunity can be accomplished only as the state establishes adequate educational standards of need and of performance and makes provision both for their execution and appraisal*”.^{lxx} [...] (MOEHLMAN, 1951, p.48).

Isso aponta para uma maior formalização de padrões e, conseqüentemente, se aproxima de um modelo racional mais burocrático. Parecem existir algumas características latentes desse modelo na análise de Moehlman (1951), apesar de suas afirmações em relação à democracia norte-americana e sua busca constante por mudanças e novos conceitos. A inovação e a reelaboração conceitual não são exclusivos de modelos teóricos considerados “mais democráticos”.

Em “*Dual School Systems*”^{lxxi}, Moehlman (1951, p.48) apresenta o número de Estados norte-americanos que mantinham, à época, escolas separadas para negros e brancos. Apresenta algumas diferenças entre Estados que proviam melhor essas escolas devido à existência de recursos.

Nessa análise, surge uma outra imagem da organização educacional norte-americana: a existência de uma das características básicas do modelo de sistema social – a dimensão da confiança. Esse elemento pode ser inferido na separação racial, uma vez que a população branca “confiava” no Estado para prover uma educação com natureza dual. Por outro lado, a dimensão da confiança em relação à população negra acontece de uma outra

⁵⁷ Nesse sentido, a referência teórica de Lima (1998) e seus elementos de discussão das questões da racionalidade levam a uma interpretação sobre a rigidez nos princípios administrativos, apesar da grande fluidez nas propostas organizacionais.

forma: a ausência da confiança (uma “desconfiança”) em relação à capacidade e disposição de ajustamento pacífico quando integrada à sociedade norte-americana, composta majoritariamente de brancos. Ao que parece, a questão extrapolava o mero preconceito racial e passava a ser de segurança nacional.

Parece ser o mesmo caso quando o autor trata da questão educacional como um todo, pois se infere de sua análise que o elemento “harmonizador” é utilizado para evitar o esfacelamento de uma tênue união entre diferentes grupos e classes sociais no interior dos quais se formam grupos de interesse muito bem articulados (MOEHLMAN, 1951).

Ao analisar “*Method of Operation*”^{lxxii} com relação à escola pública, Moehlman (1951, p.50) reconhece a diferença de interesses entre os vários níveis da estrutura administrativa da educação. Posteriormente, analisa “*Democracy in Practice*”^{lxxiii} e afirma que existem amplas lacunas entre a teoria e a prática da educação nos Estados Unidos, o que leva a inferir que a visão do autor em educação não homogeneíza nem uniformiza o processo social como um todo, e nesse sentido foge à lógica racional/burocrática.

Apesar de afirmar que teoricamente a democracia opera na base de consensos que se desenvolvem a partir da tradição, o autor reconhece a existência da mudança, originada às vezes de pressões externas e outras vezes de pressões internas, o que, de certa forma, corrobora uma visão não uniformizadora que escapa à lógica racional/burocrática (MOEHLMAN, 1951, p.50).

A forma como Moehlman (1951, p.55) analisa os elementos “*Interpretation and Improvement*”^{lxxiv} relativos à educação leva a inferir uma relação estreita entre as pessoas da comunidade e a escola pública. Segundo o autor, “[...] *Democratic institutions rest upon popular confidence [...]*”^{lxxv}, o que apresenta, com relação à matriz de análise dessa pesquisa, novamente, um elemento do modelo de sistema social: a dimensão da “confiança”.

Esta estreita relação fica ainda mais evidente quando o autor afirma:

Since the public school is integral with American culture and therefore under the direct control of the people, progress in education can be made, particularly on the elementary and secondary levels, only as the people understand purpose and need and are thus willing to take steps for improvement (MOEHLMAN, 1951, p.55)^{lxxvi}.

Fica evidente o conceito de democracia de direitos expresso pelo autor, assim como uma característica peculiar dessa teoria que é aquele conceito utilizado em sua acepção mais básica, ligada à etimologia da palavra que seria “governo do povo”.

Entretanto, do que se infere da teoria de Moehlman (1951) e de seus vários elementos advindos de uma lógica racional/burocrática, essa democracia enquanto governo do povo é apenas uma tentativa discursiva, uma vez que a organização formal e a estrutura existente estabelecem limites claros para o que seria a “administração popular”.

Em “*Functional Administration*”^{lxxvii}, Moehlman (1951, p.57) afirma que o processo democrático é homogêneo, mas sujeito a pressões e conflitos. Nesse cenário, a educação pública sofre influências das decisões dos profissionais da educação.

Ao levar em conta tais afirmações, é possível interpretar esses elementos como aceitação de determinados aspectos subjetivos com capacidade de intervir na estrutura pretensamente integral e perfeitamente reproduzível em diferentes níveis, permitindo afirmar que as decisões profissionais não seguem todos os padrões formais estabelecidos.

[...] *Since the public school must operate in harmony with the basic cultural patterns, its organization must translate and apply these broad cultural purposes. The translation of these purposes into general guiding principles or policies is essential not only to the organization and operation of a completely satisfactory system of education for American democracy, but also as a means for constantly appraising the achievement of these purposes in practice*^{lxxviii} (MOEHLMAN, 1951, p.57).

Infere-se dessas afirmações que, ao contrário de um funcionamento baseado no atendimento às pressões externas, a escola pública deve operar em harmonia com os padrões culturais básicos.

Moehlman (1951) apresenta uma estrutura educacional na qual a escola opera “corrigindo” as distorções e conflitos e se mantém imune às pressões/ influências externas. O funcionamento uniforme da escola tende a preservar uma determinada estrutura educacional em relação àquelas pressões, gerando uma imagem que se aproxima do modelo racional/burocrático, pela defesa da reserva de espaços para a atuação de profissionais cujo conhecimento técnico justifica os posicionamentos pedagógicos e administrativos.

Ao analisar “*Principles of Organization*”^{lxxix}, Moehlman (1951, p.59) discute sua “*Nature and Character*”^{lxxx}, expressa em quatro princípios gerais.

O primeiro princípio estabelece: “*The education function is an essential and integral part of the total culture and its purposes in the broadest sense should be in harmony with the developing cultural patterns*”^{lxxxi} (MOEHLMAN, 1951, p.59) (grifos no original).

Nessa definição, infere-se um dos elementos da lógica racional/burocrática pela necessidade de harmonia entre dois elementos componentes da estrutura social, o que coloca novamente a questão do ajustamento. Essas idéias remetem para a correção de desvios em relação a um padrão um tanto quanto rígido.

Moehlman (1951, p.59) considera a função educacional um “reflexo do estado democrático”, o que coloca a escola como imagem projetada a partir de concepções de um determinado Estado político ideal.

Nessa aproximação, questiona-se a influência dos caracteres partidários em relação ao processo educacional que poderia se transformar num centro de construção de concepções político-partidárias.

A imagem que se tem de uma realidade com essas características é a de uma organização escolar “reflexa” e não “refletida”. Na primeira, a escola é um mero reflexo de determinada estrutura organizacional, nesse caso o Estado norte-americano. No segundo caso, a escola seria uma organização cuja formação e atuações passam por um constante processo de reflexão e de revisão de seus conceitos⁵⁸.

O segundo princípio é apresentado nos seguintes termos: *“Education as a function is a constant in all cultures. However, its specific objectives, extent, method, and its institutional organization should be considered as a current and transitory expression”*^{lxxxii} (MOEHLMAN, 1951, p.60).

Essa característica que faz da educação um processo constante e, ao mesmo tempo, efêmero em sua expressão reitera a fluidez das mudanças e o caráter estabilizador da lógica racional/burocrática que, indo ao encontro de uma característica humana, cria as condições para a dualidade administrativa: processo e produto.

O terceiro princípio geral de Moehlman (1951, p.60) é:

“[...] Education in the ever changing democratic culture must be ideal in outlook and dynamic in practice. Extreme care must constantly be taken to recognize the inevitability of change, to guard against a too narrow concept of education activity, and to avoid the inculcation of concepts of social stratification and cultural inflexibility growing out of individual narrowness and inflexibility”^{lxxxiii} (grifos no original).

Tal afirmação reflete uma dualidade característica do contexto do modelo racional/burocrático, uma vez que a “aparência” tem uma estreita relação com a

⁵⁸ Esses argumentos são apresentados com base na elaboração teórica feita por Lima (1998) a respeito da diferença entre reflexo e refletido.

racionalidade própria desse modelo, que procura estabelecer uma uniformidade e evitar o surgimento de conflitos em uma estrutura profunda e complexa que se pretende administrar. Nesse contexto, a aparência de organização perfeita pode ser mantida às custas do reconhecimento de elementos subjetivos que não condizem com a formalidade com a qual se interpretam os fatos.

Nessa análise, Moehlman (1951) apresenta vários elementos da racionalidade, entre eles a colocação dos objetivos educacionais em função dos padrões culturais da sociedade que visa perpetuar. Por outro lado, afirma: “*There is little place for determinism in a democracy or in democratic education. [...]*”^{lxxxiv} (MOEHLMAN, 1951, p.60).

O quarto princípio formulado por Moehlman (1951, p.61) reafirma:

The American public school is conceived as a classless, impartial, non-partisan, non-sectarian agency through which all children may receive instruction. It is a common meeting place for the harmonization of those cultural differences which otherwise create social conflict and group cleavage.^{lxxxv} (grifos no original).

Dentre os elementos apresentados, o mais questionável seria a imparcialidade da educação norte-americana, uma vez declaradamente de ajustamento social em função de padrões culturais definidos. Essa educação não pode ser imparcial porque não considera todos os pontos de vista possíveis, mas somente aqueles que conduzem à manutenção de uma sociedade ideal e desejada, o que em termos de processo educacional parece natural.

Em “*Institutional Organization*”^{lxxxvi} afirma: “[...] *The very nature of its task demands an organization that will provide for continuity [...]*”^{lxxxvii} (MOEHLMAN, 1951, p.64), apresentando um elemento do modelo racional/burocrático, em especial a suposta capacidade de auto-reprodução prolongada.

Infer-se também que o autor coloca a pluralidade da sociedade democrática e a diversidade dos elementos educativos como meios para atingir um objetivo social claro: a harmonização de possíveis conflitos entre grupos sociais (MOEHLMAN, 1951, p.64).

Moehlman (1951, p.65) afirma: “*The far-reaching importance of the education process as social propaganda accentuates the problem of political control.*”^{lxxxviii} [...]”.

A característica de “propaganda social” da educação desempenha o papel de “elevar” e destacar os benefícios e as vantagens de um determinado tipo de organização social, no caso norte-americano, de uma democracia.

Por outro lado, o aspecto de processo de difusão de uma determinada ideologia (veículo de propaganda) acentua uma disputa pelo controle desse mecanismo (escola

pública), provocando no governo o interesse em fazer um tipo específico de propaganda. Em certos casos, fugindo da categoria meramente social afirmada por Moehlman (1951), refere-se a uma necessidade de manter a escola pública livre de influências políticas, em sua natureza partidária.

Nesse ponto, surge a dimensão do modelo político, que é o poder; e a disputa por ele se dá numa esfera exterior à escola pública, mas permeia seus processos, em especial os administrativos, e tem um certo trânsito dentro da organização escolar.

O caráter de propaganda social de uma determinada democracia acentua a natureza racional/pragmática, cuja racionalidade está na utilização de meios planejados (racionais) para a obtenção de um fim claro e, de certa forma, consensual. Por outro lado, o caráter pragmático está no objetivo de reprodução de uma sociedade considerada ideal e não na criação de uma realidade ideal almejada, através da escola pública.

Diferentemente do que se supõe em outras culturas, a sociedade norte-americana (MOEHLMAN, 1951), não pretende criar um ideal, mas mantê-lo, e se possível melhorar, uma estrutura democrática já existente e em ação.

Ao analisar a relação entre “escola” e “política”, afirma:

[...] Although separated from partisan political activities, the school is itself political within its special area or sphere. It is difficult to conceive of a social function operating through any agency of democratic government that could be divorced completely from the realities of life.^{lxxxix} (MOEHLMAN, 1951, p.65)

Tal afirmação reforça a aproximação ao modelo racional/pragmático, em especial sua componente pragmática pelo “imediatismo” que atribui ao processo educacional e à realidade social características democráticas intrínsecas.

Acrescenta ainda: “[...] *Most of us are a mixture of conservatism and progressivism, and the emphasis of one or the other depends upon time, place and problem*”^{xc} (MOEHLMAN, 1951, p.65).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que o conservadorismo do modelo racional/pragmático se manifesta porque no contexto da educação norte-americana, na visão do autor, uma das funções precípuas da educação é conservar. Essa afirmação tem como base alguns dos termos enfatizados como “continuidade” e “harmonização social” (MOEHLMAN, 1951).

Segundo Moehlman (1951, p.67), “[...] *By delegating power to the state, the people have gradually modified parental common-law rights and have established the necessity for the education of the child in the best interests of all.*”^{xcii} [...]”.

Essa afirmação revela a dimensão do modelo racional/pragmático (verdade) que, nesse contexto, é parcial porque quem define quais são os melhores interesses é um Estado, supostamente representativo, que visa apenas o bem-estar de seus indivíduos e sua continuidade enquanto Estado organizado.

A questão é similar àquela levantada sobre as realizações do modelo racional/burocrático, questionando até que ponto esse Estado congrega todos os interesses gerais de um grupo de pessoas. Uma vez administrado por um grupo representativo, não há margem para a realização de alguns interesses particulares.

A função de continuidade social e de agregação cultural da educação pública, tendo como contrapontos a desarticulação social e a descaracterização cultural de uma sociedade, favorece a sua utilização por grupos de interesses específicos como instrumento de difusão de um determinado ideário e a sua auto-reprodução racional, enquanto o melhor meio de se viver em sociedade.

Ao analisar o aspecto do financiamento da educação pública, ressalta a fusão do controle administrativo e do suporte financeiro (MOEHLMAN, 1951, p.70), o que aponta para um processo de recentralização da estrutura administrativa, na medida em que o Estado tende “naturalmente” a centralizar a administração e o financiamento da educação pública, reiterando características de um modelo racional/burocrático.

O paradoxo que surge na análise de Moehlman (1951) está na afirmação sobre esse processo como uma tentativa do Estado de garantir o princípio democrático da distribuição coerente dos recursos públicos.

Dessa forma, para garantir o princípio democrático da distribuição descentralizada, o controle financeiro é, burocrática e hierarquicamente, centralizado como instrumentos a serviço de um ideal democrático. Tomam-se, assim, medidas antidemocráticas para estabelecer uma democracia financeira.

Ao analisar “*General Principles*”^{xcii}, dentre os “*Principles of Operation*”^{xciii}, afirma:

[...] *Secret, autocratic administration or a distorted and carefully pointed cover-up interpretative policy avoids objective appraisal. As a result, institutional inertia develops, and the schools operate by tradition, expediency, or ‘hunch’ consequently losing their dynamic qualities* (MOEHLMAN, 1951, p.73)^{xciv} (grifos do autor).

Apresenta-se um outro paradoxo na organização da escola pública norte-americana: ao defender o lado “racional” da administração, advogando a construção de um processo avaliativo objetivo, o autor revela indícios da referência teórica própria do período, que é a dinâmica social, entre outras qualidades intrínsecas da escola, apontando para uma das características do modelo racional/pragmático.

Por outro lado, menciona os “palpites”, termo que também pode ser traduzido do inglês como “intuição”, apontando para um aspecto subjetivo resultante de um conjunto de fatores inadequados, fazendo acreditar que os mais apropriados, nesse caso, seriam os procedimentos mais objetivos.

Os elementos que podem esclarecer esse possível paradoxo estão presentes, quando menciona uma “administração secreta e autocrática” e a “política distorcida” (MOEHLMAN, 1951, p.73).

No quadro de análise da pesquisa, a autocracia, aproximada da imagem organizacional da burocracia, em termos conceituais, apresenta uma certa rigidez estrutural na qual os procedimentos secretos são considerados parte dos padrões de operação. Por sua vez, a dimensão principal dessa forma organizacional é a “verdade”, que pode ser estabelecida de forma etnocêntrica, ou seja, levando-se em conta um conjunto de interesses e padrões que representam um determinado grupo, mas que se afirmam como interesses e padrões gerais.

Por essa verdade provavelmente ter uma natureza excludente em relação a conceitos que fogem do seu âmbito de definições e operações, apresenta elementos que não podem subsidiar a interpretação de distorções na estrutura organizacional, procedimento que tem uma certa consonância com o caráter etnocêntrico referido.

No interior do modelo racional/pragmático, a distorção pode estar estreitamente associada a uma não conformidade de determinados elementos à racionalidade (objetiva) própria do modelo.

Todo esse quadro analítico leva a inferir que, ao perceber a possibilidade de utilização de práticas educacionais e administrativas baseadas em tradições e costumes, o referencial teórico do período impelia os autores a proporem a utilização de princípios científicos como elementos capazes de estabelecer e “aferir” aquela verdade almejada, considerando a utilização de outros elementos como uma espécie de retrocesso.

Ainda analisando os “Princípios Gerais”, enfatiza a importância de uma certa “transparência” por parte do governo federal em relação à informação concernente às

escolas, como elemento contributivo para a efetiva melhoria da democracia e da cultura como um todo (MOEHLMAN, 1951, p.73).

A ênfase dada à informação e seu fluxo, através de canais construídos internamente à organização escolar, é reiterada algumas vezes por Moehlman (1951) e parece ser uma das suas contribuições para a teoria de Lourenço Filho (1963).

É possível concluir desse contexto, tanto na teoria de Moehlman (1951) quanto em Lourenço Filho (1963), que esses canais para a circulação da informação são construídos de acordo com uma determinada lógica racional/burocrática. Isso favorece seu funcionamento como meras estruturas de reprodução de conhecimentos e, mesmo que contenham determinados “filtros” em relação à informação que deve fluir ou não, colocam em dúvida a democracia existente no processo de distribuição de informações fidedignas.

Posteriormente, afirma: “[...] *Internal subdivision of the executive activity must be considered as specialization to promote efficiency, in no way affecting the unity of the total activity*”^{xcv} (MOEHLMAN, 1951, p.73). E acrescenta: “[...] *Specialization of work is the result of size.*”^{x cvi} [...]” (MOEHLMAN, 1951, p.74). Isso aponta para uma estrutura surgida da necessidade de administrar grandes empreendimentos.

Assim, a especialização de funções internamente à organização escolar não é considerada uma formalidade da estruturação burocrática, mas uma “diferenciação de pessoal”, não se tratando de uma “hierarquia de prestígio social ou profissional” (MOEHLMAN, 1951, p.74). Mais uma vez, aproxima-se da imagem biológica pelo conceito de diferenciação para a especialização de funções.

Nesse sentido, parece corroborar uma visão da organização escolar com interesses internos homogêneos e que, ao mesmo tempo, cria elementos de proteção para essa homogeneidade de interesses.

É difícil pensar que nenhum dos membros dessa organização sofre influências externas ou mesmo que não seja simpatizante de um determinado partido político. Mais improvável ainda, analisando-se o quadro teórico, é que suas decisões e interesses pessoais não façam parte de uma organização informal dentro da formalidade do processo democrático.

Nesse contexto, não se infere uma lógica burocrática da divisão especializada do trabalho, como um processo imposto para a alienação do trabalhador na organização escolar, na medida em que o faz perder a visão do empreendimento global.

Reitera esse aspecto ao destacar algumas das funções administrativas da escola, afirmando: “[...] *the work of personnel administration requires the part-time efforts of many specialized individuals*”^{xcvii} (MOEHLMAN, 1951, p.74).

O autor alerta para o fato de que as diferentes áreas especializadas devem ter a mesma importância em função do objetivo total que se pretenda atingir e que se este conceito for deixado de lado o alto grau de especialização caminha em direção à estratificação e culmina em uma forma de organização hierárquica rígida (MOEHLMAN, 1951, p.74).

Assim, parece criticar os principais elementos do modelo racional/burocrático e a forma como podem ser realizados, afirmando que a condução equivocada de procedimentos que procuram encobrir uma lógica racional/burocrática leva àquele tipo de organização.

Apesar de considerar o elemento da amplitude da organização no processo de especialização das funções administrativas, o autor afirma: “[...] *Administration differs only in detail, but not in principle, between the small and the large district.*”^{xcviii} (MOEHLMAN, 1951, p.74).

Uma das preocupações, ao avaliar “*Democratic Operation*”^{xcix}, é com o controle supostamente democrático da educação pública pela comunidade, enquanto elemento de proteção contra interesses diversos, dentre os quais destaca a política partidária (MOEHLMAN, 1951, p.75).

Afirma ainda:

[...] *Internal organization of the schools, [...] is more frequently a highly crystallized, autocratic and authoritarian hierarchy. This autocratic organization is inspired by the academic tradition that has its roots in the church, and the American glorification of industrial and commercial management*^c (MOEHLMAN, 1951, p.75).

Neste trecho pode-se inferir uma das raízes do modelo racional/burocrático, identificada e criticada pelo próprio autor na tradição acadêmica clássica que, na Administração Escolar, tem traços da Ciência Administrativa do início do século XX, também pela influência da Igreja e de seus dogmas.

Outra grande influência destacada pelo autor, citando a gerência industrial e comercial, parece vir das contribuições de Taylor, associando-se ao fato de que os norte-americanos compreendem esses elementos com potencial de contribuição para a teoria administrativa. A partir da importância dada à gerência industrial, acrescenta: “[...] *The*

concept of management as an agency for the improvement of product has a very limited validity in the education process”^{ci} (MOEHLMAN, 1951, p.76).

A afirmação aponta para uma crítica à utilização dos mesmos princípios da Administração Empresarial na Administração Escolar, o que vai ao encontro das críticas marxistas que baseiam sua análise na produção material como algo antagônico à educacional.

Não se pode afirmar que a análise de Moehlman (1951) tenha contribuído decisivamente para a elaboração das teorias de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), que mostram traços da Administração Científica. No entanto, a crítica de Moehlman (1951) influenciou os autores em relação a uma visão mais cautelosa do referencial teórico que parece ser o mais difundido cientificamente, na impossibilidade de se afirmar que fora adotado pelos autores.

Apesar de Moehlman (1951) permitir inferir que a gerência industrial e comercial avança porque intencionalmente busca estudar seus fundamentos para melhorá-los, ainda assim confirma a inadequação daqueles princípios para a Administração Escolar.

Ao analisar “*The Executive Activity: Operation*”^{cii}, Moehlman (1951, p.86-87) considera o “*Effect of Size on Organization*”^{ciii} e descreve parte do processo de especialização da função docente em funções administrativas, apresentando uma idéia relevante para o quadro de análise proposto: a importância da atitude organizacional.

Segundo o autor,

[...] *The members of the board of education look to the superintendent to serve their more immediate personal and political interests, while the teachers are expected merely to carry out orders. This definite cleavage in organization attitude is the beginning of differences that always appear in hierarchical organization* (MOEHLMAN, 1951, p.86-87)^{civ}.

Reconhecer a existência de interesses não consensuais na estrutura organizacional pode ser um primeiro passo para compreender a não integralidade da lógica racional/burocrática. Acrescentando-se a essa compreensão a análise dos possíveis fatores hierárquicos que causam discrepância, o modelo racional/burocrático tem sua imagem organizacional enfraquecida enquanto estrutura capaz de responder a todos os conflitos internos.

Na rubrica “*Functional Executive Organization*”^{cv}, Moehlman (1951, p.93) reconhece: “[...] *the important part played by adequate structural (school district)*

organization, better teacher preparation, improved school plant, and more adequate finance.^{cvi}

Em seguida, apresenta sua crítica, apontando que:

[...] these elements will not produce better schools until organization is democratically planned and democratically administered in order to produce democratic competence in both children and youth as part of the total education process (MOEHLMAN, 1951, p.93)^{cvi}.

Essa estruturação hierárquica da organização escolar, de forma a estabelecer uma relação desigual, porque hierárquica, entre supervisores e professores afeta a relação de colaboração entre esses dois profissionais, que poderia organizar a escola pública não contrariando um dos princípios da sociedade norte-americana: a formação da competência democrática nos alunos (MOEHLMAN, 1951).

A relação hierárquica retira a ênfase do ponto principal da organização da escola pública: a instrução dos alunos. Nesse sentido, há um crescente desprestígio da profissão de professor em relação aos cargos administrativos, o que parece ser um procedimento cujo percurso é oposto às expectativas dessa sociedade democrática, em especial as profissionais.

O mesmo processo retira do professor sua capacidade de atuação junto à organização escolar. Sua participação em diferentes âmbitos é restrita devido a sua condição de trabalhador “hierarquicamente” inferior. Essa condição não “atrai” para a profissão os mais capacitados, desprestigiando-a e aumentando o número de pessoas mal qualificadas (MOEHLMAN, 1951).

A perda de eficiência gerada nessas circunstâncias seria um acontecimento que foge às lógicas dos modelos racionais, burocrático e pragmático, mas que tem uma aproximação com o segundo por não desconsiderar a subjetividade da participação e interferência humanas no processo.

Essa organização diferenciada, na qual o professor participa e não é um profissional inferior, é uma organização “[...] *functionally conceived and operated* [...]”^{cvi} (MOEHLMAN, 1951, p.93).

Assim, a lógica racional/burocrática pode ser fortalecida na medida em que as funções administrativas ascendentes passam a ser vistas como promoção na carreira e elevação de *status* social e profissional. Isso pode reforçar a rigidez da estrutura burocrática e colaborar para que os profissionais da educação trabalhem por sua

manutenção e não pela superação de possíveis desigualdades hierárquicas. A importância dada ao individualismo pode favorecer a perda do sentido de grupo e enfatizar a ascensão e melhorias individuais.

Por outro lado, infere-se que as afirmações de Moehlman (1951) a respeito da organização funcional eram uma tentativa de modificar alguns dos elementos dessa lógica racional/burocrática e sua estruturação rígida, sem perder de vista as referências seguras que o modelo proporcionou para a estruturação do sistema de ensino.

Ao analisar “*The Executive Activity: Improvement*”^{cix}, Moehlman (1951, p.98) enfatiza o papel da ciência e da pesquisa no processo de avaliação da atividade educacional e de sua administração. Com isso, fortalece a aproximação em relação aos elementos do modelo racional/pragmático, em especial sua componente racional, no sentido filosófico de “uso da razão”⁵⁹.

Moehlman (1951, p.98) ressalta:

[...] *Authoritarianism, traditionism, and paternalism are the outstanding characteristics of American public school administrative practice, although there is considerable evidence that a more functional attitude is developing very slowly.*^{cx}

A afirmação sugere uma aceitação de determinados elementos do modelo racional/burocrático e afirma sua gradativa passagem para elementos do racional / pragmático e de uma funcionalidade que traz ainda elementos do modelo de sistema social.

Os elementos de transição presentes na teoria de Moehlman (1951) remetem a um outro ponto desta pesquisa: a ausência de linearidade da aplicação dos dados das referências teóricas aos livros analisados. Ao seguir uma determinada linearidade cronológica, associada aos modelos teóricos enquanto construções analíticas datadas, o uso desses dados enrijeceria a análise e impediria o reconhecimento de uma variedade de elementos.

Entretanto, é preciso esclarecer que a análise que se faz com base em algumas afirmações de Moehlman (1951) não pretende colocar a questão da burocracia como sendo estabelecida propositadamente para a realização de práticas “desumanas” ou antidemocráticas.

⁵⁹ Esse componente racional é diferenciado em termos conceituais, nesta pesquisa, em função de se considerar que a racionalidade do modelo burocrático tem uma definição mais próxima de racionalização, no sentido de economia de recursos, por se acreditar em sua derivação principal das teorias de Frederick Taylor.

A análise procura destacar elementos que são tidos como desvios de um determinado padrão e, dependendo do ângulo de análise, são considerados por seus “defensores” como necessários num determinado momento histórico para a realização de um procedimento específico.

Isso fica claro nas obras de Moehlman (1951) e Sears (1950) cujas referências do período levam à Administração Científica e a vários elementos que permitem aproximar suas teorias do modelo racional/burocrático.

Entretanto, todos esses elementos, de certa forma antidemocráticos, bem provavelmente não foram selecionados pelo que contêm de antidemocrático, mas pelo que continham de “científico” e que pudesse dar uma certa segurança em sua utilização e uma conseqüente boa administração do bem público, uma das preocupações centrais desses autores.

Aliado a esse fato pode estar uma determinada concepção de segurança cuja lógica de funcionamento seja semelhante à lógica racional/burocrática, composta por elementos formais e racionais, como a uniformização, por exemplo.

Uma outra questão relevante é a centralidade, talvez pretensa universalidade, desse pensamento que é proposto como solução única. Nesse quadro analítico infere-se que as alternativas não são colocadas como possibilidades cujas conseqüências devem ser consideradas, mas há uma uniformidade do pensamento que se pretende absoluto enquanto ciência, o que aponta, em alguns casos, para uma forma etnocêntrica de teorizar.

As idéias de Moehlman (1951) sobre administração escolar levam a inferir a presença de elementos do modelo racional/burocrático (racionalidade, harmonização, restrição da liberdade individual) assim como do modelo de sistema social, especialmente a confiança e os objetivos sociais claros.

No entanto, não se pode afirmar a presença dos elementos do modelo sócio-intervencionista, uma vez que não se tem a informação de que sua proposta teórica tenha surgido de atuação em cargos de administração de sistemas públicos de educação ou que seria uma proposta de intervenção para esses sistemas, nos Estados Unidos⁶⁰.

As aproximações que se fazem, no decorrer da pesquisa, da teoria de Moehlman (1951) em relação ao modelo racional/pragmático se devem ao fato de que as imagens que

⁶⁰ A afirmação é feita com base em pesquisa anterior (RIBEIRO, 2001) cuja análise se deu em relação ao livro de Teixeira (1997), representando um caso de teoria construída enquanto seu autor atuava na administração de um sistema público de ensino, publicado em um livro com formato de relatório.

surgem nessa análise apontam, inicialmente, para uma estrutura vertical, hierárquica e centralizada, ou seja, com uma determinada racionalidade. Por outro lado, essa racionalidade, que tem objetivos claros, se coloca em função da realização de um ideal democrático enquanto princípio social, cultural e educativo e, portanto, com características pragmáticas.

Moehlman (1951), ao mesmo tempo em que leva a inferir uma estrutura formal para a Administração Escolar, apresenta também conceitos sobre educação que tentam ultrapassar os limites dessa formalidade estrutural. Essa transição está representada pela presença de elementos estruturais do modelo racional/burocrático e por uma ampla discussão e defesa das práticas democráticas da sociedade norte-americana, naquele momento.

Como contraponto desse modelo, enfatiza-se a participação direta da comunidade na administração da escola pública, salvaguardando-a de grupos de interesses. Compreende-se que a escola pública tem ainda o potencial para ser objeto de disputa entre diferentes níveis de poder, aproximando sua teoria administrativa do modelo político.

A partir da análise elaborada por Moehlman (1951), infere-se que o elemento “formalização” é essencial aos sistemas educacionais em processo de organização e estruturação, e parece próximo das afirmações de Ribeiro (1952) em relação a sua preocupação com o bem público. Nas obras dos autores norte-americanos analisados na pesquisa, essa preocupação se revela nos esforços pedagógicos e administrativos de manutenção de um determinado tipo de estrutura educacional considerada apropriada por ser democrática.

Um elemento que teria contribuído para o livro de Ribeiro (1952), uma vez que esse autor realiza uma discussão terminológica parecida, seria a elaboração teórica de Moehlman (1951) em relação à educação, ponto no qual Ribeiro (1952) parece compartilhar uma mesma concepção, que não necessariamente se submete aos conceitos da Administração Escolar, presentes nesses livros.

Entende-se que as contribuições para o livro de Lourenço Filho (1963), da análise de Moehlman (1951) como um todo, se dão em relação ao quadro teórico de transição, cujos elementos compõem a estrutura social analisada por este autor, com reflexos diretos em sua teoria de Administração Escolar.

Os elementos da transitoriedade e da funcionalidade presentes em Moehlman (1951) podem ter influenciado a forma como Lourenço Filho (1963) compreende a relação entre

educação e administração. No livro desse autor, os elementos que denotam um período de mudanças em curso e, conseqüentemente, um modelo com características de transição estão bem articulados entre si e claros, em comparação a trabalhos anteriores, como o de Ribeiro (1952).

^{li} Orientação da Função Educacional.

^{lii} [...] é desejável distinguir claramente entre educação enquanto função social total e sua expressão institucional específica através da agência da escola. O termo “educação” pode ser confuso porque é usado amplamente para descrever condições assim como atividades.

^{liii} [...] a educação não é uma força ou instrumento de fora da sociedade, mas um processo interno a ela. Ela é, de certo modo, um processo fisiológico do organismo social. A educação é um meio empregado pela sociedade na condução de suas próprias atividades, na luta por seus próprios objetivos. [...] É irreal no extremo, portanto, pensar em educação reformando a sociedade a partir de fora. A educação é um sintoma da sociedade, não a sua causa [...].

^{liv} deterministas culturais.

^{lv} Educação e Democracia.

^{lvi} Organização Social.

^{lvii} Tipos de Estados.

^{lviii} Conceitos Totalitaristas.

^{lix} Conceito Pluralista.

^{lx} A Base Legal para a Educação Pública.

^{lxi} A Educação Americana em seus Primórdios.

^{lxii} Sob a interpretação destas emendas constitucionais e os atos subseqüentes dos estados em prover o exercício deste poder com respeito à educação, o caráter da educação pública como uma função legal dos estados foi reconhecida constitucionalmente.

^{lxiii} Controle do Estado.

^{lxiv} O Caráter da Escola Pública.

^{lxv} [...] O povo norte-americano estabeleceu um sistema de educação pública que é ainda essencialmente não classista e uma massa crescente de evidências legais reconhece esse princípio.

^{lxvi} O Cenário da Educação.

^{lxvii} Deve ser dinâmico em escopo e ajustado às diferenças individuais, o que é muito distante da prática acadêmica convencional.

^{lxviii} Desigualdades de Oportunidade Dentro do Programa Existente.

^{lxix} A Melhoria da Educação Pública em Michigan.

^{lxx} A essencial equalização da oportunidade educacional pode ser alcançada somente se o estado estabelece padrões educacionais adequados de necessidade e desempenho e providencia elementos para sua execução e avaliação.

^{lxxi} Sistemas Escolares Duais.

^{lxxii} Método de Operação.

^{lxxiii} Democracia na Prática.

^{lxxiv} Interpretação e Melhoria.

^{lxxv} [...] As instituições democráticas têm sua base na confiança popular [...].

^{lxxvi} Uma vez que a escola pública é integrante da cultura Norte-americana e, portanto, sob o controle direto das pessoas, o progresso na educação pode ser realizado, particularmente nos níveis fundamental e médio, somente quando as pessoas entenderem o propósito e a necessidade e estiverem, assim, dispostos a dar os passos para a melhoria.

^{lxxvii} Administração Funcional.

^{lxxviii} Uma vez que a escola pública deve operar em harmonia com os padrões culturais básicos, sua organização deve traduzir e aplicar estes propósitos culturais amplos. A tradução destes propósitos em princípios ou políticas gerais de orientação é essencial não somente para a organização e operação de um sistema de educação completamente satisfatório para a democracia Norte-americana, mas também como meio de avaliar constantemente a realização destes propósitos na prática.

^{lxxix} Princípios de Organização.

^{lxxx} Natureza e Caráter.

^{lxxx} A função da educação é uma parte essencial e integral da cultura total e seus propósitos, em sentido mais amplo, deveriam estar em harmonia com os padrões da cultura em desenvolvimento.

^{lxxxii} A educação como função é uma constante em todas as culturas. Entretanto, seus objetivos específicos, sua extensão e método, e sua organização institucional deveriam ser consideradas como uma expressão momentânea e transitória.

^{lxxxiii} A educação na cultura democrática, em constante mudança, deve ser ideal na aparência e dinâmica na prática. Um cuidado extremo deve ser constantemente tomado para reconhecer a inevitabilidade da mudança, para guardar contra um conceito muito estreito da atividade educacional, e para evitar a inculcação de conceitos de estratificação social e inflexibilidade cultural crescendo a partir da estreiteza e inflexibilidade individuais.

^{lxxxiv} Há pouco espaço para o determinismo em uma democracia ou em uma educação democrática.

^{lxxxv} A escola pública Norte-americana é concebida como uma agência não classista, imparcial, não partidária e não sectária através da qual todas as crianças podem receber instrução. É um lugar de reunião comum para a harmonização daquelas diferenças culturais que, de outra forma, criariam conflito social e a clivagem de grupo.

^{lxxxvi} Organização Institucional.

^{lxxxvii} A natureza essencial de sua tarefa exige uma organização que propiciará a continuidade [...].

^{lxxxviii} A importância, de amplo alcance, do processo educacional como propaganda social acentua o problema do controle político.

^{lxxxix} Embora separada das atividades político-partidárias a escola é, em si mesma, política dentro de sua área ou esfera especial. É difícil conceber uma função social operando através de qualquer agência do governo democrático que pudesse estar completamente divorciada das realidades da vida.

^{xc} [...] A maioria de nós é uma mistura de conservador e progressista e a ênfase de um ou outro depende do tempo, local e problema.

^{xci} Ao delegar poder ao Estado, as pessoas gradualmente modificaram os direitos paternos na lei comum e estabeleceram a necessidade de educação da criança dentro dos melhores interesses de todos.

^{xcii} Princípios Gerais.

^{xciii} Princípios de Operação.

^{xciv} A administração secreta e autocrática ou uma política interpretativa distorcida e cuidadosamente encoberta evitam a avaliação objetiva. Como resultado desenvolve-se a inércia institucional e as escolas funcionam pela tradição, expedientes ou ‘palpites’, conseqüentemente perdendo suas qualidades dinâmicas.

^{xcv} A subdivisão interna da atividade executiva deve ser considerada como especialização para promover a eficiência, não afetando de nenhuma forma a unidade da atividade total.

^{xcvi} A especialização do trabalho é o resultado do tamanho.

^{xcvii} o trabalho de administração de pessoal requer os esforços parciais de muitos indivíduos especializados.

^{xcviii} A administração difere somente em detalhe, mas não em princípio, entre o pequeno e o grande distrito.

^{xcix} Funcionamento Democrático.

^c A organização interna das escolas, [...] é mais freqüentemente uma hierarquia altamente cristalizada, autocrática e autoritária. Esta organização autocrática é inspirada pela tradição acadêmica que tem suas raízes na igreja e na glorificação Norte-americana da gerência industrial e comercial.

^{ci} O conceito de gerência como uma agência para a melhoria do produto tem uma validade muito limitada no processo de educação.

^{cii} A Atividade Executiva: Operação.

^{ciii} Efeito do Tamanho na Organização.

^{civ} Os membros da junta de educação procuram o supervisor para servir seus interesses pessoais e políticos mais imediatos, ao passo que se espera que os professores meramente cumpram ordens. Esta clivagem definida na atitude organizacional é o início das diferenças que sempre aparecem em organizações hierárquicas.

^{cv} Organização Executiva Funcional.

^{cvi} [...] o importante papel desempenhado pela organização estrutural adequada (distrito escolar), melhor preparação dos professores, prédio escolar melhorado e financiamento mais adequado.

^{cvi} [...] estes elementos não produzirão melhores escolas até que a organização seja democraticamente planejada e administrada a fim de produzir a competência democrática tanto nas crianças quanto nos jovens como parte do processo educacional total.

^{cvi} funcionalmente concebida e operada.

^{cix} A Atividade Executiva: Melhoria.

^{cx} O autoritarismo, tradicionalismo e paternalismo são as características marcantes da prática administrativa da escola pública Norte-americana, embora haja evidências consideráveis de que uma atitude mais funcional esteja se desenvolvendo muito lentamente.

Jesse Sears: “A Natureza do Processo Administrativo”

Os indícios de duas importantes contribuições para o livro de Sears (1950) podem ser identificados: em seu título, a partir de Fayol (1958), pois analisa o “processo administrativo” como um processo de “administração geral”; e no subtítulo, vinda de Cubberley (1931), com o foco da análise voltado para “*Public School Administration*”^{cxii}.

O que fica evidente é que os capítulos de dois a seis, integrantes da Parte I, são intitulados com cinco elementos do processo administrativo, da forma apresentada por Fayol (1958): “*Planning*”, “*Organization*”, “*Directing*”, “*Coordination*” e “*Control*”.^{cxiii} Segundo Sears (1950), esses elementos compõem um processo mais amplo chamado “administração”, na medida em que cada um é uma “atividade administrativa”.

A análise feita por Sears (1950) em relação a esses itens, pela importância dada a cada um (destinando-lhes um capítulo) e pela profundidade da análise, tendo em vista a extensão dos capítulos, destaca a ênfase a esses elementos constitutivos do processo administrativo.

Da análise do livro como um todo, tendo em conta o título, infere-se que a “natureza do processo administrativo” é intervencionista e que os elementos advindos da teoria de Fayol (1958) são a identificação minuciosa das partes do processo, uma vez tornado claro para viabilizar a intervenção concretizada principalmente através do elemento “controle”.

Sua teoria, que poderia ser classificada como uma espécie de relatório de uma determinada realidade de Administração Escolar, no início do século XX, seria um dos exemplos apontados por Cubberley (*apud* KANDEL, 1931) e também por Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), acerca de trabalhos norte-americanos na área.

Uma vez que o livro no qual Cubberley (*apud* KANDEL, 1931) apresentou um capítulo foi publicado aproximadamente 25 anos antes do livro de Sears (1950), é possível compreender a trajetória específica do conhecimento em Administração Escolar, considerando-se que, para o primeiro autor mencionado, esse tipo de trabalho bibliográfico deveria ser substituído.

As idéias de Sears (1950), interpretadas a partir da referência dos modelos teóricos, apontam para um conjunto de elementos principais, componentes da “estrutura”, e não são os únicos, que permitem identificar um determinado modelo teórico de Administração Escolar.

Apesar da presença dos elementos do modelo racional/burocrático em sua teoria de Administração Escolar, infere-se que a teoria educacional de Sears (1950) remete para uma

concepção próxima da referência teórica de Moehlman (1951), que parece ser, marcadamente, a obra de John Dewey. Por isso, aproximam-se os escritos de ambos os autores do modelo racional/pragmático, guardadas as devidas proporções em relação aos escritos de Sears (1950).

Por outro lado, classificar o trabalho de Sears (1950) como uma teoria de Administração Escolar na qual a imagem do modelo racional/burocrático é predominante pode ser injusto e parcial.

O esforço empreendido nesta pesquisa caminha no sentido de esclarecer as contribuições do autor para as teorias de Administração Escolar formuladas no Brasil, mais especificamente o que teria contribuído em termos de elementos fundamentais e, ao mesmo tempo, tentar entender o processo de constituição dessas possibilidades teóricas.

Modelo racional/burocrático?

Sears (1950, p.vii) afirma:

Though new to the field of school administration, the approach here used has been applied in the fields of business and government administration, beginning with the work of Frederick W. Taylor in this country and Henry Fayol in France – both of the late nineteenth century – and currently well exemplified by a collection of papers, Papers on the Science of Administration, edited by Luther M. Gulick and L. Urwick.^{cxiii}

Estabelece as principais referências de sua teoria de Administração Escolar, consideradas teorias de ponta na área de administração. Entretanto, as duas linhas teóricas desenvolvidas por esses autores tiveram, posteriormente, designações distintas: “Administração Científica” (Taylor) e “Administração Geral” (Fayol). No livro de Urwick (1947), a teoria de Taylor é considerada menos desenvolvida que a de Fayol.

Ao mencionar os autores pioneiros nos estudos teóricos em Administração Escolar nos Estados Unidos – apontando para Arthur Moehlman como sendo um deles – é criticada uma postura exclusivamente teórica; mostrando a necessidade de melhor fundamentação para a administração, assim como uma análise e interpretação mais abrangente dos fatos da prática, para o desenvolvimento de princípios básicos; reiterando a necessidade de conjugação de elementos teóricos e práticos para o desenvolvimento da administração (SEARS, 1950, p.vii).

Posteriormente, Sears (1950, p.viii) questiona as implicações das duas teorias mencionadas (Taylor e Fayol): a primeira apresenta um modelo de administração cuja

ênfase está na autoridade e cujo procedimento administrativo acontece de fora para dentro; a segunda apresenta um modelo de administração que considera as necessidades de organização, direção e liderança, a serem encontradas em um estudo do trabalho a ser realizado.

Essa análise auxilia na compreensão do referencial teórico “produzido” por Taylor e Fayol em termos de seus elementos comuns assim como na sua diferenciação em alguns aspectos fundamentais: no caso do funcionamento da estrutura formal da organização, sendo uma mais hierárquica e a outra mais funcional.

Ao escrever sobre “*Approaches to a Study of the Field of School Administration*”^{cxiv}, Sears (1950, p.13) afirma:

[...] Although some would say that administration must facilitate teaching and learning, yet this viewpoint assumes that, in developing principles, the object of administration, the work it does, its raw materials, or its product need not be considered. Figuratively speaking, this procedure would claim that one devises his administrative mechanism and then takes it to a school or a district and sets it going.^{cxv} [...].

Parece surgir uma crítica direta à teoria elaborada por Moehlman (1951), em especial com relação ao papel da administração (facilitar o ensino e a aprendizagem) e seus métodos de constituição (o desenvolvimento de princípios), o que marca a posição de Sears (1950), diferente daquela adotada por Moehlman (1951).

Por outro lado, o autor levanta a questão de uma administração desenvolvida com base na natureza específica do empreendimento a ser administrado. A imagem organizacional que emerge desse contexto tem características de um todo social organizado, com a consideração do fator humano e sua influência organizacional, especialmente do elemento social como dimensão do processo administrativo.

A teoria geral de administração, impessoal e passível de aplicação em qualquer empreendimento, passa a ter uma conotação de elemento extrínseco. É provável que Sears (1950) estivesse querendo alertar para alguns dos riscos de se utilizar uma abordagem dessa natureza, o que seria uma forma de crítica às apropriações em relação ao trabalho de Fayol (1958), mesmo sendo sua referência teórica, como exemplo de teoria geral de administração, o mais clássico exemplo desse tipo.

Mesmo assim, o que se infere de sua teoria é uma administração geral devido a utilização de alguns princípios de Fayol que apresenta uma teoria desenvolvida para a administração pública.

Sears (1950, p.20) afirma: “[...] *Administration is something made to order* [...]”^{CXvi}, o que leva a compreendê-la como instrumento para exercer controle. Dessa afirmação sobressai uma imagem de estrutura formal através da qual os procedimentos administrativos são realizados em uma determinada organização, que remete, implicitamente, para referências próprias daquele momento, como Taylor e Fayol.

A forma como Sears (1950, p.36) aborda a questão do controle aponta para um elemento que se apresenta em diferentes graus, níveis de intensidade e abrangência quando se analisam estruturas organizacionais distintas. As mais formais e mais rígidas apresentam graus elevados de controle, diferindo daquelas de estruturação mais fluida. Na primeira, o controle é direto e físico; na segunda, é indireto e através de metas e planos e de algo típico das sociedades democráticas: o “compromisso” (SEARS, 1950).

O controle existe em ambas as estruturas, sendo que a provável diferença entre elas estaria na forma de exercê-lo e na maior / menor centralização / descentralização do controle em relação aos centros de decisão, na rigidez desses elementos e de seus instrumentos.

Uma vez que a administração é um elemento ordenador, infere-se que o modelo racional/burocrático⁶¹ seja a expressão teórica da própria administração e os componentes dos outros modelos, fugindo a essa lógica, seriam os chamados “desvios do padrão” (SEARS, 1950).

Outro conjunto de elementos que apontam para esse mesmo modelo é a clareza dos objetivos educacionais mesmo que, nessa perspectiva, visem formar indivíduos para uma sociedade tida explicitamente como democrática. A administração escolar é um meio seguro para atingir os objetivos educacionais que, no contexto social norte-americano, são voltados para a formação humana.

Alguns pontos ressaltados por Sears (1950), como a função ordenadora da administração, reforçam algumas das afirmações apresentadas como ponto-chave desta pesquisa. Entre elas, a referência à permanência/resistência do modelo racional/burocrático através do tempo e sua influência, a partir de uma determinada concepção de ciência em relação aos elementos da imobilidade e rigidez, oposição à mudança e à fluidez da vida nas sociedades modernas. É importante ressaltar que o ponto-chave para inferir a imagem do modelo é a ênfase ao elemento “controle”, em termos de teoria administrativa.

⁶¹ Em Lima (1998), o referido modelo seria uma forma ou modalidade administrativa, com base em determinados elementos potenciais, internamente à organização escolar.

Ao analisar “*Planning as an Element in the Administrative Process*”^{cxvii} e algumas de suas implicações, Sears (1950, p.39) deixa transparecer determinados aspectos da natureza desse elemento enquanto instrumento para lidar com a complexidade das sociedades modernas e, mais especificamente, com o fato educacional. Um dos aspectos mais incompreendidos é a função de planejamento para ser utilizada no momento presente e não como instrumento unicamente para ações futuras.

Sears (1950, p.40) define: “[...] *To plan in administration means, simply, to get ready to decide or to act upon some problem or piece of work.*”^{cxviii} [...]”.

Dependendo de vários elementos estruturais e administrativos, pode haver uma série de complicações em relação a esse fator. Em primeiro lugar, destaca-se a concepção daquilo que seria problemático no quadro organizacional para o qual aponta essa teoria. Uma vez que se infere características do modelo racional/burocrático, os problemas são interpretados de acordo com uma determinada lógica e sua racionalidade específica. Em segundo lugar, e essa proposição depende diretamente da primeira, se a lógica racional/burocrática está instalada em uma determinada organização escolar, não somente a concepção de problema será dependente dela, mas também a avaliação, geralmente formal, sobre quem deve tomar as decisões e quem deve agir nos diferentes casos.

Afirma ainda: “[...] *planning is primarily an intellectual activity, for it is likely to involve a study and use of facts and, often, of principles.*”^{cxix} [...]” (SEARS, 1950, p.41).

O autor destaca um aspecto relevante para a argumentação apresentada. Ao caracterizar a atividade administrativa como eminentemente intelectual, aponta para a ênfase que é dada ao “poder do conhecimento” (neste caso um conhecimento técnico), assim como à posse de determinadas informações.

Nesse contexto, o conhecimento deve ser utilizado exclusivamente para tomar uma decisão melhor porque mais bem fundamentada e, para tanto, essas informações devem circular internamente à organização.

Na lógica racional/burocrática inferida nessa teoria, ao contrário, o conhecimento parece ter se tornado uma fonte de acúmulo de um determinado tipo de poder e de manutenção de privilégios e de *status* profissional.

A estrutura administrativa formalizada passa a ter um menor fluxo de informações porque sua circulação implica numa lógica de descentralização /desconcentração do poder. Assim, os interesses pessoais podem ser privilegiados em detrimento do funcionamento

organizacional, uma vez que informações privilegiadas podem favorecer a tomada de decisões.

Segundo Sears (1950, p.42),

Administration in education, as in government or business, is concerned with getting work done. School work itself is complex in many ways, and doubly so because, for the individual as well as for society or for state, it extends through long periods of time and is subject to change as time passes. In the administration of schools, one must think not only of things as they are, but also of things as they are to become – that is, of things present and of things not present. Accordingly, the administrator may have tangible people, materials, and programs before him to work with or he may have only facts, ideas, and theories. In either case, he is constantly shifting his thoughts from present to future, from what now is to what ought to be or what he desires to bring about.^{cxx}

Um dos possíveis reflexos da mudança axial, assim como em relação às definições de posições (decisórias ou não) internamente à organização escolar, está nas implicações de dois elementos, apontados por Lourenço Filho (1963), que são prováveis contribuições/influências da teoria de Sears (1950): “níveis de autoridade” e “esferas de responsabilidade”. Tais elementos, associados à separação entre planejamento e execução, levam a diferentes interpretações no que diz respeito às responsabilidades dos atores/membros organizacionais em relação às ações presentes e futuras, o que pode ocasionar uma determinada orientação, nem sempre imparcial, na realização das tarefas organizacionais.

A percepção de cada um dos membros da organização em relação à “esfera de responsabilidade” pode sofrer variações, cuja previsão, em função do elemento subjetivo, faz a organização formal estabelecer estruturas claras para (de)limitar as responsabilidades, o que pode acarretar um posicionamento de omissão por parte dos membros em relação a suas reais responsabilidades, com a justificativa de não ultrapassar os limites da competência organizacional.

O posicionamento do planejamento em relação ao processo decisório acentua a dimensão da verdade do modelo racional/burocrático. Ao se estabelecer formalmente quem toma as decisões, infere-se uma dualidade na composição da organização formal, em termos de haver os detentores da verdade (aptos a decidir) e os não detentores (que devem acatar).

Sears (1950, p.45) afirma:

[...] We are, by our own biological and psychological natures and by the fact of continuous change in the world about us, parties in this battle between status

quo and progress. To train men to fight intelligently as well as valiantly in it, must be the aim of our schools.^{cxxi}

Dessa forma, coloca os objetivos claros e consensuais da educação norte-americana. Ao mesmo tempo, utiliza-se de fatores biológicos para justificar processos formais de treinamento diante da resolução de conflitos.

Segundo o autor, existe na sociedade norte-americana, perpassando as escolas, um conflito inevitável entre duas forças antagônicas: de um lado, a busca das pessoas por estabilidade e solidariedade sociais, permanência, segurança, um modo de vida imutável; por outro lado, a luta por uma vida melhor, a busca por mudança, crescimento e progresso (SEARS, 1950).

Assim, uma determinada realidade pode parecer homogênea e em harmonia com outros elementos, porque sua imagem sugere que aquela é a melhor forma de se organizar um empreendimento, o que poderia ser considerada como uma “verdade”. O que se segue são os procedimentos realizados para a manutenção da “verdade”.

O segundo conjunto de elementos destacados tem uma característica que foge a essa lógica e que poderia ser compreendida enquanto componente de uma organização de estrutura mais fluida.

Mesmo assim é possível encontrar determinadas formas de mudança no contexto de estruturas mais rígidas. A diferença estaria no grau das mudanças, na profundidade estrutural que atingem e no controle que os envolvidos na organização têm sobre elas.

Numa organização na qual a estrutura é mais hierarquizada, nem todas as pessoas envolvidas têm acesso às decisões sobre as mudanças, cabendo-lhes aceitá-las de uma forma ou de outra.

É bem verdade que a influência do fator humano pode minimizar os efeitos das mudanças quando parte das pessoas não está disposta a colaborar. Por outro lado, as mudanças seriam bem aceitas se estivessem diretamente envolvidas com os interesses de todos (se isso for possível em diferentes graus), devido à característica social da organização e de suas estruturas administrativas.

Uma das principais dificuldades nesse contexto é o processo de construção de consensos, que pode, além de gerar determinados conflitos, consumir muito tempo e recursos financeiros, ainda assim não atingindo um nível consensual satisfatório, uma vez que a organização pode estar repleta de interesses divergentes e particulares.

Nesse sentido, é um elemento analítico relevante a imagem metafórica da organização enquanto anarquia organizada e suas implicações estruturais, conjunturais e sociais.

Sears (1950, p.48), na rubrica “*Scientific development in education must be reflected in administration*”^{cxxii}, tece algumas considerações sobre os estudos em educação, analisando seu desenvolvimento científico:

[...] *The objective study of education is quite young, most of the scientific work in the field having been done within the past half century; and the philosophical work, referring now to the more specific philosophy of education for a democratic state as we now understand it, is little older.*^{cxxiii} [...].

O autor compõe um conjunto de intelectuais do período (ao lado de Ellwood Cubberley e Arthur Moehlman, nos Estados Unidos; e Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, entre outros, no Brasil) que depositam suas “esperanças” no progresso da ciência e nos benefícios que esse progresso iria construir, melhorando a educação e (no caso desses autores) a administração escolar.

Essa ciência, à qual fazem referência, parece ter uma determinada concepção e fazer parte de um universo filosófico delimitado, mas que, pela proposta analítica da pesquisa, ainda não pode ser identificada para ser afirmada com segurança.

Nesse sentido, é relevante identificar a necessidade de uma Sociologia da Ciência, enquanto perspectiva e referência teórica, capaz de interpretar essa concepção no contexto dos processos e condições de produção da teoria de administração escolar, uma vez que se considera, dentre outros elementos, os fatores sociais (sociológicos) que influenciam a constituição da ciência administrativa. Essa perspectiva reitera também os desdobramentos que esta pesquisa deve ter rumo ao campo da História da Educação e sua metodologia específica.

Pelo que se pode inferir em Sears (1950), a Filosofia da Educação é um ramo do conhecimento, nas sociedades democráticas, que data aproximadamente do final do século XIX. Sua afirmação sobre a insipiência desse campo de estudos diz respeito a um ramo determinado da Filosofia, que parece ser aquela originada dos estudos de John Dewey. Essa inferência é feita a partir do tipo de sociedade a que essa filosofia se destina: a sociedade democrática norte-americana referida como ideal de democracia social.

Deixando inferir a clareza que se pretende para os objetivos da escola pública, Sears (1950, p.49) considera:

At the very outset of the administrative function in education, there are the words public and education to be taken note of. Our schools, being created by the state, must be of the essence of the state, must function in support of the purpose of the state. To do this they must understand the philosophy of our democracy and be able to use it as a point of departure, as a guide, and as a motivating force in shaping the purposes, the program, the government, and the daily regimen of life and work in the schools. Here we have basic philosophical, social, and political principles that are back of the school laws and now must be put back of the laws of learning, teaching, and management.^{cxxiv}

Uma vez que o Estado pode estar, num determinado momento, passando por transformações que tornam seu funcionamento (especialmente no que diz respeito às questões financeiras) parecido ao de uma empresa, a administração da educação tende a se aproximar de uma estrutura rígida, em termos de controle, e também conservadora em relação à predominante, na maioria dos casos, na administração empresarial.

Aliado a esse elemento está a concepção de educação apresentada por Sears (1950), que visa a manutenção de uma determinada sociedade em seus pretensos moldes democráticos, o que aponta para mais uma característica de conservação.

O Estado provê a educação e, portanto, se considera no direito e no dever de administrá-la. Em função do gasto de recursos públicos, deve haver uma estrutura “racional” para evitar o desperdício e o desvio de recursos. Utiliza-se o modelo de “máquina burocrática” criada pelo Estado para a administração pública.

Nessa teoria de Administração Escolar surgem indícios das raízes do modelo racional/burocrático. Entram nessa composição estrutural os princípios científicos, num momento em que a “ciência” parece ganhar força enquanto fonte de produção de conhecimentos para a solução também dos problemas das Ciências Humanas.

Em termos de estrutura administrativa, todos esses elementos vão se aliar à tradição do Estado em centralizar e hierarquizar sua administração. Uma das únicas imagens organizacionais que se pode inferir nesse contexto é a do referido modelo, transferido para a administração escolar como se se tratasse de um processo de “transferência de tecnologia”.

Sears (1950, p.51) menciona “*the principle of truth*”^{cxxv} como guia para a ação. Essa estrutura que pretensamente se baseia em “verdades” parece fazê-lo de maneira um tanto quanto rígida, o que poderia ignorar outras “verdades” que fogem à lógica da estrutura vigente. O “princípio da verdade” é um dos elementos que compõem um quadro teórico que permite a aproximação da dimensão da “verdade” do modelo racional/burocrático.

Esse processo, identificado pelos críticos marxistas brasileiros⁶² como sendo a ideologização e/ou burocratização da administração da educação, aparece (SEARS, 1950) como um elemento ordinário, não problemático, como mais um dos aspectos “naturais” da estrutura organizacional.

Sears (1950, p.69-70) deixa transparecer um ponto relevante ao apontar que os elementos não harmônicos advindos do trabalho em grupo podem impedir a realização do plano, por melhor que ele seja.

Tal afirmação parece contrariar outra, que apontaria para uma superação dessa dualidade entre a harmonia desejada e os conflitos inevitáveis, como a consideração de fatores não homogêneos e a influência do fator humano na administração, inerente à natureza da administração escolar.

Da referência ao modelo racional/burocrático surge a imagem de preservação de um determinado *status quo* quando o autor afirma a utilização do planejamento não somente enquanto elemento para ações futuras, mas também para a utilização no momento presente, o que pode gerar um processo de construção de “consensos planejados”, evitando conflitos e desvios de padrão.

Em relação à permanência desse modelo, existem as afirmações de Sears (1950) acerca da existência de um conhecimento técnico, pertinente à função administrativa de planejar, que deveria circular através da estrutura organizacional, mas, no contexto daquele modelo, isso pode não acontecer.

A estabilidade e solidariedade sociais, a permanência, segurança, um modo de vida imutável compõem o conjunto de elementos que permitem identificar o modelo referido, especialmente os que dizem respeito à imutabilidade de uma determinada situação social ou organizacional.

A característica de naturalidade e ajustamento social da organização escolar corrobora uma determinada visão de administração da educação que reitera a aproximação aos elementos desse modelo.

Por outro lado, apresentam-se elementos que fogem a essa lógica racional/burocrática, aproximando-se de outros modelos, sendo de grande ingenuidade afirmar que esses elementos compõem modelos mais modernos porque o racional/burocrático seja ultrapassado por sua incapacidade de mudar.

⁶² Os autores considerados como críticos marxistas brasileiros são Paro (1999) e Félix (1989), considerando-se duas das críticas mais contundentes em termos de produção teórica na área de Administração Escolar.

Acredita-se que é exatamente sua capacidade de evoluir que o mantém tão presente nas realidades organizacionais. As constantes mudanças talvez permitam a continuidade de sua existência (presença marcante) formal através de sucessivas adaptações diante de uma sociedade e de uma administração em mudança.

Surgem, então, as imagens do modelo de sistema social e de sua organização voltada para interesses coletivos, e também a imagem do modelo anárquico com estrutura mais fluida. Essas imagens, associadas a “imagens difusas”, podem ser reflexos de mudanças no foco de atuação da área administrativa internamente ao modelo racional/burocrático, que se apresenta de forma renovada.

Na rubrica “*Opposing Theories of Organization*”^{cxxvi}, Sears (1950, p.93-99) discute “*Where our proneness to autocracy comes from*”^{cxxvii} e, de certa forma, corrobora uma das argumentações apresentadas na pesquisa de que a natureza humana tem uma certa propensão de se opor à mudança. Acrescenta que a autocracia é exercida pelas pessoas, porque elas foram criadas para obedecer a leis e autoridades e não para encará-las como resultado de um processo histórico do qual também fazem parte.

Na visão de Sears (1950, p. 98), “[...] *Once the concept of autocracy has become an element in the make-up of the person, it is difficult for that person to function in a democratic organization*”^{cxxviii}.

Infer-se que o conceito de democracia tem uma estreita relação com o contexto da sociedade norte-americana daquele momento. Considerada democrática e, sobretudo, progressista, por sua alta capacidade de absorver mudanças e de proporcionar altos índices de mobilidade social, a democracia norte-americana não estabelece regras rígidas e seus cidadãos parecem não temer mudanças constantes.

Do discurso de Sears (1950) infer-se que a educação norte-americana era realizada de pleno acordo com a sociedade democrática e totalmente capaz de preparar os indivíduos para viverem ali.

Entretanto, essa propensão à autocracia, reiterada pelo autor como fator intrinsecamente humano, não permite afirmar todas as realizações discursadas pela democracia norte-americana. Um dos reflexos mais evidentes dessa autocracia é a “natureza do processo administrativo” e seu caráter de controle sobre determinados elementos da subjetividade humana.

Em diversas passagens do livro, Sears (1950) confirma a dualidade discursiva de democracia e participação, por um lado, e controle e restrição autocráticos, por outro, não

sendo possível distinguir qual é apenas discurso e qual é real. Não se distinguem, igualmente, quais elementos permitem a existência/inferência do modelo racional/burocrático, cuja natureza é restritiva da liberdade individual em organizações, mas, ao mesmo tempo, superada por elementos democráticos, mesmo que discursivamente. O modelo ganha força enquanto imagem organizacional por ressaltar os elementos da uniformidade e da estabilidade.

Tais afirmações apontam para a lógica racional/burocrática, pois vão ao encontro de um importante elemento da natureza humana que é a aversão a mudanças radicais. De certo modo, a fluidez das situações que mudam radicalmente, ou que se alteram constantemente, causam um certo desconforto às pessoas, em especial àquelas envolvidas com a administração de um empreendimento do porte e da complexidade da educação.

No capítulo “*Directing as an element in the Administrative Process*”^{cxxix}, Sears (1950, p.125-160) afirma, na rubrica “*Nature of the relationship between one who gives and one who executes orders*”^{cxxx}: “[...] *It is this element of authority that establishes the authenticity of an order*”^{cxxxi} (SEARS, 1950, p.144).

Essa afirmação aponta para a autoridade como um elemento ordenador da atividade de direção, podendo ser interpretado como dogmática, pois quem dá ordens foi investido de uma determinada autoridade que não pode ser questionada, a menos que a pessoa perca essa autoridade.

Nesse sentido, a função de direção é estabelecida de forma a se institucionalizar, não pode ser extinta, mas as pessoas que ocupam a função podem ser substituídas em determinado momento.

Por um lado, a institucionalização da função vai ao encontro de uma característica do modelo racional/burocrático que estabelece estruturas que têm uma certa permanência (institucional). Em relação ao aspecto subjetivo da aversão por mudanças, a institucionalização pode ser um ponto favorável para o trabalho humano na organização.

Por outro lado, a permanência garante que uma pessoa desempenhe determinada função e, investida da autoridade necessária, justifique suas decisões de forma um tanto quanto dogmática, o que acentua o caráter racional/burocrático da organização.

O próprio Sears (1950) refere-se à importância do elemento “conhecimento”, mas, em relação à autoridade, não o coloca como base de sustentação e autenticidade. Isso é perceptível em determinados pontos de sua teoria, o que apontaria para uma estrutura que procura mudar sua configuração de forma a se tornar menos “rígida”. Essa alteração talvez

seja para que a estrutura possa continuar a existir em realidades organizacionais que passam por mudanças e cuja perspectiva é de maior descentralização/desconcentração de poder.

Apesar de afirmar que “[...] *A director has authority, knowledge, and his own leadership and personality to apply as means of making direction effective.*”^{cxxxii}, Sears (1950, p.144) não parece colocar o “conhecimento” como base de legitimação (autenticidade) do elemento “autoridade”.

Na rubrica “*Direction through a Hierarchy*”^{cxxxiii} aborda a questão da “informação” e seu fluxo internamente à hierarquia (SEARS, 1950, p.146-7) e leva a inferir que esse fluxo de informações dentro do contexto organizacional analisado pode não ser tão diminuto quanto se possa supor, pela natureza restritiva da estrutura hierárquica. Portanto, não seria o fluxo de informação ou sua retenção o que importaria, mas sim a possível filtragem das informações, fazendo com que esse fluxo seja fornecedor de informações “parciais” que conduzem a determinadas decisões.

A interferência do fator humano fica evidente na formulação de Sears (1950, p.147) quando afirma: “[...] *To formulate an order, one must have information and, usually, must arrange facts and reason some about them.*”^{cxxxiv} [...]”, o que aponta para o fator subjetivo da interpretação humana em relação às informações.

Ao apresentar sua visão sobre o “princípio da divisão do trabalho”, cuja origem é atribuída por muitos autores a Frederick Taylor, Sears (1950, p.150) o considera mais um elemento na tentativa de ampliar os instrumentos da estrutura administrativa para melhorar o trabalho da educação.

Esse princípio não parecia estar sendo utilizado de forma arbitrária e rígida, mas uma forma de lidar com a complexidade dos sistemas educacionais em expansão. Poderia ser interpretado como uma das contribuições dessa teoria para o quadro teórico no qual Ribeiro (1952) compreendeu o princípio da divisão do trabalho como algo não desumano, um elemento para lidar com uma realidade educacional complexa, diferente da percepção de determinadas teorias críticas.

A forma de interação entre a estrutura organizacional e o elemento direção, na qual a organização se conforma em determinados momentos e se ajusta em outros, aponta para uma vertente do modelo racional/burocrático que seria capaz de pequenos ajustes para continuar a existir.

A forma de direção pode causar determinados efeitos restritivos em relação à circulação de informações, mas esse fluxo não pode ser restringido grandemente pela existência dos elementos do referido modelo (SEARS, 1950).

Por outro lado, há o conjunto de fatores que não permitem uma aproximação mais direta à lógica racional/burocrática pela referência a elementos que poderiam ser considerados como “fatores psicológicos” ou “fatores humanos” intervenientes na administração escolar.

Os fatores que Sears (1950) introduz em sua análise não permitem a associação direta à imagem do modelo racional/burocrático pelo fato de remeterem à inferências sobre aspectos humanos existentes internamente à estrutura formal criada para administrar a escola pública, derrubando, de certa forma, a imagem de “máquina administrativa”, de um funcionamento integral e perfeito.

Ao analisar “*Coordination as an Element in the Administrative Process*”^{cxxxv}, Sears (1950, p.162), na rubrica “*Coordination as an Aspect of Administration*”^{cxxxvi}, analisa “*The term coordination*”^{cxxxvii} e afirma:

“[...] In Chap. 1 the administrative process was broken down into five major types of activity, one of which was called coordination. There this term was explained as referring to the task of bringing things together in harmonious relationship, to the end that they would function together effectively”.^{cxxxviii}

Na mesma rubrica define coordenação como “[...] *The function of keeping each person, item of material, purpose, program, activity, interest, and force in its place and so attuned to all the others that together they form a unified, going educational enterprise* [...]”^{cxxxix}. (SEARS, 1950, p.162).

Aliado ao fato de referir-se à administração como um elemento ordenador, cada uma das atividades em que o autor divide o processo administrativo parece trazer a preocupação do controle e da uniformização dos procedimentos (SEARS, 1950).

Dessas afirmações surge a imagem de uma coordenação enquanto elemento de controle para evitar a dispersão de um número elevado de itens que deveriam “funcionar” harmonicamente, mas que tiveram sua capacidade de operar em conjunto diminuída pela “divisão do trabalho”.

É bem verdade que Sears (1950) reconhece a existência de conflitos, a divergência de interesses e a inevitabilidade das mudanças, assim como algumas de suas implicações em relação ao *status quo*.

A imagem que emerge de sua teoria está associada ao modelo racional/burocrático, uma vez que a ênfase é dada à unificação e à harmonização, entre outros princípios.

Ao analisar “*The Nature and Place of Authority in School Administration*”^{cxli}, Sears (1950, p. 256-257) menciona a influência dos fatores humanos na administração escolar, pois a organização do processo administrativo está sujeita aos aspectos da personalidade e dos interesses pessoais e afirma que as várias formas de autoridade devem agir em harmonia.

Conclui-se, pois, que vários elementos se conjugam, por fatores estruturais e/ou humanos, e não permitem uma clara identificação de determinados aspectos administrativos e organizacionais que desviam de um padrão, apontado anteriormente, parecendo criar sobre eles uma homogeneização característica do modelo racional/burocrático.

A relação entre poder e autoridade leva a pensar a administração, parafraseando Sears (1950), como sendo a autoridade em ação, afirmação que aproxima sua teoria administrativa dos padrões formais que permitem identificá-la com traços do modelo racional/burocrático.

Em “*Delegation of Authority in School Administration*”^{cxlii}, Sears (1950, p.283) afirma: “*In this chapter, our concern is with how the element of authority behaves in practice, the special problem being to find any possible rules or principles by which authority may be delegated in a school system*”^{cxliii}.

Aponta para a necessidade de criação de uma estrutura formal na qual a delegação de autoridade segue uma determinada seqüência hierárquica (burocrática) e sofre um controle rígido para não haver desvios de um determinado padrão. Infere-se, pois, que a autoridade delegada pode, através dessa mesma estrutura, ser retirada à pessoa ou ao grupo a qualquer momento, tornando a estrutura algo impessoal.

Sears (1950, p.284) afirma: “[...] *legal power remains the real power that turns the many wheels of the school machinery.*”^{cxliii}.

Essa parece ser uma imagem passível de interpretação no contexto das teorias que provavelmente contribuíram para a teoria do autor, nomeadamente Taylor e Fayol. É possível que ele tenha recorrido a essa imagem em função das influências daquilo que Wahrlich (1986) chamou de “teoria dos engenheiros”.

Uma outra imagem à qual o autor pode ter recorrido é a de organismo, tarefa realizada posteriormente pela abordagem de sistemas, mas, pela forma como Sears (1950)

analisa a inclusão de fatores humanos na organização, já poderia ser considerada uma discreta forma de passagem para a abordagem sistêmica. Esse elemento aponta para a teoria de Sears (1950) como sendo uma espécie de transição entre momentos históricos da administração.

Tal fato pode ter uma estreita relação com a evolução de outras ciências naturais e sociais e o surgimento de imagens fornecidas e/ou utilizadas para comparação a partir de outros referenciais teóricos, como a Biologia, por exemplo.

Ao mencionar o “princípio da divisão do trabalho”, a perspectiva colocada por Sears (1950, p.286) não parece ser uma perspectiva acrítica, no sentido de desconsiderar a utilização que pode ser feita desse princípio. É verdade que, a partir de uma análise em perspectiva marxista, o mais adequado seria afirmar a especialização do trabalho como o elemento prático da exploração do trabalho humano pelos detentores do capital.

O autor afirma: “[...] *Division of labor is the principle we apply in handling a large and complex undertaking.*^{cxliv} [...]” (SEARS, 1950, p.286), o que sugere uma certa naturalidade na colocação do princípio, como se ele surgisse de uma determinada necessidade por especialização e divisão de tarefas no sentido de facilitar um trabalho complexo.

Nessa mesma perspectiva, é relevante destacar a utilização de elementos estruturais para uma determinada “mudança” da imagem organizacional. É o caso de um contexto no qual a existência de conflitos, devido à divergência de interesses, é “harmonizada” por aqueles elementos, de forma que a referida imagem supere a de um conflito, na qual haveria uma disputa de poder, para uma de eficiência e harmonia, na qual há ausência de “desvios do padrão”.

Outro ponto importante ressaltado pelo autor é a harmonização. Trata-se de um elemento que deve existir e uma das funções da autoridade é garantir a harmonização do funcionamento do sistema escolar (SEARS, 1950).

Outra questão relevante é a dos valores e interesses pessoais que devem ser colocados de lado para o bom funcionamento da organização escolar. No quadro teórico adotado pela pesquisa, esses elementos são considerados intervenientes, especialmente nos modelos anárquicos e políticos.

Sears (1950) apresenta argumentos em favor da clara definição dos poderes delegados, afirmando que as responsabilidades são colocadas de forma excessivamente claras, podendo tornar-se restritivas em relação à ação ou ao nível de ação do responsável.

O oposto também é problemático uma vez que a ausência de uma definição clara pode causar o que chamou de “terra de ninguém”.

É interessante notar que o autor tem uma teoria administrativa tradicional (talvez o mais apropriado em termos de classificação fosse “uma teoria clássica”), mas sua concepção de educação é elaborada de forma distinta de sua teoria de administração, uma vez que se refere em várias passagens às idéias de John Dewey e seu ideal de educação democrática.

Dadas as diferentes afirmações, emerge dessa teoria o modelo racional/burocrático, uma imagem possível, à época, em virtude de o trabalho administrativo envolver procedimentos de controle e de uma certa delegação de autoridade que não descentraliza poder, somente o desconcentra.

Outro aspecto do processo de transferência da autoridade é a conformação da imagem organizacional para evitar que sejam explicitados conflitos e desvios de um determinado padrão que podem deixar transparecer uma imagem de organização ineficiente, o que aponta para um procedimento típico da lógica racional/burocrática⁶³.

A posição de Sears (1950) em relação aos diferentes interesses pessoais internamente à organização reforça esta tese de sua proximidade teórica em relação ao modelo burocrático.

Outras de suas afirmações remetem para a imagem de um modelo de sistema social e de um modelo sócio-intervencionista.

Em sua análise sobre “*The Nature and Place of Policy in School Administration*”^{cxlv}, Sears (1950, p.327) afirma que não é possível recomeçar a administração de um sistema educacional, ou mesmo o próprio sistema, quando se propõem mudanças, pois as estruturas já existentes têm um papel fundamental na reconstrução e/ou reformulação, porque servem como um ponto de partida um pouco mais seguro. Tal fator vai ao encontro de um dos elementos destacados pelo autor como sendo integrante da natureza humana: a busca por estabilidade/permanência.

Para o autor, a organização é um dos elementos da administração e se reveste de uma característica adjetiva à educação. Em autores mais recentes, a organização é uma complexa formação social com vários níveis potenciais de ação e, conseqüentemente, de

⁶³ Segundo Lima (1998), esse tipo de procedimento que tenta ajustar algo já realizado de acordo com padrões que deveriam ter sido seguidos anteriormente é conhecido como “racionalidade *a posteriori*”.

análise, no interior da qual elementos confluem e se imbricam e revelam várias das questões educacionais⁶⁴.

A partir dessa análise, percebe-se um dos leves traços na evolução do conhecimento produzido em Administração Escolar, através da mudança no enfoque da organização enquanto objeto de estudo: da abordagem estrutural para a sociológica.

Diferentemente de autores que defendem a profunda especialização dos envolvidos com a educação, Sears (1950) destaca a necessidade da presença dos leigos nas *boards of education*.^{cxlvi}

Afirma que um dos componentes do processo educacional é o conjunto de interesses da população. Os leigos em educação são peritos quando o assunto é a comunidade, pois são membros dela e podem contribuir com outra visão do fato educacional (SEARS, 1950).

A permanência/resistência do modelo racional/burocrático se confirma e ganha força para se manter entre as idéias mais apropriadas, no que diz respeito à reformulação de um determinado sistema de ensino e, conseqüentemente, de sua administração, uma vez que a impossibilidade de um recomeço total leva a educação a se reformular sobre bases já existentes (SEARS, 1950).

Por outro lado, a natureza estrutural da organização, entendida assim através dos prováveis referenciais da época, facilita a percepção da estrutura mais formal da escola e o reconhecimento da necessidade de mantê-la. Dessa forma, o modelo racional/burocrático ganha espaço enquanto estrutura formal bem elaborada, seu processo de renovação se completa e sua reutilização acontece, às vezes mesmo implícita.

Ao analisar “*Administration’s Contact with Superior Authority – A Partial Analysis of the Legislative Process in Local School Government*”^{cxlvii}, Sears (1950, p.415) afirma: “*Anyone who has a standard of measure that is clear and ready for use, as in a rule, can hardly fail to apply it [...]*”^{cxlviii}.

A referência parece ser em relação a uma determinada característica da natureza humana: a necessidade de lidar com procedimentos claros e bem delimitados em oposição a uma realidade mais fluida e menos suscetível de estruturação formal.

Este aspecto pode denotar a substituição do uso da razão (racionalidade filosófica) e da interpretação pessoal pelo uso das soluções impessoais, ou seja, o conhecimento acumulado de casos precedentes, generalizado e transformado em regras (concepção que se

⁶⁴ Essa perspectiva na construção do objeto de estudo é definida por Lima (1998) nos seguintes termos: “a escola como organização”, que caracteriza uma abordagem analítica de nível *meso*.

aproxima do conceito de teoria, em diversos momentos), que auxiliam na criação da estrutura formal, através da qual os contatos entre diferentes níveis administrativos devem seguir um determinado sentido hierárquico.

O aspecto negativo do conhecimento acumulado e de sua aplicação é o julgamento da semelhança das situações (do passado e do presente), com base em critérios subjetivos, uma vez que, nessa lógica, a proposta é realizar algo tido como totalmente objetivo e livre de desvios em relação a um determinado padrão.

Assim sendo, não se pode falhar em usar/aplicar uma medida padrão que seja clara e pronta para o uso, como uma regra, na medida em que sua clareza e padronização excluem, pretensamente, as possibilidades de interpretação e, conseqüentemente, os desvios do padrão.

Sears (1950) menciona a administração como processo que se consolida através da reelaboração do próprio “objeto” administrado, entretanto não separa a Administração Escolar da Administração Pública, apontando para um procedimento que viria a se tornar comum: a elaboração e reelaboração conjunta dos princípios administrativos tanto educacionais quanto públicos⁶⁵.

A lógica do modelo racional/burocrático é corroborada, uma vez que os elementos apontados por Sears (1950) (soluções impessoais, conhecimento acumulado, conflito entre o subjetivo e o objetivo) fazem parte de um quadro teórico em cujo interior prevalece a dimensão da “verdade”. Também colabora para a consolidação dessa imagem a aproximação dos campos da Administração Escolar e Administração Pública, uma vez que esta última traz a característica marcante da impessoalidade enquanto, pelo menos teoricamente, administração imparcial do bem público.

Segundo Lima (1998), é possível identificar contextos de “infidelidade normativa” quando, atuando na organização informal, alguns dos membros da organização formal não cumprem exatamente o que ditam as normas. A infidelidade normativa pode ser identificada em estruturas organizacionais cuja normatização formal tem a capacidade de prever e localizar posicionamentos e decisões que não condizem com o que foi estabelecido formalmente.

⁶⁵ Paro (1999) mantém a proposição da Administração a partir da consideração da natureza específica do objeto administrado, mas critica duramente a aproximação do processo de elaboração conceitual das duas áreas. Talvez porque a Administração Pública remeta àquilo que os Estados realizam em termos de administração, e estes, enquanto entidades administrativas, tornaram-se, no decorrer da ampliação de sua atuação, espécies de empresas, o que Paro (1999) afirma ser incompatível com a teoria e a prática da Administração da Educação.

A partir desse conceito e no contexto dos escritos de Sears (1950), talvez fosse possível pensar em “infidelidade organizacional”, pois a organização, em seus aspectos normativos, está sendo conduzida de maneira diferente daquela que seria condizente com sua natureza organizacional específica. A organização que analisa não é constituída somente de normas formais, mas também de convivências humanas, e esses momentos seriam não apenas estabelecidos normativamente, mas criados pela expectativa de seus membros que, agindo em grupos menores, acreditam poder realizar procedimentos pertinentes a conjuntos de interesses que não coincidam exatamente com o todo da organização.

Os elementos que não estivessem condizentes com esse segundo e mais reduzido conjunto seriam uma espécie de “infidelidade organizacional” em se tratando da organização informal, como que uma espécie de não realização completa do modelo de sistema social.

^{cx}i Administração da Escola Pública.

^{cxii} Planejamento, Organização, Direção, Coordenação e Controle.

^{cxiii} Embora nova no campo da administração escolar, a abordagem aqui usada tem sido aplicada nos campos da administração de negócios e governamental, iniciando com o trabalho de Frederick W. Taylor neste país e Henry Fayol na França – ambos do final do século XIX – e atualmente bem exemplificados por uma coletânea de trabalhos, *Papers on the Science of Administration*, editado por Luther M. Gulick e L. Urwick.

^{cxiv} Abordagens para um Estudo do Campo da Administração Escolar.

^{cxv} [...] Embora alguns diriam que a administração deve facilitar o ensino e a aprendizagem, ainda este ponto de vista supõe que, ao desenvolver princípios, o objeto da administração, o trabalho que ela realiza, suas matérias-primas, ou seu produto, não precisam ser considerados. Falando figurativamente, este procedimento afirma que uma pessoa projeta seu mecanismo administrativo e depois o leva a uma escola ou a um distrito [escolar] e o coloca em funcionamento.

^{cxvi} A administração é algo feito para ordenar (infere-se que este uso da palavra “ordenar” está ligado ao seu sentido de “organizar”).

^{cxvii} O Planejamento como um Elemento do Processo Administrativo.

^{cxviii} Planejar em administração significa, simplesmente, preparar-se para decidir ou para agir em relação a algum problema ou porção de trabalho.

^{cxix} [...] o planejamento é primordialmente uma atividade intelectual porque é provável de envolver um estudo e uso dos fatos, freqüentemente, de princípios.

^{cxx} A administração na educação, como no governo ou nos negócios, está relacionada à realização do trabalho. O trabalho da escola em si é complexo de muitas formas e duplamente porque para o indivíduo assim como para a sociedade ou o Estado ele se estende por longos períodos de tempo e está sujeito a mudanças com o decorrer do tempo. Na administração das escolas é preciso pensar não apenas nas coisas como são, mas também nas coisas que se devem tornar – isto é, das coisas presentes e das coisas não presentes. Da mesma forma, o administrador pode ter pessoas, materiais e programas tangíveis diante dele para trabalhar ou pode ter somente fatos, idéias e teorias. Em cada um dos casos ele está constantemente mudando seus pensamentos do presente para o futuro, do que agora é para o quê deve ser ou o quê ele deseja criar.

^{cxxi} Nós somos, pelas nossas próprias naturezas biológica e psicológica, e pelo fato das contínuas mudanças no mundo ao nosso redor, partes nesta batalha entre o *status quo* e o progresso. Treinar os homens para lutar inteligentemente assim como bravamente nela deve ser o objetivo de nossas escolas.

-
- ^{xxxii} O desenvolvimento científico em educação deve ser refletido na administração.
- ^{xxxiii} O estudo objetivo da educação é bastante recente; a maior parte do trabalho científico, no campo, foi realizado durante este último meio século; e o trabalho filosófico, referindo-se agora à mais específica filosofia da educação para um estado democrático como nós o entendemos neste momento, é pouco mais velho.
- ^{xxxiv} No início do estabelecimento da função administrativa em educação há as palavras pública e educação para serem consideradas. Nossas escolas, sendo criadas pelo estado, devem ser da essência do estado, devem funcionar em apoio ao propósito do estado. Para fazer isto elas devem entender a filosofia de nossa democracia e ser capazes de usá-la como ponto de partida, como um guia e como uma força motivadora na delineação dos propósitos, do programa, do governo e do regime diário de vida e trabalho nas escolas. Aqui nós temos princípios filosóficos, sociais e políticos básicos que estão na retaguarda das leis da escola e agora devem ser colocados na retaguarda das leis da aprendizagem, do ensino e da gestão.
- ^{xxxv} o princípio da verdade.
- ^{xxxvi} Teorias Antagônicas de Organização.
- ^{xxxvii} De onde vem nossa propensão à autocracia.
- ^{xxxviii} Uma vez que o conceito de autocracia tornou-se um elemento na composição da pessoa é difícil para aquela pessoa funcionar em uma organização democrática.
- ^{xxxix} Direção como um elemento do processo administrativo.
- ^{xxx} Natureza da relação entre aquele que dá e aquele que executa ordens.
- ^{xxxi} É este elemento da autoridade que estabelece a autenticidade de uma ordem.
- ^{xxxii} Um diretor tem autoridade, conhecimento e sua própria liderança e personalidade para aplicar como meio de tornar a direção efetiva.
- ^{xxxiii} Direção através de uma Hierarquia.
- ^{xxxiv} [...] Para formular uma ordem, uma pessoa deve ter informações e, geralmente, deve organizar os fatos e refletir sobre eles. [...].
- ^{xxxv} Coordenação como um Elemento do Processo Administrativo.
- ^{xxxvi} Coordenação como um Aspecto da Administração.
- ^{xxxvii} O termo coordenação.
- ^{xxxviii} No Cap. 1 o processo administrativo foi quebrado em cinco tipos principais de atividades, um dos quais foi chamado coordenação. Lá esse termo foi explicado como referente à tarefa de colocar as coisas juntas, em relações harmoniosas, com a finalidade de que elas funcionassem efetivamente em conjunto.
- ^{xxxix} [...] A função de manter cada pessoa, item do material, propósito, programa, atividade, interesse e força em seu lugar e tão ajustados a todas as outras que juntas formam um empreendimento educacional unificado em andamento [...].
- ^{cxl} A Natureza e Lugar da Autoridade na Administração Escolar.
- ^{cxli} Delegação de Autoridade em Administração Escolar.
- ^{cxlii} Neste capítulo, nossa preocupação é como o elemento de autoridade se comporta na prática, sendo que o problema especial é encontrar quaisquer regras ou princípios possíveis pelos quais a autoridade possa ser delegada em um sistema escolar.
- ^{cxliii} o poder legal continua sendo o poder real que move as muitas engrenagens do maquinário escolar.
- ^{cxliv} [...] A divisão do trabalho é o princípio que nós aplicamos ao lidar com uma tarefa ampla e complexa. [...].
- ^{cxlv} A Natureza e Lugar da Política na Administração Escolar.
- ^{cxlvi} Juntas de educação.
- ^{cxlvii} O Contato da Administração com a Autoridade Superior - Uma Análise Parcial do Processo Legislativo no Governo Local da Escola.
- ^{cxlviii} Qualquer um que tenha um padrão de medida que seja claro e pronto para o uso, como em uma regra, dificilmente pode falhar em aplicá-lo [...].

“Teoria Administrativa”

Esta rubrica apresenta uma análise elaborada a partir da identificação de uma tendência, representada em trabalhos⁶⁶ de intelectuais preocupados com a Administração da Educação, sua constituição teórica e a delimitação do campo de estudos, nos Estados Unidos. O período abordado é o final da década de 1950, mais especificamente entre 1957 e 1959, cujo esforço de produção de teoria pode ser identificado nas obras de Halpin (1967) e de Griffiths (1971)⁶⁷.

Na análise dos livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), uma determinada concepção de teoria administrativa e seus desdobramentos, a que se atribui grande importância, caracterizam o período de produção intelectual, com possíveis raízes nas teorias dos autores norte-americanos.

O período intermediário, entre as publicações de Ribeiro (1952) e de Lourenço Filho (1963), apresenta um objeto de estudo intitulado *Administrative Theory*, podendo ser traduzido como “Teoria Administrativa”.

O contexto de elaboração do livro de Halpin (1967) está localizado no ano de 1957, quando o “*University Council for Educational Administration*”^{cxlix} (UCEA) propôs o primeiro seminário dedicado a discutir o papel da teoria na administração educacional, realizado naquele mesmo ano na Universidade de Chicago.

Na qualidade de editor do livro, Andrew Halpin faz, na introdução, não somente uma apresentação dos oito artigos que o compõem, mas também uma rápida análise do momento histórico vivido pela Administração Educacional, com os estudos no campo.

A exemplo da análise realizada por Urwick (1947), também Halpin (1967) reconhece algumas influências do período que envolve a Segunda Guerra Mundial:

[...] *Before World War II, Chester I. Barnard, Elton Mayo, and F. J. Roethlisberger had opened new vistas for the study of administration, but their studies did not immediately find their way into the main stream of work in the social sciences. The war forced social scientists out of their laboratories; psychologists, sociologists, and anthropologists had to tackle a whole new range of new problems, and their research was supported on a scale previously unknown in those disciplines. [...]*^{cl} (HALPIN, 1967, p. xi).

⁶⁶ Seleccionados para análise nesta rubrica, identificados a partir de referências bibliográficas contidas no livro de Lourenço Filho (1963).

⁶⁷ Os livros de Halpin (1967) e Griffiths (1971) têm suas primeiras edições, em inglês, nos anos de 1958 e 1959, respectivamente.

Nesse sentido, os investimentos em determinados tipos de pesquisa durante a guerra impulsionaram a produção de conhecimentos que fizeram crescer a sofisticação própria dos cientistas sociais em relação ao papel da teoria no estudo da administração.

Destaque para a atuação de três instituições norte-americanas ligadas diretamente à Administração Educacional que haviam sido criadas no período entre 1947 e 1957: “*The National Conference of Professors of Educational Administration*”^{cli} - NCPEA⁶⁸; “*Cooperative Program in Educational Administration*”^{clii} - CPEA; e “*University Council for Educational Administration*”^{cliii} - UCEA.

Um dos traços evolutivos ressaltados por Halpin (1967, p.xi), nesse período, diz respeito à criação e a posterior mudança de orientação do CPEA, fundado em 1950, cujos projetos iniciais deram pouca atenção à nova abordagem da administração, ignorando o papel da teoria na pesquisa. Acrescenta que o Programa não foi estabelecido como empreendimento de pesquisas, sendo que aquelas conduzidas sob sua égide eram altamente empíricas e demonstravam pouco interesse pela teoria administrativa.

A mudança na orientação ocorreu por volta de 1955, quando passaram a ser realizados seminários interdisciplinares nos centros ligados ao Programa (CPEA), demonstrando que os administradores educacionais e os cientistas sociais partilhavam muitos interesses. Essa aproximação levou à conclusão de que a falha em considerar a teoria havia retardado os esforços para fazer avançar a administração educacional enquanto profissão (HALPIN, 1967, p.xii).

Halpin (1967, p.13-14), ao analisar “*The Development of Theory in Educational Administration*”^{cliv}, apresenta uma razão para mostrar que a administração da educação não evoluiu muito desde os pioneiros: trata-se das constantes mudanças de rumo devido a uma “tradição” de sempre escolher um novo procedimento administrativo, mesmo que não se tenham provas de caráter científico. É a proposição do “novo pelo novo”.

As constantes variações de novas teorias e mesmo novas roupagens impedem o progresso da Administração Escolar e sugere uma antiga pergunta: por que, depois dos pioneiros (no caso brasileiro), a Administração Escolar não progrediu tanto quanto seu potencial parecia anunciar?

⁶⁸ A julgar pelo nome dessa instituição, pode-se inferir que tenha sido de grande influência para a criação da ANPAE no Brasil, em 1961, denominada Associação Nacional de Professores de Administração Escolar.

Em “*Modern Approaches to Theory in Administration*”^{clv}, James Thompson tenta responder à questão: “*What Do We Hope to Achieve Through Theory?*”^{clvi} (THOMPSON *apud* HALPIN, 1967, p.22).

Em um primeiro esforço nesse sentido, o autor afirma:

[...] *An adequate theory would equip the future administrator to alter the values of those variables subject to his control as other variables beyond his control change in value. Rather than describing currently accepted practices, an adequate theory would explain why such practices work and why they might not work, if and when the surrounding context changes*^{clvii} (THOMPSON *apud* HALPIN, 1967, p.22) (grifos no original).

Ainda tentando responder àquela pergunta, Thompson (*apud* HALPIN, 1967, p.22) ilustra esse ponto com um exemplo de mudança no conceito/padrão de autoridade:

[...] “*Good supervision*” of the 1920 variety in America was rooted in a firm paternalism in which fear-inspired discipline had a large role. The same supervisory behavior today is “*bad supervision*”. Why? In part, I think because the individuals being supervised have more education, are better organized, and place higher value on human dignity.^{clviii} (grifos do autor).

É também um dos autores que utiliza um determinado conceito de modelo e, já no final dos anos de 1950, apresenta uma conotação próxima daquela usada nesta pesquisa como referência teórica, a partir de Lima (1998), pois usa claramente a designação “*social system models*”^{clix} (THOMPSON *apud* HALPIN, 1967, p.35).

Infere-se que o artigo de Shartle intitulado “*A Theoretical Framework for the Study of Behavior in Organizations*”^{clx} (*apud* HALPIN, 1967), de certa forma, critica o livro “*Teoria das Organizações*”⁶⁹, de March e Simon (1970), e suas idéias sobre o comportamento humano nas organizações, introduzindo novos elementos, o que parece gerar um outro fio condutor para a análise do processo evolutivo do conhecimento.

É possível notar a gradativa passagem do modelo racional/burocrático para o de sistema social através do artigo de Parsons, “*Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization*”^{clxi} (*apud* HALPIN, 1967), melhor caracterizada como uma introdução gradativa dos elementos constituintes desse modelo.

Parsons (*apud* HALPIN, 1967, p.59) refere-se à função e ao surgimento dos sindicatos dos trabalhadores nas indústrias, demonstrando uma espécie de modelo de sistema social em formação simultaneamente, e como um opositor ao modelo administrativo da fábrica, seja ele qual for. É simultâneo e especialmente paralelo na

⁶⁹ Edição original em inglês intitulada *Organizations*.

medida em que não se coaduna totalmente com os objetivos dos empregadores, organizado pelos trabalhadores, indo de encontro ao espírito organizacional: objetivos claros e consensuais e processos organizacionais claros/não conflitantes.

Griffiths (1971) associa duas áreas da ciência um tanto quanto distintas: exatas, com a análise dos modelos matemáticos para a administração; e humanas, com a análise de teorias do comportamento nas organizações, com referências à obra de Herbert Simon.

O autor constrói um quadro de análise da administração escolar que leva a inferir elementos das raízes e dos processos de constituição do modelo racional/burocrático, com reflexos da Ciência Administrativa do início do século XX.

As contribuições advindas das Ciências Exatas confirmam as influências de Taylor e Fayol, e os processos de constituição, quando da incorporação de elementos das teorias do comportamento, complementam o quadro analítico no qual é possível inferir o modelo mencionado. Ao contrário do que se poderia supor, em termos da derivação de outro modelo, não há uma incorporação abrangente de elementos das Ciências Humanas.

Os elementos fundadores do modelo racional/burocrático, corroborados pela análise da teoria do comportamento nas organizações, foi considerada inovadora e atrativa para os estudos, utilizados de forma a prever determinados comportamentos administrativos, tornando possível exercer maior controle sobre o aspecto subjetivo das organizações.

A concepção de ciência que emerge desse quadro conceitual não resulta somente da fusão dos elementos identificados, mas de uma certa crença na utilização de princípios científicos. Aliados aos princípios das Ciências Exatas estão outros das Ciências Sociais e, mesmo nesse quadro, a imagem que emerge contém elementos como o controle, a restrição da liberdade individual e a aceitação do elemento humano como controlável, apesar de (em alguns pontos do livro) considerar sua subjetividade imprevisível.

Os argumentos que se apresentam não são críticas ao trabalho de Griffiths (1971), que se considera tenha ficado “entusiasmado” com as pesquisas daquilo que ele próprio denomina de “Relações Humanas”, também conhecida como Teoria do Comportamento nas Organizações. Há vários elementos históricos e conjunturais que levaram o autor a se utilizar dessas teorias.

Há que se considerar que nesta pesquisa foram utilizadas referências teóricas da Sociologia das Organizações Educativas e dos Modelos Teóricos Explicativos por se acreditar em suas capacidades analíticas em relação ao objeto de estudo selecionado e que esse procedimento se assemelha ao de Griffiths (1971).

Ao analisar “O Problema da Teoria”, Griffiths (1971) enfatiza uma “tendência anti-teórica” que impossibilitou o desenvolvimento de uma teoria da Administração Escolar, apesar de considerar o campo como um dos mais inovadores.

Dentre os fatores que impediram aquele desenvolvimento estão a imprecisão terminológica da área e uma tendência por estudos empíricos (GRIFFITHS, 1971, p.21)

Griffiths (1971) parece utilizar o ano de 1950 como marco histórico de sua análise sobre a teoria da Administração Escolar, quando se estabelece um divisor de águas da produção teórica do campo.

Num período de nove anos (entre 1950 e 1959, quando da publicação da primeira edição de seu livro), houve uma revolução no campo da Administração Escolar, cujas causas principais foram: a organização da NCPEA – “*National Conference for Professors of Educational Administration*”^{clxii}; a remodelação do CPEA – “*Cooperative Program in Educational Administration*”^{clxiii}; o apoio da Fundação Kellogg; e a formação do UCEA – “*University Council for Educational Administration*”^{clxiv} (GRIFFITHS, 1971).

Ao analisar “A Natureza da Teoria”, o autor tenta definir o termo “teoria” e conclui que o progresso da ciência exerceu fundamental importância no desenvolvimento da Teoria Administrativa.

Para Griffiths (1971), a ciência propunha dar sistematização a fatos isolados e coletados aleatoriamente, contribuindo como instrumento de unificação de procedimentos de análise e pesquisa e na origem do modelo racional/burocrático.

Uma outra discussão que está presente nesse capítulo é a dicotomia entre o real e o discurso. Ao analisar as questões metodológicas envolvidas na elaboração das teorias, Griffiths (1971) afirma a necessidade (enquanto uma das técnicas para essa produção) de diferenciação entre a descrição minuciosa das experiências para a posterior análise, interpretação e formulação de diretrizes, por exemplo, do que “deve ser” a administração.

Essa diferenciação entre o “deve ser” e o real, em teoria de administração, faz toda uma diferença entre a imagem que emerge da organização em relação ao modelo racional/burocrático. O “dever ser” está mais associado a este modelo pelo que contém de imposição, ao passo que a análise dos elementos reais pode fazer surgir uma gama de elementos que impossibilitam a aproximação com qualquer imagem de modelo teórico.

Ao analisar “Algumas tentativas de teorização em administração”, Griffiths (1971) destaca oito teorias representativas do momento produtivo vivido pela teoria da

administração. Divide esse conjunto em dois subconjuntos, sendo quatro teorias representantes da Administração Educacional e as outras quatro da Administração Geral.

Entre as quatro teorias de Administração Educacional, Griffiths (1971) refere-se ao livro *The Nature of the Administrative Process*, cuja análise mostra que Jesse Sears utilizou seu conceito de autoridade para definir a administração e outros pontos educacionais, o que, segundo Griffiths (1971), teria prejudicado sua formulação teórica.

Na interpretação que é feita nesta pesquisa, compreende-se o livro de Sears (1950) como uma formulação teórica na qual o autor utilizou dois conjuntos de teorias distintas: teorias educacionais, com referências à obra de John Dewey, e teorias administrativas, com clara referência à obra de Frederick Taylor e, em especial, Henry Fayol.

Talvez o autor tenha tentado (e não tenha conseguido) agrupar os princípios desses dois grupos de teorias, fazendo com que a sua teoria proporcionasse duas concepções distintas: uma de Educação, um tanto quanto democrática, e outra de Administração Escolar, um tanto quanto racional/burocrática.

Se a análise for centrada especificamente sobre a teoria de Administração Escolar infere-se, em Sears (1950), a imagem organizacional do modelo racional/burocrático. Por outro lado, sua teoria educacional não pode ser aproximada da mesma imagem, em primeiro lugar porque esta não é a proposta desta pesquisa, utilizando os referenciais teóricos específicos; e, em segundo lugar, porque os elementos de sua teoria educacional extrapolam a racional/burocracia em seus elementos constitutivos.

Não se pode afirmar que Sears (1950) tenha sido mal sucedido em relacionar suas idéias a partir desses dois conjuntos de teorias, mesmo porque não é possível afirmar que esses dois conjuntos sejam compatíveis. Em termos de análise, depreende-se que o autor utilizou elementos teóricos de diferentes correntes, até por questões conjunturais. Naquele momento, nos Estados Unidos, John Dewey era uma referência teórica em termos de teoria educacional, e as teorias de Taylor e de Fayol, em termos de administração.

Em certa medida, essa tentativa de Sears (1950) parece ter se refletido no livro de Ribeiro (1952), na forma de elaborar sua teoria de Administração Escolar, com uma diferente concepção de educação.

Ao analisar “O processo de tomada de decisão”, Griffiths (1971, p.97) parece criticar Fayol e seus seguidores, com menções inferidas sobre a sigla POSDCORB, ao afirmar a inconsistência de se seguir determinados passos, de natureza quase mecânica, para a tomada de decisão em busca de solução para os problemas administrativos.

Griffiths (1971) aponta para a busca dessas soluções através de proposições de Simon (*apud* GRIFFITHS, 1971), fugindo da concepção mecânica de processo e se aproximando das teorias do comportamento.

Ainda assim, a referência a elementos das teorias de Frederick Taylor e, principalmente, Fayol (1958), na análise empreendida por Griffiths (1971) sobre o processo de tomada de decisão, com a presença de diversos “passos” que compõem o processo, leva a inferir uma imagem próxima do modelo racional/burocrático e, de certa forma, de uma organização de funcionamento mecânico, apontando para o fato da difícil superação dos elementos e proposições da Escola Clássica de Administração.

A forma como Griffiths (1971) analisa o processo de tomada de decisão, em função dos objetivos organizacionais, apresenta elementos restritivos da liberdade individual. A maneira seqüencial de interpretar o processo de tomada de decisões, assim como a afirmação de que os objetivos organizacionais devem ser definidos claramente e pela alta administração, apontam para elementos do modelo racional/burocrático.

A citação que Griffiths (1971, p.114) faz de Simon (*apud* GRIFFITHS, 1971) reforça as idéias apresentadas anteriormente, uma vez que Simon afirma a racionalidade do indivíduo, com relação aos objetivos organizacionais, em função da sua capacidade de seguir um determinado curso de ação.

Dessa forma, os objetivos organizacionais e a própria estrutura organizacional são colocados de maneira a “limitar” as possibilidades de comportamento humano nas organizações, assim como de maneira a torná-lo previsível, o que aponta, mais uma vez, para a imagem do modelo racional/burocrático.

Também a forma como a racionalidade individual é interpretada nesse quadro analítico remete para questões de etnocentrismo, uma vez que o padrão estabelecido diz respeito a uma determinada cultura à qual o acesso é restrito, mas é considerada como o centro de decisões e também o centro do qual se extraem os valores considerados universais. Dessa forma, aquela imagem de organização enquanto máquina administrativa não está totalmente superada com a introdução dos elementos da teoria do comportamento como eles agora são reelaborados e utilizados por essa própria teoria para estabelecer padrões mecânicos de comportamento organizacional.

Quando Griffiths (1971, p.115) discute as “linhas de autoridade formal”, coloca a administração como o centro hierárquico de decisões, apesar de não utilizar o termo “hierárquico”. Infere-se, então, um sistema administrativo centralizado.

Ao afirmar que a essa estrutura é creditada a definição clara das responsabilidades, estabelece uma forma organizacional que se aproxima da imagem do modelo racional/burocrático.

A forma como Griffiths (1971) relaciona os elementos “autoridade” e “responsabilidade” é uma de suas grandes contribuições ao livro de Lourenço Filho (1963) no que se refere a “níveis de autoridade” e “esferas de responsabilidade”, importantes elementos de sua teoria de Administração Escolar.

^{cxlix} Conselho Universitário para Administração Educacional.

^{cl} Antes da II Guerra Mundial, Chester I. Barnard, Elton Mayo e F. J. Roethlisberger haviam aberto novas perspectivas para o estudo da administração, mas seus estudos não encontraram imediatamente seu caminho dentro da corrente principal de trabalho nas Ciências Sociais. A guerra forçou cientistas sociais a saírem de seus laboratórios; psicólogos, sociólogos e antropólogos tiveram de lidar com toda uma variedade de novos problemas e suas pesquisas foram apoiadas em uma escala anteriormente desconhecida naquelas disciplinas.

^{cli} A Conferência Nacional de Professores de Administração Educacional.

^{clii} Programa Cooperativo em Administração Educacional.

^{cliii} Conselho Universitário para Administração Educacional.

^{cliv} O Desenvolvimento da Teoria em Administração Educacional.

^{clv} Abordagens Modernas para a Teoria em Administração.

^{clvi} O que nós esperamos alcançar através da teoria?

^{clvii} Uma teoria adequada equiparia o futuro administrador para alterar os valores daquelas variáveis sujeitas ao seu controle uma vez que outras variáveis além de seu controle mudassem em valores. Mais do que descrever práticas atualmente aceitas, uma teoria adequada explicaria porque tais práticas funcionam e porque elas podem não funcionar, se e quando o contexto ao redor mudar.

^{clviii} A “boa supervisão” em sua variedade dos anos de 1920 nos Estados Unidos estava enraizada em um forte paternalismo no qual a disciplina inspirada no medo tinha um amplo papel. O mesmo comportamento supervisor hoje é “má supervisão”. Por quê? Em parte, eu penso, porque os indivíduos sendo supervisionados têm mais educação, estão melhor organizados e dão mais valor à dignidade humana.

^{clix} modelos de sistema social.

^{clx} Um Quadro Teórico para o Estudo do Comportamento nas Organizações.

^{clxi} Alguns Ingredientes de uma Teoria Geral da Organização Formal.

^{clxii} Conferência Nacional de Professores de Administração Educacional.

^{clxiii} Programa Cooperativo em Administração Educacional.

^{clxiv} Conselho Universitário para Administração Educacional.

Teorias das Organizações

O capítulo escrito por Gulick (1937), “*Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government in the United States*”^{clxv}, não é considerado um texto sobre teoria das organizações somente por seu título, mas principalmente pela forma de abordagem de sua análise e pelas definições construídas.

A partir de seu ponto de referência, a administração pública norte-americana, Gulick (1937) constrói uma análise que enfatiza os seguintes elementos: a divisão e a coordenação do trabalho, os padrões organizacionais e a inter-relação dos sistemas de departamentalização.

A referência teórica do autor é claramente a teoria de Henry Fayol, não somente pela análise do elemento departamentalização, mas também pela construção de uma Teoria Geral de Administração e, principalmente, por adotar uma forma de categorização das atividades administrativas derivada dessa teoria, com a ênfase para a sigla POSDCORB composta pelas palavras inglesas: *Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Budgeting*^{clxvi} (GULICK, 1937, p.13).

Segundo Gulick (1937, p.3), ao analisar “*The Division of Work*”^{clxvii}, uma das vantagens desse elemento é a possibilidade de melhor utilização do potencial humano em suas diferentes habilidades, uma vez que essa divisão é apropriada em face da natureza humana e suas limitações de capacidade, habilidade e conhecimento.

Um outro ponto de relevância nessa análise é a relação estabelecida entre a especialização de funções (pragmática e natural da essência humana) e o avanço do conhecimento científico (um dos coadjuvantes na evolução do trabalho).

Diferentemente dos autores que depositam grande confiança sobre a produção do conhecimento científico, Gulick (1937) elabora uma concepção pragmática, de acordo com a lógica da sociedade na qual produz seu trabalho: “[...] *But it is not to be concluded that the apparent stability of “human nature”, whatever that may be, limits the probable development of specialization. [...]*”^{clxviii} (GULICK, 1937, p.4) (grifos do autor).

Esse ponto apresentado pelo autor é de relevância, em primeiro lugar, pelo reconhecimento da natureza humana e sua propensão à estabilidade; em segundo lugar, ao contrário de afirmar a colocação de um obstáculo à mudança, talvez à evolução organizacional, com o reconhecimento desse elemento, Gulick (1937) afirma que não se pode impedir o processo de especialização das funções, que está associado ao cotidiano do trabalho, e os múltiplos contatos propiciados pelos ambientes organizacionais.

Duas concepções importantes apresentadas por Gulick (1937) são: a de “organização”, que é um elemento apropriado para abrigar a especialização de funções e a divisão do trabalho; e a de “coordenação”, que estabelece as esferas de responsabilidade de cada um dos membros da organização e, ao mesmo tempo, o elemento “unidade de comando”.

Em “*Co-ordination Through Organization*”^{clxix}, (GULICK, 1937, p.6-7) afirma:

Organization as a way of co-ordination requires the establishment of a system of authority whereby the central purpose or objective of an enterprise is translated into reality through the combined efforts of many specialists, each working in his own field at a particular time and place.^{clxx}

Isso aponta para elementos da lógica racional/burocrática, uma vez que a imagem organizacional que advém dessa afirmação específica, associada a suas referências teóricas, remete para o modelo correspondente e sua estrutura administrativa.

Segundo Gulick (1937, p.7), a preocupação central da teoria das organizações é “[...] *Establish and perfect the structure of authority between the director and the ultimate work subdivisions*”^{clxxi}.

Nesse ponto, infere-se que o autor não somente constrói sua teoria com elementos da lógica racional/burocrática, mas também que sua concepção em relação à função da teoria é reafirmar a estrutura formal das organizações, na busca por correção de possíveis desvios de um determinado padrão.

Ao analisar “*Organizational Patterns*”^{clxxii}, Gulick (1937) apresenta quatro padrões, sob os quais as organizações podem estabelecer departamentos e se constituir: propósito (também traduzido como “objetivo”), processo, clientela ou material e local (também denominado “divisão geográfica”).

Analisa a forma de constituição de uma organização genérica e considera duas possibilidades: de cima para baixo e de baixo para cima. Na primeira, a organização pode ser criada legislativamente e instituída a partir da execução, prevendo a possibilidade de sanar problemas da gerência central. Na segunda, os interesses centrais estão voltados para serviços e atividades individuais (GULICK, 1937).

Esse segundo tipo de constituição organizacional se dá a partir da especialização/diferenciação de funções de maneira semelhante àquela ocorrida em organismos vivos, o que remete suas analogias teóricas para o campo da Biologia.

Em outro ponto, refere-se às estruturas organizacionais inter-relacionadas como um “tecido”, o que corrobora uma certa visão biológica da organização e aponta para elementos de um modelo de sistema social.

Nas análises dos diferentes textos selecionados para a pesquisa, essa imagem de uma proximidade estrutural acentuada entre os elementos do modelo racional/burocrático e de sistema social é corroborada nas diversas analogias biológicas em meio a propostas de estruturas mais formais.

Em “*Organization by Major Purpose*”^{clxxiii}, Gulick (1937, p.22) afirma: “[...] *the dominance of purpose generally tends to obscure the element of process* [...]”^{clxxiv}.

Ao analisar essa afirmação diante das referências teóricas adotadas para a pesquisa, surge uma importante questão sobre o grau de variabilidade dos elementos organizacionais.

Mais complexo do que o trabalho analítico já elaborado seria tentar considerar em que medida a variabilidade dos elementos objetivos e processos organizacionais (a dominância do primeiro conjunto sobre o segundo) poderia alterar a natureza e até a dimensão de cada um dos modelos teóricos utilizados como instrumentos analíticos⁷⁰.

Entretanto, a mínima consideração desse ponto apresentado por Gulick (1937) em relação à possibilidade de variação já é o suficiente para estabelecer um limite claro em relação às referências teóricas adotadas e sua capacidade de prover elementos analíticos, fato que o próprio Lima (1998) reconhece em sua obra.

Em “*Organization by Major Process*”^{clxxv}, Gulick (1937, p.24) afirma: “[...] *a department built around a given profession or skill tends to show a greater degree of arrogance and unwillingness to accept democratic control*”^{clxxvi}.

Percebe-se que o autor está, de certa forma, criticando o corporativismo surgido da reunião de funcionários de um mesmo departamento e a “unidade de comando”, de onde se infere a existência da organização informal pela característica de desvio do padrão que aponta nesse aspecto.

Em “*The Evolution of Government*”^{clxxvii}, Gulick (1937, p.43) questiona a extensão à qual o organismo governamental estaria sujeito às leis Darwinistas da sobrevivência e acrescenta: “[...] *Governmental organizations seem to be extraordinarily immune to*

⁷⁰ Lima (1998) não os propõe como elementos estanques, até pela natureza própria de sua construção: a Sociologia Empírica que, utilizando dados de uma determinada realidade social, não poderia desconsiderar a pluralidade/multiplicidade conceitual da mesma.

evolutionary changes. Next to the church, they are in all civilizations the most vigorous embodiments of immortality. [...]^{clxxviii}.

Posteriormente, o autor diferencia as organizações governamentais daquelas voltadas à produção de bens e serviços, afirmando que estas últimas seguem essa lei evolutiva na medida em que somente as mais fortes, em termos de preços e lucros, sobrevivem.

Nesse contexto, reafirma-se o caráter conservador das organizações governamentais, refletido na forma como são administradas e, conseqüentemente, absorvido pelas teorias de organização, o que pode dar margem à sobrevivência de elementos do modelo racional/burocrático.

Gulick (1937, p.44) estabelece uma estreita relação entre a “imortalidade das instituições governamentais” e o “conservadorismo natural do homem”, afirmando que o primeiro elemento é um reflexo deste último, associado à “força de inércia das instituições humanas”.

Os elementos imbricados nessa relação compõem um quadro teórico e empírico cujo caráter de conservação é inerente. O fato de as organizações governamentais serem instituições acentua seu caráter atemporal e reflete uma imagem de organização perfeita e integral. Os elementos da imobilidade têm um atrativo especial à aversão humana por mudanças radicais e fecha-se assim um círculo de difícil ruptura.

Ainda analisando “A Evolução do Governo”, afirma:

While the immortality of governmental institutions thus reflects the natural conservatism of mankind and the tremendous force of inertia in human institutions, it shows also the ultimate elasticity of governmental institutions. Governments generally mend their ways and their policies so that they may survive. This is particularly true in a democracy. A democracy is characterized by the fact that there is built into the structure of the government a systematic method of introducing changes in program and method as the result of the broad movements of public opinion. As a result democratic constitutions should be more elastic, more subject to evolution, and therefore more immortal than other constitutions.^{clxxix} (GULICK, 1937, p.44).

Isso aponta para uma estrutura formal, rígida e corretiva, e a democracia, que supostamente existe em ampla medida na sociedade, é justamente um dos elementos que permitem a perpetuação daquilo que a opinião pública considera como necessário, no caso, uma determinada estrutura administrativa formal.

Ao analisar “O Comportamento na Organização”, March e Simon (1970) apresentam seu objeto de estudo, “a teoria das organizações formais”, afirmando a dificuldade de definir a expressão “organização formal”.

Em “A importância das organizações como instituições sociais”, March e Simon (1970) indicam um importante elemento do quadro teórico de constituição do modelo racional/burocrático ao citar a “previsibilidade” – especialmente no que diz respeito à comunicação e seus canais específicos internamente à organização – como sendo uma das funções principais ao se estabelecer uma organização formal.

O elemento da formalidade da organização tem como outro de seus objetivos a possibilidade de execução do controle dos processos organizacionais. A organização enquanto instituição, pensando este conceito como algo que simboliza permanência, é proposta como meio de realizar procedimentos de forma estável e mais previsível, uma vez que a instituição tem como características a generalidade e o caráter impessoal.

Não que isso seja um elemento negativo da organização formal, mas corresponde a uma das formas de consolidação do referido modelo, originado, segundo o que se defende, nas teorias de Frederick Taylor e Henry Fayol e seus desdobramentos na área da Administração de Empresas, públicas e privadas.

Esse estudo de March e Simon (1970) e as possíveis influências/contribuições que tenha propiciado ao livro de Lourenço Filho (1963) permitem inferir que, no Brasil, os desdobramentos da teoria de Administração Geral desencadearam uma teoria de Administração Escolar que superou o enfoque jurídico, reafirmou as bases de consolidação do modelo racional/burocrático e preparou o terreno para a introdução de elementos do modelo de sistema social, caracterizando um período de profundas transformações econômicas e sociais e de transição, no que diz respeito à teoria de Administração Escolar.

Quando March e Simon (1970, p.20) discutem os papéis nas organizações, pode-se perceber uma das possíveis explicações para a permanência/resistência do modelo racional/burocrático e sua estrutura mais rígida, menos suscetível a mudanças.

Uma vez que os papéis são definidos não somente para conhecimento de quem venha a desempenhá-lo, mas também para todos os outros membros da organização, essa maior “transparência” tem o objetivo de previsibilidade e de controle. Ao saber dos outros papéis, cada um dos membros pode ter uma idéia clara do trabalho de seu colega, do que foi proposto para sua função, especificamente, o que acentua a característica de clareza nos processos organizacionais, essencial naquele modelo.

Entretanto, um outro ponto é acreditar que esses papéis são desempenhados sempre da mesma forma. Na verdade, pode ser que os indivíduos que interagem em uma determinada organização tenham consciência desse imobilismo, inerente a determinado

conceito de “papel”. Podem inclusive ter acesso a pesquisas e formar uma opinião sobre o assunto, assim como uma posição relativamente a esse imobilismo. É difícil acreditar que os indivíduos nas organizações tenham um comportamento muito previsível, de acordo com alguma teoria administrativa ou organizacional.

Em March e Simon (1970), a análise teórica e empírica do comportamento humano nas organizações oferece margem para conclusões sobre a interação dos indivíduos naqueles ambientes com os aspectos estruturais dos modelos teóricos.

Apontam para uma superação dos elementos bem estabelecidos do modelo racional/burocrático por considerarem a descrição que apresentam da organização formal como uma suposição teórica não realizável integralmente.

Os autores mencionam a possibilidade de se analisar as organizações em analogia com os organismos biológicos. Afirmam que a especialização de funções não é próxima dos organismos superiores, mas guarda uma certa semelhança. Dessa forma, apresentam outro fator que permite inferir o estabelecimento de condições históricas para a identificação de elementos do modelo de sistema social, que é a analogia biológica (MARCH e SIMON, 1970, p.21).

Em “A literatura sobre teoria de organização”, March e Simon (1970, p.22) apresentam alguns segmentos sociais/intelectuais produtores dessa teoria: administradores, sociólogos, psicólogos sociais, cientistas políticos e economistas.

Acrescentam que há a necessidade de criação de uma linguagem comum, pois a variedade dos escritos e a difusão em outros idiomas estariam repetindo os postulados. Por outro lado, apresentam a dificuldade de comprovação científica dos estudos pela falta de métodos para testar sua validade, assim como pela origem dos trabalhos: experiência prática dos administradores (MARCH e SIMON, 1970, p.22-23).

Essa análise torna possível identificar, em certa medida, como os modelos são “absorvidos” pelos indivíduos e como são “projetados” novamente para a organização, ou seja, qual a leitura que os indivíduos fazem de uma determinada realidade organizacional. Isso não significa que haja, por parte desta pesquisa, uma aceitação incondicional dos enunciados teóricos de March e Simon (1970).

Ainda com base nessa teoria, surgem evidências de um determinado tipo de análise, que tem suas raízes no período histórico concomitante à formulação do livro. As evidências apontam para um fato curioso: a análise de outras teorias, tentando enquadrá-las

em categorias próprias da teoria das organizações. Seria uma espécie de Estado da Arte, com classificações advindas do quadro teórico das organizações.

Um outro exemplo é a referência aos modelos teóricos explicativos, empregada de forma a elucidar suas possíveis raízes em teorias que provavelmente não tivessem como propósito a discussão e utilização de instrumentos analíticos semelhantes a esses modelos, além do estudo do comportamento realizado por March e Simon (1970).

A breve discussão sobre o tempo que as pessoas passam nas organizações pode estar associada à assimilação de determinados padrões de comportamento, absorvidos internamente à organização, mas que podem refletir fora delas. Isso implica em evidência da ampliação das estruturas do modelo racional/burocrático para fora dos contextos organizacionais (MARCH e SIMON, 1970).

Os autores não somente reconhecem a existência da discrepância dos objetivos organizacionais e os objetivos/interesses individuais, mas analisam esse processo de diferenciação e uniformização. Nesse sentido, parece surgir um dos critérios para a análise da evolução do conhecimento, conforme a proposta: a passagem da predominância quase exclusiva do modelo racional/burocrático para a identificação de elementos do modelo de sistema social.

A discussão elaborada pelos autores pode mesmo ter proporcionado as condições objetivas da criação da categoria intitulada “modelo de sistema social”, uma vez que March e Simon (1970) fazem a análise organizacional nesses termos (sistema social). É preciso ressaltar que esse contexto pode ser considerado um ponto-chave na análise do processo evolutivo, porque apresenta uma breve discussão que inclui o termo “modelo”, como se pode verificar em Parsons (*apud* HALPIN, 1967) que apresenta claramente a nomenclatura “modelo de sistema social”.

Na bibliografia anterior, as relações estabelecidas entre os escritos e as características do modelo racional/burocrático eram frutos de inferências, uma vez que os autores não utilizavam essa terminologia.

O livro de March e Simon (1970) não indica que o surgimento dos estudos das relações e interações internas das organizações seja algo novo, mas um passo adiante na evolução dos modelos teóricos explicativos. Significa que o potencial analítico dessas relações passa a ser reconhecido, o que, no quadro de análise utilizado, tem significado, uma vez que o simples reconhecimento de determinados elementos pode alterar a configuração e a percepção da existência/inexistência de um determinado modelo.

Essa percepção é importante porque, uma vez que os modelos são identificados a partir de algumas evidências específicas, eles não dependem de elementos subjetivos, mas sim das influências, ocorrências e interações daquelas evidências.

Talvez o próprio conceito de organização formal que emana da obra de March e Simon (1970) seja um elemento constitutivo do modelo racional/burocrático. Sendo a organização considerada como instituição na qual a clareza e a previsibilidade do comportamento ocorrem (devido a fatores intrínsecos da formalidade da estrutura organizacional), o controle surge como um elemento capaz de realizar os objetivos propostos com clareza, evitando desvios.

A partir da análise de March e Simon (1970, p.23-24) sobre os três grupos de teorias de organização, compreende-se que as origens do modelo racional/burocrático, passando pela contribuição de Max Weber e seus estudos sobre a burocracia, não estão depositadas em uma estruturação formal, pura e simplesmente voltada para a busca de eficiência, mas também pela busca da adaptação dos indivíduos à realidade organizacional através do controle formal.

Os comportamentos considerados inadequados para a organização formal são estudados e criam-se mecanismos de controle. O conjunto desses elementos de controle que parece ter sido mais bem sucedido é próximo do modelo racional/burocrático.

Ao analisar “A teoria clássica de organização”, March e Simon (1970, p.34) afirmam que os “estudos dos tempos e movimentos” têm como um de seus objetivos “[...] definir a tarefa de tal modo que fiquem consideravelmente reduzidas as alternativas de comportamento que se oferecem ao operário”.

Esse quadro teórico construído a partir da Administração Científica, com a inclusão de elementos como “a ideologia da incompetência do outro”, por considerar o “organismo humano bastante ineficiente” (MARCH e SIMON, 1970, p.32), parece gerar uma necessidade por estruturas de controle que levam a inferir as origens do modelo racional/burocrático.

Nesse modelo, a busca por eficiência, clareza e controle integral das estruturas faz com que o elemento humano seja desconsiderado em seus aspectos subjetivos, permitindo a aproximação com a teoria clássica da organização.

Quando March e Simon (1970) analisam a questão da ineficiência do organismo humano, apontam para questões correlatas, como aquela ressaltada por biógrafos de

Ellwood Cubberley, enquanto administrador da educação, quando afirmam que não confiava nos professores como funcionários capazes de desempenhar certas funções.

A presumida incompetência alheia justifica a criação de controles mais rígidos, a formalização da estrutura e a restrição da liberdade individual, o que aponta ainda para a institucionalização da organização que acarreta a criação de uma estrutura pretensamente impessoal.

A forma como March e Simon (1970) analisam “Os limites cognitivos da racionalidade” leva a inferir que sua crítica à “Administração Científica de Taylor”, considerada por eles como a “teoria clássica de organização”, está baseada na concepção dos limites da racionalidade e ligada à consideração do elemento humano como instrumento na produção material. Segundo os autores, o indivíduo tem limites em relação à capacidade de compreensão, de aprendizado e de ação, o que coloca a questão da não linearidade do comportamento nas organizações.

March e Simon (1970) criticam a concepção clássica do comportamento organizacional, na medida em que apontam para uma compreensão (e mais importante, aceitação) do elemento subjetivo. Na teoria clássica, que segue padrões lineares previsíveis, era de se supor que o comportamento organizacional deveria seguir os mesmos padrões. Havia uma certa flexibilidade nas concepções acerca do comportamento organizacional, assumindo uma postura de evolução linear e progressiva do indivíduo na organização, em relação ao seu trabalho, desconsiderando os objetivos e interesses particulares que podem ser causadores de desvios, retrocessos e involuções comportamentais refletidos diretamente na estrutura da organização.

A teoria de March e Simon (1970) admite a interveniência do elemento subjetivo, mas reforça a imagem do modelo racional/burocrático porque visa a definição clara do comportamento, o que pode vir a torná-lo previsível e racionalmente controlável, portanto, burocratizado.

O comportamentalismo, interpretado através da teoria de March e Simon (1970), não é uma corrente teórica subsequente, em relação àquelas que possibilitaram inferir a constituição do modelo racional/burocrático. É uma teoria produzida num determinado momento histórico que permitiu reelaborar esse modelo, sofisticando alguns de seus mecanismos de controle, tornando-o racional em outros sentidos, além daquele que advinha da Administração Clássica e que levava a inferir sua conotação de racionalização (economia).

Com a produção teórica posterior ao livro de Ribeiro (1952), especialmente a de March e Simon (1970), a imagem que passa a emergir da organização é a do modelo racional/burocrático, mas em outro contexto.

Uma vez que nesse momento estão sendo elaboradas teorias sobre o comportamento humano, infere-se que esse modelo ganha respaldo em relação ao elemento controle, que passa a ser realizado sobre o funcionário, porque humano e subjetivo em suas decisões, com bases científicas.

Além de se tornar mais eficiente em termos da restrição da liberdade individual e de ser algo mais sutil do que o sistema de punição e recompensa da Ciência Administrativa, adquire um *status* de evolução científica, uma vez que supera o modelo máquina, das teorias anteriores.

clxv Notas sobre a Teoria das Organizações. Com referência especial ao Governo dos Estados Unidos.

clxvi Planejar, Organizar, Preparar pessoal, Dirigir, Co-ordenar, Relatar, Preparar orçamento.

clxvii A Divisão do Trabalho.

clxviii [...] Mas não é para ser concluído que a aparente estabilidade da “natureza humana”, qualquer que seja, limita o provável desenvolvimento da especialização. [...].

clxix Co-ordenação através da Organização.

clxx A organização como forma de co-ordenação requer o estabelecimento de um sistema de autoridade através do qual o propósito ou objetivo central de um empreendimento é traduzido em realidade por meio dos esforços combinados de muitos especialistas, cada um trabalhando em seu próprio campo em um momento e lugar em particular.

clxxi [...] Estabelecer e aperfeiçoar a estrutura de autoridade entre o diretor e as mais recentes subdivisões do trabalho.

clxxii Padrões Organizacionais.

clxxiii Organização pelo Propósito Principal.

clxxiv [...] a dominância do propósito geralmente tende a obscurecer o elemento do processo [...].

clxxv Organização por Processo Principal.

clxxvi [...] um departamento construído ao redor de uma dada profissão ou habilidade tende a demonstrar um maior grau de arrogância e improbabilidade de aceitar o controle democrático.

clxxvii A Evolução do Governo.

clxxviii As organizações governamentais parecem ser extraordinariamente imunes às mudanças evolutivas. Além da Igreja, elas são, em todas as civilizações, os mais vigorosos conglomerados de imortalidade.

clxxix Ao passo que a imortalidade das instituições governamental reflete assim o conservadorismo natural da espécie humana e a tremenda força de inércia nas instituições humanas, demonstra também o mais alto grau de elasticidade das instituições governamentais. Os governos geralmente emendam suas trajetórias e suas políticas de forma que elas possam sobreviver. Isto é particularmente verdadeiro em uma democracia. Uma democracia é caracterizada pelo fato que há, construído internamente a estrutura do governo, um método sistemático de introdução de mudanças no programa e no método como resultado dos amplos movimentos da opinião pública. Como resultado as constituições democráticas deveriam ser mais elásticas, mais sujeitas a evolução e, portanto, mais imortais do que outras constituições.

Teoria Geral de Administração na Europa

O livro de Urwick (1947) é resultado de cinco palestras realizadas sob os auspícios do Instituto de Administração Industrial, Seção de Londres, na Politécnica, em Maio e Junho de 1942. O contexto da Segunda Guerra Mundial se faz presente e alguns pontos apresentados colocam uma interessante questão: sua teoria de administração parece incorporar uma certa “necessidade” de considerar o processo administrativo como resolução de conflitos.

Segundo o autor:

The main point underlying this series of lectures is that it focuses in a logical scheme various “Principles of Administration” formulated by different authorities. The fact that such “Principles” – worked out by persons of different nationalities, widely varying experience and, in the majority of cases, with no knowledge of each other’s work – were susceptible to such logical arrangement, is in itself highly significant^{clxxx} (URWICK, 1947, p.7) (grifos do autor).

Afirma também que a arte e a ciência de administrar os grupos sociais, característicos daquela civilização, emergiram durante o último quarto de século como uma habilidade técnica. Uma prolongada experiência acumulada em determinado tipo de grupo é substancialmente menos importante, enquanto qualificação, do que a habilidade para administrar em si que é, em grau decrescente, uma questão de habilidade empírica, de “experiência”, no sentido do uso e do hábito, e uma questão de equipamento pessoal e intelectual (URWICK, 1947, p.7).

Acrescenta que tal equipamento inclui, além das qualidades óbvias de personalidade e temperamento que marcam o indivíduo como apropriado para uma posição de liderança entre seus companheiros, uma mente com conhecimento das ciências subjacentes à arte da administração e completamente instruída nos princípios e métodos da arte em si (URWICK, 1947, p.7).

Nesse ponto, há ainda uma dualidade que parece perseguir o campo da Administração Geral, o que se reflete também sobre a Administração Escolar, há muito tempo: arte ou ciência? Na visão de Urwick (1947), a administração é uma arte com base em princípios científicos, no caso, administrativos. A concepção de arte remete para a idéia de algo que é realizado de forma intuitiva e basicamente empírica, o que o autor nega em sua concepção baseada em princípios administrativos.

Urwick (1947, p.7-8) ressalta que o desenvolvimento de uma técnica de administração não é incompatível com os princípios do governo democrático, mas os

princípios que tratam de questões de organização e administração não podem ser frutos de opiniões ou tentativas de organizar o executivo do governo baseado nas personalidades e na política.

O fato de mencionar que não há interferência em relação ao fator democrático revela uma preocupação com possíveis elementos restritivos da liberdade individual internamente à estrutura formal que sua teoria sugere, com base em elementos da teoria de Fayol, por exemplo, o controle, estabelecido formalmente.

Talvez o autor tivesse consciência das possíveis implicações antidemocráticas e/ou restritivas (em vista de um determinado conceito de democracia) da proposição de uma estrutura em moldes teóricos advindos da teoria de Fayol.

Naquele momento, havia uma base insuficiente nas ciências físicas para uma ciência exata da Administração, o que remete para a inferência de que Urwick (1947) possuía uma determinada concepção de “ciência” ligada ao modelo das ciências físicas/exatas, mesmo em se tratando de posicionamentos que incorporavam alguns dos desenvolvimentos dos estudos administrativos na área de Ciências Humanas.

Inferre-se uma desconsideração/desconhecimento dos estudos de caráter sociológicos que começam a ser desenvolvidos e uma não caracterização das Ciências Humanas como campo científico, talvez devido a uma suposta fragilidade conceitual, e uma discussão do autor em relação à dualidade teoria e prática. Parece estar criticando os princípios administrativos postos em prática a partir de experiências anteriores de administradores bem sucedidos, apontando para a necessidade da formulação teórica e do conhecimento científico para a administração.

Enfatiza o caráter social das organizações, inclusive da sociedade, que deveria perseguir objetivos que englobassem o interesse do grupo como um todo. Nesse sentido, há referência ao aspecto social, e conseqüentemente humano, da administração, apontando para elementos de organização social diferenciados, o que descreve como sendo a multiplicidade do Estado para atender à variedade das necessidades sociais individuais.

Posteriormente, acrescenta a necessidade da modernização dos princípios, uma vez que a evolução da sociedade exige das instituições sociais uma equivalente adaptação para a continuidade social.

Na análise dessa teoria de administração, pode-se inferir que alguns elementos característicos da Escola Clássica de Administração, associados ao modelo

racional/burocrático e a sua lógica, estão presentes: padronização, restrição da liberdade individual e divisão pormenorizada do trabalho.

A teoria de Urwick (1947) apresenta essas características, por se tratar de um dos seguidores da teoria apresentada no trabalho de Fayol (1958), intitulado Administração Industrial e Geral, dentre outros elementos, defendendo uma teoria geral de administração que pode ser adaptada para as diferentes atividades.

Com relação ao rápido desenvolvimento e evolução dos princípios da Administração Industrial, Urwick (1947, p.9) afirma a sua ligação ao fato de que o hábito é um grande estabilizador na vida social e impede a mudança com rapidez.

Segundo o autor, a mente humana aceita a mudança muito mais vagarosamente quando ligada a instituições e formas habituais de pensar, comparativamente a ferramentas por ela (mente humana) empregadas ou novas facilidades, que seja preparada para usar (URWICK, 1947, p.9).

Acrescenta que os responsáveis pela administração de empresas não foram capazes de escapar à lógica que esse tipo de administração impõe, o que os levou à utilização de métodos que envolvem máxima efetividade, apesar de suas inconsistências com teorias econômicas do momento.

Isso aponta para o fato afirmado nesta pesquisa: o modelo racional/burocrático tem uma presença marcante em diferentes momentos da Administração Escolar devido a uma forma específica de organização social, uma vez que se dá sobre o processo educacional, localizado e restrito organizacionalmente pela escola enquanto instituição, fazendo com que as formas de pensar predominantes encontrem um ambiente propício para a estabilidade (na forma como apresentada por Urwick, 1947), e não para a mudança. A “tendência natural” pela manutenção pode ser um dos indícios, não das raízes, mas da presença marcante do modelo nas organizações escolares e sua resistência, apesar das tentativas, propostas e afirmações a respeito da mudança.

A estrutura racional/burocrática cria mecanismos que ao mesmo tempo restringe a liberdade individual, circunscrita a determinada responsabilidade, e impede que o ocupante de um determinado cargo sofra uma pressão considerada desnecessária para realizar determinadas tarefas. Esse mecanismo pode ser interpretado como responsável pela criação de um determinado círculo vicioso em que as esferas de responsabilidade são percebidas como barreiras para ações além de suas fronteiras ou como escudos protetores em relação às ações não realizadas.

[...] *The, perhaps unfortunate, phrase “Scientific Management” was merely an affirmation that the methods of thought, the respect for natural law, which inspired the work of chemists and engineers, could and should be applied to the human arrangements underlying the use of the new and powerful tools they had evolved*^{clxxxi} (URWICK, 1947, p.10) (grifos do autor).

Ao considerar a expressão “Administração Científica” como uma denominação infeliz, leva a inferir uma cisão entre as teorias consideradas nesta pesquisa como conjuntamente possibilitadoras do quadro conceitual no qual emerge a imagem do modelo racional/burocrático: as de Taylor e de Fayol.

O elemento inusitado é o reconhecimento de elementos que indicam a existência de duas modalidades de modelos racionais/burocráticos, e surge com a interpretação de que Urwick (1947) critica a teoria de Frederick Taylor e os princípios administrativos industriais, defendendo as idéias de Fayol (1958) sobre a Administração Geral, o que parece estabelecer uma cisão entre esses autores da Escola Clássica de Administração.

Urwick (1947, p.10-11) considera a necessidade de amadurecimento da “arte da administração” em face da necessidade de coordenação de esforços para superar o atraso nas relações sociais entre o Estado e o indivíduo, em função daquilo que denominou de “novas lealdades instituídas”.

Ao utilizar a expressão “arte da administração” diversas vezes, reforça a idéia apresentada, nesta tese, sobre a fragilidade conceitual do campo de estudos, inferida nesse livro como sendo Administração Geral, remetendo, ao mesmo tempo, para uma concepção da Administração enquanto campo de estudos sem uma consolidação científica.

Ao apresentar “*The Nature of Administration and the General Scheme of Analysis*”^{clxxxii}, Urwick (1947, p.13) leva à interpretação de que utiliza como seu esquema geral de análise a teoria de Fayol (segundo ele, um administrador industrial bem sucedido) e assim formula seus princípios.

Cita também outros importantes autores da teoria administrativa, entre eles Mary Parker Follet, Mooney e Reiley, e Taylor.

É interessante perceber a importância que Urwick (1947) atribui à teoria e ao processo de formulação de princípios, à utilização e discussão de idéias para a melhoria do trabalho de administração e a sua referência teórica a partir da obra de Fayol (1958). Porém, apesar de atribuir um grande valor à utilização da teoria como elemento de revisão e melhoria da prática administrativa, não aponta, além dos autores já citados, outras fontes de teorias administrativas.

Ao citar uma passagem da obra de Fayol, Urwick (1947, p.16) procura esclarecer o conceito de administração, que é provavelmente aquele que adota para seu livro.

[...] “Administration, regarded in this way” [...] “must not be confused with government. To govern is to conduct an undertaking towards its objective by seeking to make the best possible use of all the resources at its disposal; it is, in fact, to ensure the smooth working of the six essential functions. Administration is only one of these functions, but the managers of big concerns spend much of their time on it, that their jobs seem to consist solely of administration”^{clxxxiii} (FAYOL apud URWICK, 1947, p.16) (grifos no original).

Ao interpretar a teoria de Fayol, analisa a utilização de uma palavra francesa (*prévoyance*) que corresponde a duas traduções em inglês: *forecasting* e *planning*. Em português: previsão e planejamento (URWICK, 1947, p.16).

Na interpretação dos princípios estabelecidos por Fayol, estabelece uma relação de causa e efeito entre eles ao afirmar que a Previsão leva ao Plano; a Organização tem como seu objeto a Co-ordenação; o Comando se refere ao Controle.

Segundo Urwick (1947, p.18), “[...] O princípio subjacente no qual toda a arte [administração] se apóia é a *Investigação*” (grifos do autor). Parece considerar essencial uma estreita relação entre a teoria e a prática, por considerar que a investigação, fornecedora dos princípios teóricos, deve surgir dos fatos da prática administrativa.

Na estrutura interpretada pelo autor a partir da obra de Fayol, ele estabelece, de certo modo formalmente, uma organização de princípios que resulta numa cadeia de princípios, processos e efeitos.

Descreve a Investigação como sendo um princípio que tem como processo a Previsão e como efeito o Planejamento. Da mesma forma, a Propriedade, em sentido de algo apropriado, é um princípio que tem como processo a Organização e como efeito a Co-ordenação. Por fim, a Ordem é um princípio cujo processo é o Comando e cujo efeito é o Controle (URWICK, 1947, p.18-19).

Ao analisar o elemento “Previsão”, Urwick (1947, p.20) admite a “investigação” ou “pesquisa” como o princípio que deve fundamentar o processo de previsão e acrescenta que a investigação somente terá sucesso se houver princípios intelectuais firmemente assegurados e adotados estritamente pelos responsáveis pela direção das atividades de pesquisa.

O autor resume essas afirmações no “Princípio do Determinismo”, através do qual cada fenômeno social é o resultado de causas definidas e verificáveis (URWICK, 1947,

p.20). Com isso, leva a inferir uma determinada concepção de ciência, a julgar pelas concepções acerca da investigação e pesquisa, que pode corroborar a tese do modelo racional/burocrático e suas raízes em uma determinada concepção de ciência. Tal concepção não está totalmente formulada, mas deixa claro um de seus princípios básicos, a rigidez, não somente no sentido de rigor científico, mas também em termos da própria concepção de método científico.

Ao final da análise, Urwick (1947) mostra sua grande crença na ciência enquanto elemento capaz de atender às necessidades de sistematização de conhecimentos e de procedimentos administrativos, ao mesmo tempo como elemento capaz de fornecer um determinado método de investigação.

Conclui também que esses elementos compõem um quadro conceitual do qual surge uma imagem de estrutura racional, formal, e cujo elemento central seria o controle. Tudo isso parece estar associado a uma tentativa de estabelecer parâmetros de profissionalização para a profissão de administrador, percebida pelo autor como altamente desprofissionalizada.

Ao se analisar a discussão sobre o “Planejamento” na administração, verifica-se que suas idéias extrapolam, em certa medida, as molduras do modelo racional/burocrático ao defender que o planejamento não é uma questão de superimposição de autoridade (URWICK, 1947, p.34).

Esses posicionamentos auxiliam na colocação do ponto de vista defendido nesta pesquisa: esclarecer alguns traços evolutivos da teoria de administração, uma vez que se podem preencher certas lacunas que passam a existir sobre o assunto, evitando saltos nas considerações sobre o período histórico da análise.

Ao considerar o princípio da “organização como um problema técnico”, Urwick (1947, p.35) afirma a “amplitude/ambigüidade⁷¹” do uso do termo “organização” em face da proposta de utilizá-lo (no livro) como uma palavra de significado limitado e técnico.

Para solucionar esse problema, propõe a utilização da analogia em relação aos grupos sociais e aos organismos vivos. Essa referência à Biologia remete, no quadro teórico dos modelos, ao modelo de sistema social. Propõe também “a abordagem da engenharia”

⁷¹ O aspecto relevante a respeito do uso da palavra “*loose*”, traduzida como amplitude/ambigüidade, devido à forma como foi utilizada no livro, é o fato de Lima (1998) se referir a autores que utilizam a palavra para a analogia que explica a imagem do modelo anárquico, que na cronologia inferida em Lima (1998) é bastante posterior ao livro de Urwick (1947).

porque considera o paralelo com a Mecânica de grande utilidade para discutir a organização (URWICK, 1947, p.35).

Apesar dessa visão mecanicista, o elemento humano tem grande influência nessa ambigüidade em relação ao conceito de organização, pois reflete a falta de precisão no pensamento sobre os grupos sociais.

Ao analisar essa “abordagem da engenharia”, Urwick (1947, p.35-36) compara o fato de os homens serem capazes de distinguir os diferentes processos “organizados” para a montagem de um automóvel, mas não serem capazes de distingui-los quando lidando com grupos sociais, ao aplicar o termo “organização” indiferentemente para todos os processos.

Ao se interpretar o que Urwick (1947, p.36) afirma sobre “organização enquanto processo”, infere-se que o modelo racional/burocrático e sua rigidez formal derivam de uma necessidade humana de explicação e didática. Na verdade, o autor, influenciado pela teoria de Fayol, tem consciência das imperfeições da estrutura organizacional e afirma que a infinidade e a variedade da natureza humana não podem se encaixar perfeitamente dentro de uma determinada organização.

^{clxxx} O ponto principal subjacente a esta série de palestras é que se enfoca, em um esquema lógico, vários “Princípios de Administração” formulados por diferentes autoridades. O fato de que tais “Princípios” – elaborados por pessoas de diferentes nacionalidades, experiência amplamente variada e, na maioria dos casos, sem conhecimento dos trabalhos uns dos outros – fossem suscetíveis de tal arranjo lógico é, em si, altamente significativo.

^{clxxxi} A, talvez infeliz, expressão “Administração Científica” foi meramente uma afirmação que os métodos de pensamento, o respeito pela lei natural, a qual inspirou o trabalho dos químicos e engenheiros, poderiam e deveriam ser aplicados aos arranjos humanos subjacentes ao uso das novas e poderosas ferramentas que eles desenvolveram.

^{clxxxii} A Natureza da Administração e o Esquema Geral de Análise.

^{clxxxiii} [...] A administração, considerada desta forma, [...] não deve ser confundida com governo. Governar é conduzir um empreendimento em direção ao seu objetivo procurando fazer o melhor uso possível de todos os recursos à disposição; é, de fato, assegurar o funcionamento contínuo das seis funções essenciais. A administração é apenas uma destas funções, mas os gestores de grandes preocupações gastam tanto de seu tempo nisso que seus trabalhos parecem consistir somente em administração.

Aspectos da Constituição Teórica da Administração Escolar no Brasil: 1940-1960

José Querino Ribeiro: “Ensaio de uma teoria da Administração Escolar”

Esse livro é considerado pioneiro no país e de relevância devido a duas preocupações centrais: produzir teoria e, ao mesmo tempo, delimitar o campo de estudos da Administração Escolar.

Ao se considerar como possíveis referências teóricas todas as menções do autor a elementos das diversas ciências sociais aplicadas, torna-se impossível reconhecer um único modelo teórico em seu trabalho.

Ribeiro (1952) demonstra conhecer as diferentes influências e contribuições dos campos da Sociologia, Psicologia, Filosofia, História, Economia e Política, e suas concepções sobre a educação não estão ligadas a um único modelo teórico explicativo, ao contrário do que se pode inferir em relação a sua teoria de administração escolar.

Essa interdisciplinaridade na composição de sua teoria é uma característica peculiar dos chamados “pioneiros da Administração Escolar” no Brasil, que incluem (além de José Querino Ribeiro) Anísio Teixeira, M. B. Lourenço Filho, Antonio Carneiro Leão, entre outros autores.

Aliada a outras, sua preocupação central era o campo de estudos que estava em processo de organização e constituição de suas bases, no Brasil, e que já possuía alguns estudos elaborados, mas havia necessidade de sistematização (RIBEIRO, 1952, p.7).

Devido aos elementos predominantes nesse campo, advindos de uma determinada concepção clássica de administração, sua teoria aproxima-se do modelo racional/burocrático, com destacada necessidade de clareza dos objetivos da Administração Escolar (RIBEIRO, 1952, p.8).

Devido à presença de outros elementos componentes dessa teoria, infere-se também a possibilidade de aproximação ao modelo de sistema social, a partir das contribuições de sua prática de administrador incorporada à formulação teórica da Administração Escolar.

A imagem organizacional que emerge nesse contexto é a do modelo sócio-intervencionista (racional/burocrático e de sistema social), uma vez que a intervenção se dá no sentido de estruturar uma determinada realidade administrativa, talvez acreditando que essa estruturação formal pudesse melhorar aspectos compreendidos como problemáticos, entre eles, a falta de uma delimitação nítida do campo.

Em “Definições fundamentais”, Ribeiro (1952, p.13) discute três termos que considera essenciais para a colocação do problema da administração escolar: educação, instrução e escolarização. Distingue cada um dos três em relação a suas amplitudes e afirma que a administração escolar se dá em relação ao processo de escolarização, realizado formalmente em ambiente escolar e estabelecido de acordo com normas que são tomadas como consensuais.

Outra questão terminológica ligada à amplitude das duas áreas (Administração Escolar e Administração Educacional) faz referência ao livro “Educação para a democracia: introdução à administração educacional”, de Anísio Teixeira, revelando uma distinção, similarmente aos termos anteriores, em relação às suas amplitudes.

O esforço de discussão terminológica de Ribeiro (1952) parece estar ligado a um de seus propósitos centrais que é a delimitação do campo de estudos da Administração Escolar, no Brasil.

Em “Educação, fenômeno social”, Ribeiro (1952, p.14-17) discute algumas teorias educacionais e faz referência às obras de Lourenço Filho, John Dewey, Fernando de Azevedo e Émile Durkheim. Essa discussão interdisciplinar revela que o autor tenta construir uma concepção de educação embasada em diferentes posicionamentos, a despeito de sua teoria de Administração Escolar poder se aproximar de um modelo teórico cujo quadro conceitual é menos interdisciplinar.

Com relação ao meio social, a educação pode efetivar-se de duas formas: intencional e não intencional (RIBEIRO, 1952, p.14), e o elemento que diferencia as duas modalidades é o controle. Para que seja intencional, a educação deve ter seus procedimentos formalizados e estabelecidos para fins de realização programada. Isso se dá quando existe um determinado “agente” que exerce controle sobre o processo.

Na maioria das vezes, é o Estado que exerce o controle sobre a educação, a formalização dos procedimentos e da administração, refletindo o modo organizacional e seu modelo de administração.

Essa breve reflexão aponta para os processos de formalização e controle da educação pelos Estados, entendidos como instrumentos administrativos dos países, sendo os fatores principais que ligam a administração escolar e suas origens à imagem do modelo racional/burocrático, em especial por razões financeiras, que dão origem aos estudos sobre racionalização.

Por outro lado, a análise que Ribeiro (1952) faz dos termos mencionados aponta para uma ênfase na consideração da educação como a transmissão cultural de padrões sociais de uma geração para a outra. Surgem, então, outros elementos do modelo racional/burocrático como a clareza dos objetivos (objetivos sociais) e a formalização dos instrumentos administrativos que devem garantir a realização da educação.

Segundo Ribeiro (1952, p.21), a escola é uma instituição na qual a educação se dá de forma sistematizada e, portanto, com um certo grau de formalismo que reflete a estrutura social para a qual prepara o indivíduo.

É possível que diante da estreita relação entre a estrutura formal da sociedade e a estrutura formal (e supostamente formalizante) da escola haja espaço para encontrar as características de um modelo organizacional passível de aproximação à lógica racional/burocrática.

Em “Fundamentos da Administração Escolar”, Ribeiro (1952) analisa: a escola enquanto instituição social, criada para assegurar a unidade e a economia da educação; o processo de escolarização e algumas de suas mudanças; e o aproveitamento dos estudos gerais de administração, cujas teorias contribuíram para a Administração Escolar.

Ao colocar como fundamentos da Administração Escolar uma determinada concepção geral de administração, estabelece um importante elemento de sua teoria e, aliado à influência de Fayol (1958), remete para uma imagem organizacional racional, num determinado sentido racionalizador.

Ao apresentar elementos sobre “A Complexidade da Escola Moderna”, Ribeiro (1952) analisa a relação de causa e efeito entre essa complexidade e aquilo que chamou de “progresso social”.

Supõe-se que o contexto de análise e elaboração dessa teoria seja no final dos anos de 1940 e início dos anos de 1950. Talvez o autor estivesse revelando uma determinada mudança paradigmática na sociedade brasileira, que começava a avaliar empreendimentos sociais, mudando o foco anterior que se voltava somente para empreendimentos financeiros.

Esse fato parece colocar não somente a necessidade de um novo conceito de escolarização e administração escolar, mas principalmente o início de transformações que acarretariam a tomada de uma certa consciência, por parte do setor educacional, em relação a um novo conjunto de responsabilidades, com conseqüências para a administração escolar.

Ao analisar “As Responsabilidades da Escola Atual”, Ribeiro (1952) afirma que “A filosofia de educação” estabelece os ideais de formação educacional, que são criados e/ou propostos por elites e trazidos para a escola, a partir de um ambiente externo.

Refletindo sobre essa afirmação, pode-se concluir que é impossível interpretar a escola como uma organização homogênea na qual todos os seus integrantes, principalmente os funcionários, abrem mão de seus ideais pessoais para assumirem ideais que talvez nem conheçam ou não aceitem.

É improvável que a interpretação construída aponte para uma imagem de “escola como máquina” e de “administração escolar como engrenagem”, fazendo funcionar um empreendimento completamente homogêneo. Essas imagens do modelo racional/burocrático e de todos os elementos de seu universo conceitual, como a homogeneidade e a integralidade, perdem força na teoria de Ribeiro (1952).

Se por um lado, o autor pode ser criticado por apresentar uma determinada teoria racional/burocrática, por outro lado, fornece elementos que podem apontar para uma interpretação do fenômeno da escolarização, em bases conceituais diferentes das que se supunham, e suas implicações para uma teoria de Administração Escolar.

O autor apresenta ainda os argumentos relativos àquilo que denomina de “elites”, baseando-se em filósofos como Dewey, Dilthey e Mannheim.

Na sequência de afirmações, coloca a Administração Escolar como um elemento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, em relação à Filosofia de Educação, impedindo que a difusão da “elite”, que compõe os objetivos da escolarização, possa redundar em perda de eficiência da instrução.

Um dos elementos principais que permite a aproximação de sua teoria de Administração Escolar de um modelo racional/burocrático muda de foco, uma vez que não há a clareza dos objetivos como elemento intrínseco do processo educacional / administrativo.

Em “As ciências esclarecendo o processo educativo”, Ribeiro (1952) apresenta os elementos que contribuíram para o avanço dos métodos e técnicas utilizadas na educação. O título da rubrica denota ainda uma certa influência iluminista através do que ficou conhecido como o Esclarecimento e, conseqüentemente, indica um determinado conceito de ciência e conhecimento na base da construção teórica.

Infere-se que há uma atribuição de grande valor aos avanços científicos do início do século XX e sua contribuição/influência na educação, pois se acredita que esses avanços ou

se incorporam como elementos de função específica (disseminação do conhecimento científico) ou contribuem para esclarecer os processos gerais da educação.

Essa característica de uma certa etapa da história do pensamento administrativo brasileiro, representada pelo livro de Ribeiro (1952), pode ser compreendida de forma ampliada pelas contribuições de Anísio Teixeira e também de M. B. Lourenço Filho.

Ribeiro (1952) atribui aos avanços científicos, especialmente em três áreas (Biologia, Psicologia e Sociologia), os progressos educacionais e o aumento das responsabilidades da escola, aumentando também o espectro do trabalho da administração escolar.

Inferese das suas afirmações que uma das raízes de um modelo racional/burocrático está depositada (no Brasil) na necessidade de utilização de uma determinada concepção de ciência, devido à amplitude e complexidade que assumia naquele momento o empreendimento educacional.

Segundo o autor, é preciso garantir que os recursos financeiros advindos do Estado sejam utilizados com economia e eficiência, o que aponta para o rigor de uma determinada concepção de ciência, que poderia garantir esses pontos, através do controle formal e do estabelecimento de clareza nos objetivos e nos processos organizacionais da escola.

Para haver maior rigor na execução das tarefas escolares, há a necessidade de maior controle, que advém da redução das liberdades individuais dos que trabalham no interior da organização escolar⁷². A imagem que se infere nessas argumentações aponta para a estrutura do modelo racional/burocrático, enquanto estrutura na qual a educação opera.

Em “Os Princípios Fundamentais do Processo da Escolarização Moderna”, Ribeiro (1952, p.65) considera essencial: liberdade, responsabilidade, unidade, economia e flexibilidade.

O livro de Moehlman (1951) é citado duas vezes, sendo que a primeira delas está em “Unidade dos processos de escolarização” e refere-se, especificamente, aos padrões e valores estabelecidos pelo grupo social, em determinado momento, convergindo e articulando os setores, de forma a alcançar seu objetivo de instrumento de integração social (RIBEIRO, 1952, p.68-69).

O princípio da “Flexibilidade” diz respeito à natureza de constante mudança da educação em relação a duas interfaces: o dinamismo social e a instabilidade do

⁷² Essa referência remete para o conceito de “margens de autonomia relativa”, apresentado por Lima (1998), elemento potencialmente problemático num contexto racional/burocrático, uma vez que “procedimentos taylorizados” na administração escolar podem gerar um aumento do controle formal.

comportamento dos alunos. Nesse ponto, as concepções de processo educacional, advindas de Moehlman (1951), que parecem ter contribuído para as de Ribeiro (1952), não estão totalmente inseridas no contexto da Administração Escolar, apresentada por ambos os autores. A primeira está de acordo com uma determinada realidade considerada democrática e as concepções acerca da Administração Escolar levam a inferir uma estrutura restritiva e impositiva.

A concepção de processo educacional está ligada a uma tradição filosófica com base nas teorias de John Dewey, no que diz respeito a Moehlman (1951). Ribeiro (1952) baseia-se em inúmeros princípios da Escola Nova, o que se pode inferir das várias referências a estudos publicados por M. B. Lourenço Filho sobre o assunto⁷³.

Em sua análise sobre “As Fontes de Inspiração da Administração Escolar”, Ribeiro (1952) apresenta elementos que complementam o quadro dos fundamentos desse campo, construído na primeira parte do livro.

Associa as fontes de inspiração aos elementos históricos, sociais, filosóficos e políticos apresentados nos capítulos anteriores, cujo objetivo é identificar os estudos que deram origem e que podem ser interpretados como responsáveis pelo desenvolvimento da investigação/pesquisa em Administração Escolar (RIBEIRO, 1952, p.77).

Em termos de avanços científicos, o autor justifica a utilização de “referências teóricas” advindas daquilo que ficou caracterizado como “administração geral”.

Em “A busca de uma solução racional”, Ribeiro (1952, p.77-78) aponta para a sistematização como elemento utilizado na educação, em oposição a um processo desenvolvido ao acaso. Esse fator seria utilizado para a realização educacional com unidade de objetivos e racionalização de seu funcionamento.

A Administração Escolar encontra seus fundamentos nos estudos gerais de administração, pois foram estes que forneceram os elementos para a superação de dificuldades da administração pública e privada.

Essa busca de solução racional, possibilita inferir a necessidade de administração do bem público através de uma estrutura mais sistematizada, ou seja, formal, e com controle

⁷³ Por outro lado, cita-se Sears (1950) e Moehlman (1951), entre outros autores norte-americanos, cujas concepções na área da Administração Escolar, por mais tradicionais e aproximadas do modelo racional/burocrático que estejam, não interferem na concepção de educação democrática e humanista, que foge aos formalismos e racionalismos do modelo citado. Essa característica pode ter contribuído para a construção da teoria de Ribeiro (1952).

sobre os procedimentos e realizações propriamente educacionais (unidade de objetivos) com economia de recursos públicos (racionalização do funcionamento).

Das afirmações de Ribeiro (1952) surge a imagem do modelo racional/burocrático devido à clareza com que coloca os objetivos, e pela necessidade da sistematização e racionalização do funcionamento administrativo.

Em “Os estudos de administração nas atividades de economia privada”, Ribeiro (1952, p.78) afirma que os estudos administrativos surgiram primeiramente nas atividades privadas, pois quando o Estado veio a se organizar como empresa e percebeu a necessidade de tais estudos já haviam grupos privados na sociedade cujos empreendimentos particulares haviam se tornado empresas e possuíam uma certa sistematização do conhecimento.

Segundo Ribeiro (1952), Taylor foi pioneiro na área de administração, pois teria concretizado seus postulados na “lei do mínimo esforço”, o que aponta para trabalhos na administração de empresas privadas norte-americanas. Além de produzir os primeiros estudos da chamada “lei do mínimo esforço”, também se propôs a convencer os empresários da necessidade da administração e de sua produtividade, ao contrário do que pensavam os empresários da época, pela natureza não material dos resultados em comparação com a produção industrial.

O autor aponta para a imagem do modelo racional/burocrático advinda não somente da teoria de Frederick Taylor, mas da forma como foi desenvolvida e aplicada na racionalização do funcionamento de indústrias. Em relação à administração escolar, esse desenvolvimento teórico foi “absorvido” por ser considerado um avanço científico.

A sistematização referida por Ribeiro (1952) parece ser um processo proposto como tentativa de ordenar uma realidade um tanto quanto disforme que havia anteriormente e que, em termos de exeqüibilidade de política social e caráter do processo educacional, necessitava de controle e de sistematização formal. Trata-se de um procedimento voltado para uma realidade organizacional que já havia evoluído de um estágio não intencional para um intencional, mas com a necessidade de formalização do aspecto intencional, tornando-o mais concreto e, por isso, mais palpável e controlável.

Nesse contexto, o elemento que não fica muito claro é o ponto de referência em relação ao desvio do padrão. Quando há um determinado desvio e uma busca pela correção não se pode inferir com clareza qual seria o padrão e exatamente qual o grau do desvio.

Uma das teses de Ribeiro (1952) é confirmada em relação à imprecisão terminológica da área que acarreta uma falta de clareza em relação aos conceitos utilizados/implícitos no campo de estudos.

Faz referência à Biologia e seus estudos e avanços científicos, fato que reforça a afirmação da multidimensionalidade do modelo teórico inferido de sua teoria, uma vez que se poderia encontrar o gérmen de um modelo de sistema social com suas analogias biológicas/orgânicas.

Ao analisar a “Situação atual dos estudos de administração”, mostra uma “preocupação de corrigir a primitiva tendência à desumanização [...] por se haver derivado da racionalização fria do estudo dos trabalhos de base” (RIBEIRO, 1952, p.89).

Naquele momento havia uma crítica à posição considerada tradicionalista em administração científica e os elementos do modelo racional/burocrático estavam sendo entendidos como opositores em relação a um conceito mais humanizado de administração.

Acrescenta que havia uma “tendência para conduzir os estudos de administração pela via sociológica mais do que pela psicológica e tecnológica do passado” (RIBEIRO, 1952, p.89), o que aponta para uma busca de princípios científicos em um outro ramo das ciências: a Sociologia.

A abordagem psicológica dos anos de 1940 e até mesmo a tecnológica anterior e concomitante a ela estavam desgastadas em termos de sua capacidade de oferecer elementos para a interpretação da realidade e da construção de teoria administrativa.

Um outro ponto de relevância é que talvez a abordagem sociológica defendida por Ribeiro (1952) estivesse caminhando para um determinado ramo da Sociologia que não permitiu superar totalmente a imagem do modelo racional/burocrático que sobressai da organização escolar.

Ao analisar o “Desenvolvimento dos estudos de Administração no Brasil”, Ribeiro (1952, p.89-92) informa sobre a criação de quatro importantes instâncias de produção dos estudos: nos anos de 1930, a criação do IDORT (Instituto de Organização Racional do Trabalho) e do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público); nos anos de 1940, a criação da Fundação Getúlio Vargas e do Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo.

As publicações desses órgãos contribuíram para “a agitação dos problemas científicos da administração” (RIBEIRO, 1952, p.91). Propiciaram excelentes subsídios para a interpretação da administração escolar (RIBEIRO, 1952, p.92), o que leva a inferir

que incorporou elementos discutidos nas áreas de Administração Pública e de Empresas, com uma concepção de resolução dos problemas pela ciência e, como fica evidente na natureza dessas instituições, por uma determinada busca por eficiência na administração.

Ao analisar a “Colocação do problema da Administração Escolar”, afirma:

“[...] 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 começo deste século. Conta ele mesmo que, partindo de diversas publicações feitas sob diferentes títulos, [...], 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 a respeito de sua atuação como diretor de ensino no Distrito Federal [...]), para a formulação de “princípios do que se deveria fazer e porque o deveria.” (RIBEIRO, 1952, p.99) (grifos do autor)⁷⁴.

Talvez uma das grandes influências do conjunto das obras norte-americanas analisadas por Ribeiro (1952), em relação ao seu posicionamento teórico, tenha sido o caráter local dessas obras. Por seu caráter pragmático, os norte-americanos não tiveram interesse em estudar amplas bases teóricas, sistematizando seus estudos através de problemas localizados, levando o autor a buscar uma teoria geral da administração, como referência teórica, o que o teria impelido a utilizar a teoria de Fayol (1958) já trabalhada em um outro estudo⁷⁵ (RIBEIRO, 1952, p.103).

Ao afirmar que no Brasil “[...] a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR não superou de fato, ainda, aquela fase dos “relatórios de experiências pessoais bem sucedidas” a que se referia Cubberley” (RIBEIRO, 1952, p.103) (grifos do autor), parece buscar a superação da etapa histórica com a formulação do “Ensaio de uma teoria da administração escolar”.

Para a pesquisa, a análise dos dados remete à busca de uma teoria fundamentada em bases amplas e gerais, como defendia o próprio Ribeiro (1952), aliada à busca por princípios, que seria um segundo passo evolutivo na sistematização de estudos. O autor utiliza as referências teóricas de Henry Fayol e Frederick Taylor, associando-as a

⁷⁴ Com relação ao trabalho de Cubberley (1931), analisado nesta pesquisa, as obras referidas por Ribeiro (1952), como sendo aquelas através das quais Cubberley (1931) teria iniciado o processo de sistematização do campo de estudos da Administração Escolar, estão apresentadas em sua ordem cronológica, traduzidas para o português, no Apêndice A.

⁷⁵ Refere-se aqui ao livro publicado por José Querino Ribeiro em 1938, intitulado “Fayolismo na Administração das escolas públicas”.

Moehlman (1951), por seu estabelecimento de princípios, e Sears (1950), que também utiliza uma abordagem fayolista⁷⁶.

Ainda com relação ao livro de Cubberley (1931), acredita-se que não somente a sistematização inicial do campo de estudos (o que em si já seria um grande avanço) tenha influenciado o trabalho de Ribeiro (1952). Por seu contexto de formulação, o trabalho de Cubberley (1931) apresenta, mesmo que de forma implícita, o início de um processo de mudança nos paradigmas com um primeiro elemento de relevância: a grande confiança depositada na suposta capacidade que os princípios científicos (a crença na ciência como solução) teriam para consolidar uma teoria de administração.

No Brasil, a confiança na capacidade da ciência parece ser expressa de forma um pouco mais clara no livro de Teixeira (1997)⁷⁷, citado por Ribeiro (1952) como sendo exemplo de “relatórios de experiências pessoais bem sucedidas”.

Na segunda parte do livro, “Conteúdo da Administração Escolar”, Ribeiro (1952, p.113-114) reitera o fato de compreender a administração escolar como uma das aplicações da Administração Geral e que, por isso, deve considerar os estudos realizados em outros campos da administração assim como para eles contribuir.

O autor não ignora o fato de a administração escolar constituir um todo cujas partes, intimamente relacionadas e interdependentes, são distinguíveis, mas absolutamente inseparáveis e afirma a “[...] conveniência do aproveitamento do “taylorismo” e do “fayolismo” para a resolução de problemas escolares” (RIBEIRO, 1952, p.113) (grifos do autor).

Na análise de Ribeiro (1952), esses pontos permitem inferir a adoção de um posicionamento declaradamente baseado na obra de Fayol, desenvolvido a partir da análise da administração dos serviços de base (industriais).

Ao reconhecer a multiplicidade (talvez multidimensionalidade) da administração escolar, rejeita uma abordagem que analisa suas partes de forma estanque, sem incorporar,

⁷⁶ Considera-se que as teorias produzidas por Ribeiro (1938; 1952) e por Sears (1950) utilizam uma abordagem fayolista, o que não significa classificá-las como teorias fayolistas, o que ocorreu com os trabalhos de Gulick e Urwick (1937) e Urwick (1947), na medida em que as primeiras fizeram a aproximação à Administração Escolar, sem perder de vista elementos eminentemente educacionais.

⁷⁷ O livro a que se refere é “Educação para a democracia: introdução à Administração educacional”, publicado por Anísio Teixeira em 1936. A reedição aqui referida é de 1997, sob responsabilidade da Editora da UFRJ. Esse mesmo livro foi analisado na dissertação de mestrado “Para uma teoria de Administração Escolar no Brasil: existe um modelo teórico?” e a teoria dele inferida aproxima-se de um modelo racional/pragmático.

integralmente, uma abordagem mecânica/mecanicista de administração, passível de aproximação a um modelo-máquina.

Encerra essas considerações afirmando concordar

“[...] com Sears quanto à necessidade de se construir uma teoria da Administração Escolar; com Moehlman quanto à condição meramente instrumental da Administração Escolar, no sentido de que sua função principal é a de ajustamento das atividades de escolarização aos ideais de educação” (RIBEIRO, 1952, p.113-114).

Ao que tudo indica, as contribuições/influências advindas das obras citadas de Sears (1950) e Moehlman (1951) são em número maior do que apenas os pontos identificados pelo próprio Ribeiro (1952). Por essas contribuições/influências estarem difundidas pelo livro, a análise é mais trabalhosa e deve ser feita através de processos de inferências.

Em relação ao que se pode identificar, parece haver uma determinada referência teórica/concepção de ciência presente no contexto acadêmico naquele momento, em especial na área da Administração Escolar. Ainda não é possível afirmar com segurança qual seria essa referência/concepção, se é que se pode traduzi-la em uma única corrente de pensamento.

Ao analisar os “Aspectos da Administração Escolar”, Ribeiro (1952, p.115-118) os classifica como sociais, técnicos, substantivos, adjetivos, estáticos e dinâmicos, e estabelece distinções que permitem inferir uma certa dualidade intrínseca à natureza da Administração Escolar.

Por seu caráter ao mesmo tempo social e técnico, ela teria internamente divisões, pelo menos em duas partes, de seus aspectos essenciais que permitiram ao autor classificá-los e afirmar ainda a existência da “organização informal” internamente à organização formal.

A dualidade que possibilita reconhecer a organização informal aponta para uma identificação da imperfeição estrutural e não reproduz integralmente os elementos formais de uma determinada estrutura organizacional (do modelo racional/burocrático). A influência que o fator humano pode ter nessa organização formal talvez seja o elemento decisivo na constituição da informalidade organizacional, uma vez que esse elemento subjetivo não é de fácil apreensão e conformação aos modelos/estruturas formais.

A visão de Ribeiro (1952) sobre os aspectos da administração escolar leva a concluir que, apesar de uma certa dualidade, o autor visualiza a administração escolar enquanto processo unificador. Essa dualidade levanta a questão da ineficácia do modelo racional/burocrático em se realizar integralmente, exercendo um controle total,

incongruente com a natureza própria do fato educacional, não somente pelo que contém de social, mas principalmente pelo que contém de humano.

Ribeiro (1952) analisa “Os tipos de Administração Escolar”, dividindo-os de acordo com a natureza, extensão e estrutura.

Em relação à natureza, afirma que a divisão se dá entre as escolas públicas e privadas. O fato de as primeiras estarem geralmente presas a um sistema que depende diretamente dos objetivos e recursos do poder constituído pode submetê-las até à influência de interesses partidário-eleitorais (RIBEIRO, 1952, p.119).

Essa afirmação demonstra o grau de consciência do autor em relação às influências sofridas pelas escolas públicas e impede, em certa medida, a classificação de seu posicionamento teórico como acrítico, pelo menos em relação a esse aspecto. Mesmo tendo consciência de possíveis interferências “partidário-eleitorais”, não se pode reconhecer elementos do modelo político em sua teoria, pois não identifica conflitos por poder internamente à organização escolar.

O fato de reconhecer complexas relações sociais entre a escola e seu meio de inserção permite classificar seu posicionamento teórico como sociológico, contrariando alguns autores da área para quem as primeiras abordagens sociológicas somente teriam sido elaboradas por volta do final dos anos de 1960.

Por outro lado, apresenta elementos que permitem a aproximação ao modelo racional/burocrático devido à clareza dos objetivos educacionais e administrativos. Se a escola pública (na análise de Ribeiro, 1952), é controlada pelo Estado, é bem provável que coloque os objetivos educacionais de forma pretensamente clara e consensual.

Em “Variação de tipo conforme a extensão”, Ribeiro (1952, p.121-122) apresenta elementos sobre a distinção da administração de unidades e de sistemas de ensino. A administração de um sistema deve considerar problemas de delegação de poderes e de descentralização de serviços.

Considera ainda, conforme a estrutura, a distinção entre linear e funcional, que acarreta em uma diferença na centralização e descentralização do controle, o que está diretamente ligado a questões de autoridade e responsabilidade (RIBEIRO, 1952, p.122-123).

A colocação dos tipos de Administração Escolar é o ponto de sua teoria que permite maior proximidade em relação aos elementos do modelo racional/burocrático, ao mesmo

tempo em que permite encontrar elementos com uma razoável “distância” em relação a esse modelo.

Quando afirma a questão da autoridade em relação a da responsabilidade, leva a inferir que, numa estrutura linear, cuja necessidade da hierarquia é intrínseca, a centralização responde por esse ajuste burocrático. Numa estrutura funcional, cuja necessidade por distribuição de responsabilidades é mais acentuada, uma determinada descentralização é observada na condução do processo. Acrescenta ainda que não há centralização e/ou descentralização absoluta (RIBEIRO, 1952, p.123).

Esses elementos apontam para a dualidade existente na Administração Escolar, sobressaindo da forma como Ribeiro (1952) constrói sua teoria, revelando não apenas numa simples dualidade entre possibilidades de modelos racionais/burocráticos, mas apontando para um modelo racional/burocrático e por uma breve superação da forma organizacional, mesmo que não seja possível identificá-la em termos estruturais.

Os elementos constituintes das estruturas lineares e funcionais, em especial os elementos “autoridade” e “responsabilidade”, são reconhecidos também em Lourenço Filho (1963), talvez um pouco mais elaborados, mas próximos daqueles utilizados por Ribeiro (1952).

Afirma-se ainda que os referenciais teóricos daquele momento não permitiram uma construção teórica muito diferente da de Ribeiro (1952) que, na análise desta pesquisa, é compreendida como vanguarda teórica no Brasil, por apresentar elementos do quadro conceitual de transição cuja elaboração mais aprofundada é atribuída ao livro de Lourenço Filho (1963).

Ribeiro (1952) divide “Os processos da Administração Escolar” em três fases distintas, porém complementares, em relação à realização efetiva da escolarização: antes (planejamento, previsão e organização), durante (comando e assistência à execução) e depois (medição).

Os três elementos do primeiro momento da Administração Escolar (planejamento, previsão e organização) não são hierárquicos em termos de valor e de cronologia. Não há um elemento que seja mais importante que o outro e também não devem ser ordenados cronologicamente.

A distinção entre planejamento e previsão está na colocação temporal de cada um dos elementos. Enquanto a previsão se estende para um prazo mais longo, o planejamento visa um momento mais próximo (RIBEIRO, 1952, p.126).

Isso aponta para uma concepção que foge à lógica racional/burocrática, uma vez que estabelece conceitos não totalmente baseados em uma linearidade hierárquica e/ou temporal cujo procedimento não permite movimentos flexíveis de avanço e retrocesso.

Entretanto, ao afirmar que a previsão tem o objetivo de, conjuntamente ao planejamento, predeterminar e resguardar os processos de fatores perturbadores (RIBEIRO, 1952, p.127), remete a mecanismos de controle em relação a padrões que não podem sofrer desvios. Dessa forma, a imagem que predomina é novamente a do modelo racional/burocrático e sua lógica específica.

Não se pode deixar de considerar que um processo tão complexo quanto o educacional se faça sem padrões, mas justamente pela sua natureza social e pela sua complexidade em termos de elementos humanos/subjetivos é que a imagem do modelo racional/burocrático surge. Essa tentativa de controle mais estreito sobre determinados elementos complexos e flexíveis poderia aceitar o fato que a natureza humana, presente na organização escolar, tende a transformar o processo, acrescentando-lhe elementos de maneira subjetivamente adequada.

Não se pretende apontar “falhas” na teoria de Ribeiro (1952) que, acredita-se, foi desenvolvida utilizando altos padrões de elaboração conceitual da época e que, por seu caráter amplo de análise histórica do período, incorporou aspectos de uma determinada referência teórica, que em diversos momentos leva a inferir elementos do modelo racional/burocrático em sua estrutura.

Ao avaliar os “Objetivos da Administração Escolar”, Ribeiro (1952, p.145) afirma que um dos principais é “[...] garantir a unidade do processo educacional frente à tendência de dispersão dos esforços”.

Parece haver uma contradição no interior da organização educacional naquele momento, uma vez que sua estrutura corrobora a divisão especializada do trabalho, na separação entre planejamento e execução. Além disso, cria outras estruturas e mecanismos que impossibilitam a perda da unidade, ameaçada pela intensa fragmentação dos processos de trabalho internamente a uma estrutura formal⁷⁸.

⁷⁸ Segundo Lima (1998), a estrutura formalizada e burocratizada, proporciona as “margens de autonomia relativa”, que são espaços de atuação dos membros da organização não consagrados pelas normas organizacionais, mas encontrados por esses membros, como se fossem “brechas” na estrutura formal.

Na construção teórica de Ribeiro (1952) é difícil encontrar indícios dessas “margens de autonomia relativa” pela intencionalidade do controle formal sobre a estrutura, buscando evitar determinados desvios de padrão.

Essa idéia é reforçada pela necessidade, reiterada diversas vezes pelo autor, de uma eficiência administrativa e uma racionalização na utilização dos recursos públicos.

Uma determinada concepção de organização, passível de comparação ao funcionamento de uma máquina, aponta para o fato de se acreditar que naquele momento havia uma reprodução integral e perfeita da estrutura organizacional em todos os níveis, não existindo, portanto, essas “margens de autonomia relativa”.

O simples fato de Ribeiro (1952) reconhecer a existência da “organização informal” não permite afirmar a reprodução integral e o funcionamento harmônico, similar ao de uma máquina, que talvez fizessem parte do referencial teórico do momento, não podendo ser reconhecidos integralmente como elementos incorporados à teoria do autor.

Em uma organização, a possível existência de um modelo racional/burocrático tem o objetivo de evitar que a divisão do trabalho leve à fragmentação da totalidade organizacional e, ao mesmo tempo, conforme a estrutura organizacional de modo que não se perca a unidade de objetivos.

O modelo racional/burocrático não parece sobressair como imagem predominante na análise dessa teoria de Administração Escolar, porque possui vida própria e se impõe pela “vontade de existir”. Na verdade, apontam-se elementos que, conjugados num dado contexto, favorecem a emergência do modelo, através do reconhecimento de seus elementos, como imagem predominante.

Tanto Ribeiro (1952) quanto Lourenço Filho (1963) abordam a questão da administração da educação pública e suas teorias administrativas propõem objetivos organizacionais claros e consensuais, como forma de minimizar, se possível evitar, os desperdícios de recursos públicos.

A imagem do modelo racional/burocrático é associada à racionalidade de uma estrutura bem definida, previamente planejada e que se administra para evitar a perda de eficiência do serviço público, origem da estreita relação com as teorias desses autores.

Desconhecidas de alguns autores da área de Administração da Educação são as posições de Ribeiro (1952) em relação à burocracia. Conhecedor de sua origem e de sua utilização, sua teoria expressa uma postura educacional determinada por condicionantes históricos próprios do momento. Não parece ser uma postura acrítica, mesmo porque o

autor tinha conhecimento das teorias econômicas e da discussão sociológica que havia a respeito.

Entre seus pontos de vista, entende a burocracia como uma forma de estabelecer as relações de trabalho com o objetivo de proteger os funcionários da exploração excessiva da mão-de-obra.

A estrutura a que o autor se refere foi criada formalmente para estabelecer de forma clara o regime de trabalho. As origens do modelo racional/burocrático estão na necessidade de clareza e formalidade, mas também na tentativa de estabelecer mecanismos para que os trabalhadores das organizações possam manifestar suas objeções, por canais formais.

Seria ilusório acreditar que Ribeiro (1952), devido a todos os condicionantes e às referências teóricas próprias de seu tempo, pudesse ter elaborado uma teoria que fugisse radicalmente a esses “padrões”. Por outro lado, seria irreal pensar que a imagem de organização escolar que emerge de seus escritos poderia ser diferente em se tratando do sistema de ensino brasileiro, no momento: centralizado, hierarquizado, burocratizado e sob controle do Estado.

Entre os diversos pontos relevantes para a compreensão da teoria de Ribeiro (1952) e de seu universo específico, na tentativa de esclarecer em parte seus processos e condições de produção, está sua posição em relação ao professores. Enquanto administrador escolar, conclui que o professor, apesar de ser considerado “comandado”, é visto com uma certa confiança em relação a sua capacidade de decisão.

Ao investigar as raízes de possíveis modelos teóricos, é preciso considerar que os elementos do modelo, passíveis de identificação, parecem estar presentes não somente na teoria de Administração Escolar.

A sociedade brasileira, naquele momento, apresentava em sua composição intelectual uma determinada concepção de ciência, que continha elementos da racionalidade e da burocracia que se refletia diretamente nas escolas, nos sistemas de ensino e na administração escolar.

Essas raízes se estendem para a teoria de Administração Escolar, uma vez que nesse campo de estudos, especificamente, a busca de Ribeiro (1952) pela construção teórica e pela delimitação mais precisa do campo parece impelir o autor para uma confiança nos avanços da ciência e que vem a ser essa determinada concepção, partilhada não somente pelos intelectuais, mas também por outros segmentos sociais, no Brasil dos anos de 1940 e 1950.

É provável que o conjunto das obras dos autores norte-americanos tenha contribuído / influenciado a formulação teórica de Administração Escolar apresentada por Ribeiro (1952), se bem que considerar aquelas obras como documentos que apresentam novas “condições de produção” para a teoria nesse campo de estudos tem sido a tese mais plausível, a partir dos dados da pesquisa.

A confiança na ciência e em seus princípios, bem como a tentativa de delimitar o campo de estudos da Administração Escolar, levaram-no a buscar pela “ciência da administração”, tendo como ponto de partida as teorias de Frederick Taylor e Henry Fayol.

Beatriz M. de Sousa Wahrlich: “Uma Análise das Teorias de Organização”

Um outro trabalho elaborado por autor brasileiro – direcionado para um ramo de estudos classificado como Teoria das Organizações que, na década de 1940 era uma tendência, com suas raízes nas teorias formuladas sobre o comportamento humano nas organizações – é o livro de Wahrlich (1986), que realiza uma análise de importantes formulações produzidas durante a década de 1940 e início dos anos de 1950.

Ao citar Katz e Kahn, Wahrlich (1986, p.134) afirma que “[...] as organizações humanas podem distinguir-se conforme a natureza do produto, os processos adotados e a natureza da estrutura burocrática”.

Ao estabelecerem como um dos critérios de classificação das organizações “a natureza da estrutura burocrática”, os autores citados por Wahrlich (1986) apontam para o reconhecimento de um determinado “modelo burocrático”, de certa forma predominante nas organizações por eles analisadas. Segundo o que se pode inferir da discussão, esse modelo estaria difundido em termos de opção administrativa mais ou menos consciente e suas diferenças estruturais não seriam suficientes para visualizar um outro modelo, apenas variações de uma mesma natureza burocrática.

Apontam para a não superação desse tipo de estrutura, a despeito de suas teorias reconhecerem a existência da organização informal.

Wahrlich (1986) aponta a presença de uma elaboração teórica, de alguns autores, no início do século XX, discutindo as possibilidades da “administração funcional”, que talvez pudesse ser aproximada de um modelo funcional de administração, diferente daquele identificado em Lourenço Filho (1963).

A referência teórica de Lima (1998) tem uma precursora em Wahrlich (1986), uma vez que alguns dos conceitos discutidos por aquele autor, utilizados por esta pesquisa como

“chaves de leitura” para as outras obras, parecem encontrar paridade na análise da autora brasileira ao se observar, em uma citação de Selznick (*apud* WAHRLICH, 1986), a referência ao estudo da informalidade nas organizações. É importante ressaltar a relevância de Selznick, outro autor cujas contribuições encontram-se difundidas por vários dos trabalhos analisados/utilizados, entre eles os de Lima (1998), Wahrlich (1986) e Lourenço Filho (1963).

Manoel Bergström Lourenço Filho: “Organização e Administração Escolar”

Lourenço Filho (1963) inicia seu livro afirmando a necessidade de unidade e coerência na área de Organização e Administração Escolar, a despeito de seus vários ramos especializados, através da busca por princípios e definições conceituais que contribuem para a melhoria desse campo de estudos.

Esses elementos, presentes em toda a teoria do autor, têm uma estreita relação com sua posição de administrador e reformador de sistemas de ensino públicos e sua especial preocupação com a educação enquanto fenômeno social e bem público.

A necessidade de unidade e coerência, na visão de Lourenço Filho (1963), são dois pilares de uma teoria construída com elementos da sócio-intervenção. Em função do contexto/momento de produção do livro, ele retrata seu posicionamento à frente da administração pública, recorrendo a formulações um tanto quanto restritivas, em função de um aumento do controle sobre recursos públicos, podendo ter coincidido com um momento peculiar no Brasil, em termos de mudança de paradigmas.

Todos esses aspectos são relevantes para a compreensão das condições e dos processos de produção da teoria do autor e apontam para elementos conjunturais compartilhados por outros autores da área.

O livro de Lourenço Filho (1963) reforça as afirmações de Ribeiro (1952) em relação à unidade dos objetivos educacionais e à busca por princípios gerais, enfatizados por ambos os autores, interpretado por Wahrlich (1986) como sendo um posicionamento característico dos autores de teorias organizacionais e administrativas dos anos de 1950.

Lourenço Filho (1963, p.9) procura esclarecer as diversas fases do processo administrativo, o que leva a inferir uma das contribuições/influências de Sears (1950) em sua teoria.

A abordagem ao elemento “comportamento administrativo” parece ser uma de suas contribuições mais relevantes e inéditas para a área de Administração Escolar, no Brasil.

Essa abordagem se deve a sua predileção pelos assuntos ligados à Psicologia Educacional e, provavelmente, foi um dos precursores dos estudos posteriormente caracterizados como “Comportamentalismo”, iniciando no Brasil uma nova abordagem, apontando caminhos e introduzindo novos elementos.

Na sequência, Lourenço Filho (1963, p.10) apresenta algumas dificuldades comuns aos iniciantes nos estudos de Organização e Administração Escolar: a delimitação do campo de estudos devido à utilização do adjetivo “escolar”, o valor relativo da legislação para a área e o elemento denominado “escalas de observação”.

É relevante destacar que os estudos de Administração Escolar, no decorrer das décadas iniciais do século XX, tentaram delimitar o campo e suas aplicações. Alguns afirmavam sua delimitação e outros questionavam a consolidação do fato.

Ao se analisar o livro de Lourenço Filho (1963), percebe-se que o autor tem clareza da delimitação do campo de estudos da Administração Escolar e justifica sua amplitude mais alargada (para alguns autores sua falta de delimitação) como sendo próprio da natureza de um campo de estudo interdisciplinar.

Com relação à análise da segunda dificuldade, o autor afirma o valor relativo da legislação na Administração Escolar, em oposição a um enfoque jurídico e ao valor absoluto da legislação, parecendo confirmar, com maior ênfase, um posicionamento de superação desse enfoque, fato para o qual já haviam sido identificados indícios em Ribeiro (1952).

Há diversos pontos desenvolvidos por Lourenço Filho (1963) que levam a inferir uma continuidade em relação a algumas proposições de Ribeiro (1952). Um deles é a análise do fator “complexidade social”, em relação ao qual ambos os autores parecem ter uma posição próxima.

A forma como Lourenço Filho (1963) aborda a questão da evolução social e da complexidade da organização escolar e, conseqüentemente, a necessidade crescente de administração, similarmente ao que faz Ribeiro (1952), aponta para o fato de os estudos de tempos e movimentos de Frederick Taylor, e até mesmo os estudos de Fayol (1958), terem sido cruciais para a educação ocidental. Não apenas pela forma como suas teorias influenciaram a Administração Escolar, mas porque o impulso produtivo que deu às indústrias gerou maior necessidade de educação formal e, conseqüentemente, melhor organização e administração escolar.

Entretanto, é preciso compreender que essa educação exigida talvez tenha sido construída com base em conceitos e referenciais que já traziam uma determinada concepção de ciência. Conseqüentemente, sua estruturação e seus objetivos iam ao encontro de uma Política e de uma Filosofia da Educação que provavelmente emanavam do mesmo ponto centralizador de controle: o Estado. Isso leva a inferir que essa educação não estava livre da manifestação de determinados interesses, e talvez a utilização de elementos que remetem para a imagem do modelo racional/burocrático fosse uma forma de buscar a homogeneização de uma estrutura na qual estão envolvidos diversos elementos heterogêneos.

Há indícios de que autores dos anos de 1950, entre eles Ribeiro (1952), começavam a reconhecer a necessidade de se considerar elementos subjetivos, ao afirmarem a presença de determinados conflitos intra-organizacionais. Naquele momento ainda não havia posicionamentos claros sobre as influências desses elementos, em especial no Brasil, mas essas afirmações parecem apontar para um início da superação do modelo-máquina de organização e Administração Escolar, enquanto imagem única associada à organização.

Na análise da teoria de Administração Escolar de Lourenço Filho (1963), a imagem que surge, em termos de elementos administrativos inferidos, aponta para o modelo racional/burocrático pelos elementos da homogeneidade, unidade, formalidade e sistematização.

Em relação à imagem pura e simples do modelo racional/burocrático, a teoria de Lourenço Filho (1963) representa um grande avanço, não somente pelos elementos que traz em relação ao modelo sócio-intervencionista, mas especialmente porque aborda a questão do fluxo de informações internamente à organização escolar, enfatizando sua importância para um funcionamento organizacional otimizado, o que sugere uma outra imagem de modelo racional/burocrático, com sua estrutura formal um tanto quanto rígida, mas com uma dinâmica interna não tão linear.

Ao analisar preliminarmente “As realidades da Organização e Administração Escolar e seu estudo”, Lourenço Filho (1963) apresenta alguns elementos que compõem um quadro social no qual a escola está inserida e intimamente ligada, sendo que um deles diz respeito ao “ajustamento social”, um dos objetivos principais da escola.

Outros dois elementos importantes apresentados, “esferas de responsabilidade” e “níveis de autoridade”, dizem respeito à estrutura do processo educacional e sua administração. Com eles parece surgir uma imagem da estrutura formal da Administração

Escolar, que estabelece limites distintos para a atuação dos profissionais administrativos internamente a essa estrutura, com conseqüências diretas para as outras funções educacionais.

Pela análise que empreende da vida social da escola é possível entender que a organização escolar foi se tornando burocratizada e formalizada (aproximando-se do modelo racional/burocrático) na medida em que evoluiu e teve sua tarefa expandida e sua complexidade aumentada.

Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) parecem concordar que a complexidade crescente da sociedade de sua época se deveu a um certo “progresso social” e à necessidade por mais e melhor educação formal. A organização escolar de antes parecia ser menos burocratizada, afastando-se, em certa medida, dos elementos da lógica racional/burocrática. Talvez as contribuições de Taylor e Fayol para esse progresso tenham sido maiores do que anteriormente se supunha⁷⁹.

Como observa Lourenço Filho (1963), a administração escolar, naquele momento, parece criar, com os elementos apontados em sua argumentação, os “níveis de autoridade” e a “esferas de responsabilidade” que são elementos constitutivos em potencial do modelo racional/burocrático em ambiente organizacional. Também, de certa forma, parecem se adequar às expectativas da subjetividade humana envolvida nesse contexto, principalmente em relação a seus anseios pelo estabelecimento de limites seguros dentro dos quais agir.

Em “As Perspectivas Gerais de Estudo”, ao analisar o processo educacional e sua perspectiva histórica, Lourenço Filho (1963, p.23) apresenta uma definição de educação semelhante à de Ribeiro (1952) pela referência a elementos do ajustamento social, derivados da teoria educacional de Émile Durkheim.

O fato de pensar a educação como “ajustamento social” leva a propor sua estrutura administrativa voltada para um determinado tipo de controle, em função do objetivo específico de “ajustar”.

Afirma que, das três perspectivas (histórica ou sócio-cultural, comparativa e finalística ou de eficiência), a última é a mais apropriada para os estudos específicos de

⁷⁹ Um ponto de referência contrário a essa visão mais formal (burocrática) da organização escolar estaria formulada, inicialmente, em Teixeira (1962; 1968) quando o autor utiliza o termo “anarquia” num determinado sentido, para expressar uma forma peculiar de administração educacional menos formalizada. O contexto no qual surge essa conotação, publicada nos anos de 1960, mas com suas origens nos primeiros trabalhos do autor datados do final dos anos de 1920, parece ser menos complexo, em termos sociais e administrativos, do que aquele em que Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) produzem suas teorias.

Organização e Administração Escolar sem, no entanto, pretender para a análise do fato educacional uma visão mecânica (LOURENÇO FILHO, 1963, p.25).

Em “Método, Organização e Administração”, Lourenço Filho (1963) faz a primeira referência à obra de March e Simon, considerada uma de suas principais referências na área de teorias organizacionais e que pode ser compreendida como fornecedora de diversos elementos ligados à interpretação psicológica (comportamental) do fenômeno organizacional.

Nessa referência, aborda a questão da derivação dos elementos “organização” e “administração”, apontando para o surgimento da estruturação na realização de tarefas complexas, da necessidade da divisão do trabalho e da gestão definida de operações, às quais relaciona a idéia de ação metódica (LOURENÇO FILHO, 1963, p.27).

Lourenço Filho (1963) tem uma visão do processo de especialização da administração próxima daquela de Ribeiro (1952) e por isso ganha força a afirmação de que no contexto de racionalidade, busca de eficiência em oposição a uma educação não sistematizada, surge com nitidez a imagem do modelo racional/burocrático.

Por outro lado, amplia a utilização de uma base de comparação com os estudos e avanços da Biologia em relação à forma abordada por Ribeiro (1952). Talvez uma determinada proposta de análise de elementos mais subjetivos internamente à organização tenha levado o autor a aproximar o conceito de organização ao de organismo.

A obra de March e Simon (1970) influenciou a teoria de Lourenço Filho (1963) em termos das analogias biológicas elaboradas por eles. Os dois autores norte-americanos utilizam uma perspectiva comportamental, portanto ligada à Psicologia, na análise das teorias de organizações, mas deixam transparecer uma certa influência da Biologia, concluindo que elas são ciências intimamente ligadas.

Esses outros elementos, principalmente a visão de Lourenço Filho (1963) em relação a um processo não mecânico na Administração Escolar e as analogias biológicas, apontam para uma certa superação de determinados elementos do modelo racional/burocrático em direção a um modelo de sistema social.

É preciso acrescentar, no entanto, que apesar das teorias de March e Simon (1970) terem estabelecido bases que permitissem a passagem das teorias de administração e organização para uma realidade de sistema social, a imagem do modelo racional/burocrático ainda está presente. Suas raízes, interpretadas através da leitura feita por Lourenço Filho (1963) de seu momento histórico em relação à Administração Escolar,

estão ligadas às idéias de sistematização e de realização de procedimentos eficientes, assim como à especialização das funções em organismos (outra acepção advinda da Biologia).

Para a consecução dos objetivos de eficiência através da especialização de funções, tanto as teorias de Frederick Taylor quanto as de Henry Fayol contribuem de forma expressiva, dando a característica de racionalidade burocrática em função da proposta de criação de estruturas formais e rígidas que objetivam o controle.

Nessa perspectiva, considera-se a questão de uma possível retomada de uma estrutura menos rígida e formal, próxima da imagem do modelo anárquico, caso tenha mesmo sido possível, e se isso seria uma espécie de retrocesso, uma vez que, ao que tudo indica, essa formalização da estrutura era considerada, pelos autores da época, como um avanço em vários sentidos.

Uma outra questão é a viabilidade de se propor a superação dos modelos teóricos e pensar em uma organização escolar que compreenda e empreenda todos eles de maneira equilibrada, sem que haja a predominância de um determinado modelo.

Ao analisar o significado das “Teorias Gerais de Organização e Administração”, Lourenço Filho (1963, p.36-37) aproxima o conceito de teoria àquele que denomina de “[...] modelos ideais (e, portanto, teóricos) [...]”. Mesmo utilizando a terminologia dos modelos, numa acepção próxima daquela apresentada por Lima (1998), é praticamente impossível afirmar quais são os desdobramentos da utilização desses termos por parte do autor.

A importância atribuída à ciência está registrada quando analisa a propriedade da compreensão das teorias gerais de organização e administração por parte dos envolvidos nos procedimentos, de forma a serem capazes de analisar e solucionar problemas. Essa forma de colocar a necessidade do conhecimento de princípios científicos, por parte dos membros da organização, permite inferir que Lourenço Filho (1963) retoma uma tendência apontada em obras de autores brasileiros, anteriores a esse período.

Aliado a esse fato, de forma semelhante aos outros autores, expressa um determinado entendimento de que os membros da organização não devem apenas se envolver com as práticas organizacionais, mas conhecer as teorias desse campo. Dentre os autores analisados, parece ser o que coloca essa questão mais claramente e indica um posicionamento mais “democrático”, uma vez que o fato de divulgar informações, não somente com objetivos instrumentais, pode apontar para uma proposta de compartilhar as

informações ao invés de restringir o acesso, característica da lógica racional/burocrática (LOURENÇO FILHO, 1963).

Surge um outro indício das raízes do modelo racional/burocrático, quando afirma a necessidade de divulgação e compreensão dos princípios teóricos, uma vez que esses princípios são de uma “teoria geral” que parece estar ligada a concepções clássicas de administração, em especial às contribuições de Fayol (1958).

Lourenço Filho (1963, p.37) apresenta uma outra importante influência recebida do trabalho de March e Simon (1970) que é a classificação de algumas teorias existentes até aquele momento em dois grupos: “Teorias Clássicas” e “Teorias Novas”.

Segundo o esquema interpretativo adotado por Lourenço Filho (1963), as teorias clássicas estão divididas ainda em dois subgrupos: um deles é representado pela teoria de Frederick Taylor; o outro, pela teoria de Haldane, Henry Fayol e seus seguidores, que Lourenço Filho (1963, p.38) aponta como sendo Luther Gulick, L. Urwick, Mooney e Reiley.

Nesse ponto da análise, pode-se afirmar algumas das raízes do modelo racional/burocrático, cuja origem pode ser identificada numa inter-relação de teorias de pelo menos três autores: Frederick Taylor, Henry Fayol e Max Weber. Os dois primeiros fornecendo ao modelo sua componente racional e o último autor fornecendo sua componente burocrática⁸⁰.

A afirmação se sustenta na medida em que Lourenço Filho (1963) aproxima sua concepção de teoria à de modelo ideal. Ao mesmo tempo, os três autores citados constituem, com suas teorias, espécies de modelos ideais para a administração naquele momento, apesar de Frederick Taylor e Henry Fayol estarem, nessa classificação, no grupo das Teorias Clássicas, e Max Weber no das Teorias Novas.

Em “Teorias Clássicas”, Lourenço Filho (1963, p.41) apresenta três estruturas administrativas originadas dos desdobramentos do processo de “departamentalização”, introduzido por Fayol e reelaborado por Gulick e Urwick. Essas três estruturas apresentam uma característica de diferenciação do comando: em linha, funcional ou em patamares/mista.

⁸⁰ A respeito dessa afirmação, o Prof. Dr. Licínio Lima, em reunião de orientação, advertiu para o fato de a contribuição atribuída a Max Weber ser, na verdade, redutora daquilo que o autor publicou sobre a burocracia, em especial por ser uma análise crítica e não apenas “incentivadora” do modelo burocrático.

Nas três estruturas há elementos do modelo racional/burocrático, uma vez que, apesar de a estrutura mista combinar formas de comando das duas anteriores, ela não dispensa uma certa linha de comando que, por existir da forma como era predominante (com função de exercer um controle rigoroso), acaba por aludir à imagem do referido modelo.

Com relação às estruturas de comando, é relevante destacar a modalidade “funcional”, com uma certa característica de organização, comparativamente a “organismo” e seu processo característico de diferenciação em funções orgânicas. Mais uma vez, a presença de analogias biológicas, apontando para uma certa superação do modelo racional/burocrático em direção a uma outra estrutura não totalmente definida.

O modelo racional/burocrático (objetivos e preferências organizacionais claros e consensuais / tecnologias e processos organizacionais claros e consensuais) é composto por uma estrutura formal cujo objetivo é ser totalmente imparcial para fins de controle rigoroso (burocracia), aliado a uma forma de conduzir os procedimentos que visam possibilitar esse controle em busca de resultados eficientes (racionalização do trabalho).

Em “Teorias Novas”, Lourenço Filho (1963, p.42) questiona o poder motivador de uma estrutura formal sobre uma organização de fato. Para ele, não é suficiente a proposição das teorias clássicas que afirmam a especialização de funções, racionalmente regulada, como sistema de estímulos suficiente e satisfatório para que um empreendimento preencha seus objetivos. Acrescenta que o conceito de rendimento, nesse contexto, associa-se ao da produção mecânica.

Lourenço Filho (1963) critica/questiona algumas das principais características organizacionais e administrativas de uma estrutura cuja imagem predominante é a do modelo racional/burocrático, entre elas aquela que diz respeito à organização e/ou empreendimento e à forma de relacionar os objetivos a serem alcançados.

No contexto de uma organização racional/burocrática infere-se que os trabalhadores são considerados de forma homogênea, como se todos tivessem deixado de lado seus interesses e objetivos particulares para assumir integralmente os objetivos gerais da organização. As afirmações de Lourenço Filho (1963) parecem rever essa proposição quando questiona o conceito de rendimento, eficiência e estrutura como próximos de elementos da produção mecânica.

Por outro lado, menciona “estrutura formal” e “organização de fato”, questionando a realização dos objetivos, pelo simples fato de aquela estrutura estar constituída de maneira racional internamente à organização. Infere-se que essa “organização de fato” seria aquela

sobre a qual não se reproduzem integralmente as normas legais da estrutura formal e que pode, por isso mesmo, ser denominada de “organização informal” (LOURENÇO FILHO, 1963, p.42).

Esse conceito permite perceber a existência de outra organização, concomitantemente à organização de fato, utilizando sua estrutura, a ela servindo em diversos momentos, seguindo normas formais de conduta, mas utilizando-a para outros fins não previstos formalmente, em outros momentos, podendo inclusive co-existir “pacificamente” ou realizar procedimentos que lhe diminuam o poder de realização de seus objetivos formais.

Outro elemento relevante que põe em dúvida a consolidação uniformizadora do modelo racional/burocrático é o fato de considerar que as decisões, enquanto elementos subjetivos e, portanto, contrários a essa lógica racional/burocrática, acontecem em todos os níveis da organização, e não somente naqueles tidos como administrativos (planejamento) em contraponto aos níveis operacionais (execução) (LOURENÇO FILHO, 1963, p.42).

Essas afirmações constituem um outro conjunto de elementos histórico-analíticos que permitem apontar para as origens do modelo racional/burocrático, no contexto da ciência administrativa do início do século XX. Apesar de essas teorias terem influenciado/contribuído para os livros de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), é neste último que se encontra uma visão clara da distinção de dois momentos históricos nas teorias de Organização e Administração Escolar, o que não permite aproximar sua teoria somente do modelo racional/burocrático, já que o próprio autor critica e questiona a realização de boa parte de seus elementos.

A afirmação que se faz, então, caminha num sentido já trilhado na dissertação de mestrado mencionada anteriormente, quando foram reconhecidos os elementos de transição presentes na teoria de Lourenço Filho (1963), aproximando-se seus escritos de um modelo sócio-intervencionista, por falta de uma estrutura que pudesse mais adequadamente classificar sua teoria.

Os elementos da sócio-intervenção não contemplam todos os pontos desenvolvidos por Lourenço Filho (1963), em especial a forma de questionar a reprodução integral e perfeita da estrutura formal do modelo racional/burocrático em todos os níveis organizacionais, ao afirmar a existência de pelo menos duas organizações: “formal” e “de fato”.

Ao encerrar uma análise comparativa entre os dois grupos de teorias, o autor considera que o primeiro conjunto dedicou-se ao estudo do “processo administrativo”, o

que poderia ser considerado uma referência ao trabalho de Sears (1950), e por isso constitui-se no que denominou de “gestão científica”. O segundo conjunto dedicou-se ao estudo do “comportamento administrativo”, constituindo-se nos chamados “estudos das relações humanas” (LOURENÇO FILHO, 1963, p.45-46).

Isso leva a inferir que o próprio Lourenço Filho (1963) identifica uma curta linha evolutiva representada pelos dois grupos de teorias, pois, da perspectiva geral que compõe sua teoria, depreende-se que o segundo momento (Teorias Novas) apresenta elementos analíticos que permitem melhor análise e compreensão das realidades de organização e administração escolar e melhor posicionamento na resolução de problemas.

Há ainda uma certa confiança no poder da ciência quando, parecendo superar em ampla medida a fase caracterizada pelos relatórios de experiências administrativas bem sucedidas, Lourenço Filho (1963) afirma que não se pode contar com trabalhos de administradores, individualmente, aos quais se atribuíam grande capacidade subjetiva de atuar frente às situações problemáticas.

Segundo Lourenço Filho (1963), é a “perspectiva de eficiência” que embasa esses dois grupos de teorias, registrando alguns dos traços evolutivos em relação aos dois conjuntos.

Essa perspectiva continua presente na transição entre os momentos de produção teórica e a sua mudança conceitual para se adaptar à nova realidade educacional, e permite inferir que houve evolução, no mínimo sentido de uma reorganização de pressupostos teóricos em torno de uma perspectiva analítica de grande potencial.

A passagem (ou permanência) da “perspectiva de eficiência” para uma outra, integrante desse segundo conjunto de teorias, pode significar, entretanto, que a construção teórica anterior havia esgotado as possibilidades de oferecer instrumentos de controle para as organizações, em relação a seus membros, através de princípios científicos que aproximavam o funcionamento da organização ao de uma máquina.

A perspectiva de eficiência é um elemento analítico que permanece nesse novo momento das teorias e pode revelar duas possibilidades conjunturais: a influência/apelo que tem em termos de esquema metodológico ou a mudança de paradigmas enquanto simples inovação sem alterações conceituais profundas.

As “Teorias Novas”, entretanto, apresentam elementos capazes de gerar novas respostas para problemas antigos, ao considerar elementos humanos (subjetivos) não apenas como presentes, mas também como intervenientes, diferentemente do momento

anterior quando eram tomadas como totalmente submissos à estrutura organizacional formal (LOURENÇO FILHO, 1963).

Ao avaliar “Os Administradores Escolares em Ação”, em suas “Atividades Operativas e Administrativas”, diferencia a perspectiva de eficiência da indústria daquela que deve compor a organização e a administração escolar, afirmando tratar-se (a primeira) de um conceito de “eficiência mecânica” (LOURENÇO FILHO, 1963, p.58).

O quadro analítico elaborado em relação ao “progresso social” aponta problemas e não encontra todas as respostas necessárias para uma boa organização e administração escolar advindas das “Teorias Clássicas”, eminentemente técnicas. Percebe-se uma das prováveis razões pela qual Lourenço Filho (1963) tenha buscado elementos em outros campos de investigação, alguns mais “puros” e outros mais “aplicados”, como as teorias de March e Simon (1970), já produzidos num contexto de intersecção entre os estudos psicológicos e os estudos organizacionais.

Segundo Lourenço Filho (1963, p.58), os mestres possuem uma “margem de autonomia” no que diz respeito à organização e à administração escolar, pois realizam procedimentos organizacionais e administrativos em escala reduzida, em suas salas de aula.

Nesse ponto, surgem alguns indícios da presença do modelo racional/burocrático, uma vez que as afirmações do autor levam a inferir uma certa reprodução, que não se pode afirmar integral e homogênea, em relação à estrutura formal mais ampla da escola internamente a um outro ambiente, com um número menor de elementos administrativos, mas que por motivos de controle deveria “receber” essa reprodução estrutural.

Em “As Situações Concretas”, Lourenço Filho (1963) refere-se à forma como o empreendimento educacional se modifica diante de situações problemáticas para continuar com seus objetivos definidos.

Aproxima-se de uma interpretação elaborada nesta pesquisa sobre a permanência/resistência do modelo racional/burocrático que muda constantemente suas características não essenciais para poder se adaptar e existir, assim como a estrutura administrativa educacional apontada por Lourenço Filho (1963).

Ao analisar alguns verbos, dois a dois como subtítulos do capítulo, observa-se que têm uma estreita relação com a ação administrativa: planejar e programar; dirigir e coordenar; comunicar e inspecionar; controlar e pesquisar (LOURENÇO FILHO, 1963).

Verifica-se, aliado à referência ao elemento “departamentalização”, uma influência da teoria de Fayol (1958) em sua análise da Organização e Administração Escolar, uma vez que os verbos analisados pelo autor são todos sinônimos dos itens utilizados naquela teoria para caracterizar a Administração Geral de qualquer empreendimento. Essa referência teórica parece estar presente ainda nesse momento da formulação da teoria de Lourenço Filho (1963), mas seus elementos não são incorporados em um grau mais elevado, como acontece em Urwick (1947), Sears (1950) e Ribeiro (1952).

Em “Dirigir, Coordenar”, cita o trabalho de Ellwood Cubberley, *Public School Administration*, ao abordar o aspecto subjetivo da função de dirigir e coordenar as atividades de grupo, afirmando que o autor enfatiza a necessidade de integração do dirigente à organização, considerando mais importante esta do que o uso de sua autoridade formal e/ou legal (LOURENÇO FILHO, 1963).

Em “Normas Gerais de Organização e Operação”, Lourenço Filho (1963, p.79) cita o livro de Moehlman, *School Administration*, afirmando que o autor compartilha uma visão na qual as atividades educacionais podem ser divididas em atividades de organização (administrativas) e de operação (didáticas).

O trecho citado do livro de Moehlman registra a necessidade da eficiência na atividade educacional que pode ser alcançada com uma padronização nos procedimentos, fundamentada em conhecimentos técnicos comprovados (MOEHLMAN *apud* LOURENÇO FILHO, 1963, p.79).

Das afirmações de Moehlman (1951), infere-se um conjunto de elementos que apontam para o modelo racional/burocrático, uma vez que corrobora a perspectiva de eficiência de Lourenço Filho (1963), acrescentando os elementos típicos do modelo como a padronização e uma confiança extrema nas soluções da ciência, derivadas das idéias de John Dewey, uma vez que fica claro nas afirmações de ambos os autores o “espírito experimental” de base científica.

Segundo Lourenço Filho (1963), as escolas deixam de ser funcionais quando se burocratizam, o que pode ser interpretado, no quadro de referência teórica desta pesquisa, como mais um indício da sucessão dos modelos teóricos ao longo da história da Administração Escolar, no Brasil.

Dessa mesma análise parece surgir um paradoxo interessante: quando as sociedades antigas eram organizadas em camadas estratificadas rígidas, as escolas eram menos burocratizadas. Posteriormente, quando as escolas se burocratizaram, encontra-se uma

sociedade dinâmica e fluida que passa a exigir da escola maior sentido de previsão e de planejamento (LOURENÇO FILHO, 1963).

A argumentação do autor não aponta como um ideal de sociedade democrática aquela no interior da qual formulou sua teoria, mas compara essa sociedade a um momento anterior, mais visivelmente estratificado. Aponta, na cronologia dos modelos teóricos adotados, para uma certa involução em relação à organização das escolas.

Esse quadro aponta para algumas questões relevantes: a maior necessidade de planejamento acarretando uma burocratização da escola; o controle da fluidez e dinâmica da sociedade moderna como pressuposto do bom funcionamento da escola; o papel da ordenação, formalização e uniformização nesse quadro; e as afirmações das teorias de sistema que apontam as influências da estrutura da sociedade na organização escolar.

Diante dessas questões, ficam abaladas as concepções de evolução linearmente cronológicas, surgindo a hipótese de um conceito historicamente construído e dinâmico, cujo desenvolvimento não é linear e nem somente progressivo.

Quando Lourenço Filho (1963) analisa os “Problemas Gerais de Administração” e descreve o processo de reorganização do então ensino de 2.º grau no Brasil, emergem as idéias centrais do processo de organização da educação mundial na primeira metade do século XX: harmonizar, uniformizar, integrar, ajustar, que são também elementos pertencentes à lógica do modelo racional/burocrático.

Lourenço Filho (1963, p.132-133) deixa inferir que os critérios de seleção de docentes para o ensino regular reforçam elementos característicos desse modelo. Entre eles, uma concepção de conhecimento como algo parcelarizado, fragmentado em especializações estanques, formalizadas nas figuras de docentes para cada uma das disciplinas.

Nesse contexto, tenta rever a concepção de conhecimento ao afirmar a paulatina retirada da ênfase na sua transmissão e na relevância da informação, apontando para uma idéia moderna de objetivo educacional e uma nova concepção de conhecimento e de seu papel.

Parece registrar uma crítica às escolas secundárias tradicionais, em oposição ao novo conceito que se configurava, naquele momento de grandes transformações e avanços (LOURENÇO FILHO, 1963).

Lourenço Filho (1963) apresenta uma perspectiva crítica em relação aos modos de produção capitalista e sua influência na organização social e escolar, ao contrário do que

outros autores afirmam a respeito de uma visão “acrítica”. Ao que parece, o autor não utiliza um referencial marxista que deu origem a um determinado tipo de perspectiva crítica, no Brasil, durante os anos de 1980.

Sua obra está em uma posição intermediária na cronologia da Administração Escolar, no Brasil, inserida num período de transformações e de grandes mudanças sociais, econômicas e culturais que fazem de sua teoria administrativa herdeira de uma certa tradição e, ao mesmo tempo, capaz de elaborar uma nova teoria que viria a se consolidar posteriormente.

Inferese da análise de Lourenço Filho (1963, p.174-178) sobre Economia da Educação que o modelo racional/burocrático e sua formalização estrutural tem uma de suas raízes no modelo econômico e sua estreita relação com a educação.

Dessa forma, promove uma determinada racionalidade de trabalho educacional de modo que os recursos financeiros não sejam mal empregados, por serem escassos. Essa preocupação com o bem público perpassa as obras de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) e, em menor escala, as obras de Cubberley (1931), Moehlman (1951) e Sears (1950).

A discussão do elemento “informação” pode ser uma outra contribuição desses autores à teoria de Lourenço Filho (1963) que faz de sua análise um importante instrumento de discussão da administração escolar e de seus processos específicos, o que aponta para um momento de transição entre duas possibilidades teóricas de Administração Escolar, no Brasil.

Todos esses elementos juntos aumentam a “força” do modelo racional/burocrático em manter altos níveis de formalização, burocratização, centralização e racionalização. Isso ocorre porque os níveis de controle devem ser elevados para que os recursos financeiros sejam garantidos em termos de sua aplicação adequada.

Lourenço Filho (1963, p.201) afirma que a função da legislação é dirimir conflitos e leva a inferir que o contexto legislativo em que se estabelece o referido modelo é altamente estruturante e pretende preencher os espaços de informalidade. Constata ainda que a formalização da estrutura educacional, legislativa e administrativamente, assim como de seus procedimentos é considerada um avanço em relação ao quadro existente anteriormente.

A teoria de Lourenço Filho (1963) tem sua relevância no contexto histórico, não somente por ter se transformado numa referência nos anos subseqüentes, mas

principalmente porque pode ser uma das últimas obras (senão a última) de Administração Escolar, publicada antes do regime militar que restringiu a liberdade de expressão, no interior do qual a imagem do modelo racional/burocrático surge com frequência.

Outro fator importante para se destacar é a visão de ciência que esse regime promoveu enquanto esteve no poder. Juntamente com essa perspectiva científica surge uma certa corrente educacional que foi posteriormente denominada Tecnicismo.

É considerável a contribuição teórica do livro de Myrtes Alonso, publicado em 1976, mas que já fora todo elaborado num determinado contexto histórico, mais restritivo em relação à liberdade de expressão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em se tratando de tecer as considerações finais relativas à pesquisa elaborada, uma das questões que ainda permanece em aberto é a utilização do termo “teoria”, no singular, como forma de representação/associação à natureza dos trabalhos analisados.

O conceito de teoria que se pode inferir nesses trabalhos, por diversas vezes associado a conjunto de princípios gerais, leis, leituras e imagens, proporcionou a identificação de um número elevado de suas representações, o que caracterizou um universo múltiplo, impossibilitando aproximações redutoras e unilaterais.

Constatou-se a existência de teorias imbricadas no universo da Administração Escolar enquanto campo de estudos, com origens diversas e abordagens específicas. Esta pesquisa procurou mostrar alguns dos processos de constituição teórica da área enquanto representação documental elaborada pelos autores selecionados, identificando alguns de seus pontos de partida.

Nesse contexto, no qual se pode identificar uma falta de clareza terminológica, o que reflete um campo de estudos com questões conceituais em aberto, uma das supostas contribuições é a apresentação de um breve panorama histórico da evolução do conhecimento na área, entre os anos de 1930 e 1960.

Por não se tratar de uma análise exaustiva de todo o material produzido nesse período de tempo, no campo de estudos, o (re)conhecimento dessa teoria e de suas contribuições e implicações mostram suas raízes e seus processos de constituição, enquanto elemento histórico, e a necessidade de se conhecer esse contexto para poder avançar em futuras análises e propostas.

A investigação revela a possibilidade (se bem que isso é uma construção própria da pesquisa e pode ser questionada) de atribuir a autores como Moehlman (1951), Sears (1950) e Ribeiro (1952) a existência de um “pensamento administrativo” dentro de um “pensamento educacional”, sendo que este último é não somente mais amplo, mas com características essenciais distintas daquele. Por exemplo, os conceitos de autonomia e democracia na educação (entendida como o processo de escolarização), em relação ao posicionamento administrativo (racional/burocrático) de cada um dos autores.

Da análise dos autores selecionados, infere-se que as duas teorias administrativas que mais congregaram elementos de transição entre dois momentos (MOEHLMAN, 1951 e LOURENÇO FILHO, 1963) parecem ter sido as propostas mais viáveis em termos de conjugação de teorias e práticas de Administração Escolar.

Isso significa que a teoria elaborada por Ribeiro (1952) teve seu papel impulsionador, não somente pelo pioneirismo, como pelas contribuições que deixou para os trabalhos posteriormente elaborados no Brasil, dentre os quais se destacam Lourenço Filho (1963) e Alonso (1976).

Revelou também que os procedimentos administrativos e até mesmo pedagógicos, privilegiados no interior de uma organização escolar, são aqueles que escapam às determinações formais do modelo racional/burocrático, mesmo quando os envolvidos nos processos organizacionais não têm plena consciência da amplitude do modelo.

O que parece ser freqüente, no entanto, é que mesmo quando se queira superar essa lógica, os procedimentos (administrativos e pedagógicos) não são (re)formulados de maneira a diminuir a influência desses elementos, uma vez que a principal dimensão do modelo (a “verdade” e, diga-se de passagem, uma determinada verdade) não se esgota no processo de formulação de uma nova proposta, de acordo com alguns dos autores analisados.

Assim sendo, não pode ser estabelecida a partir de um marco totalmente novo, porque a atividade educacional, enquanto processo social determinado histórica e circunstancialmente, não pode ser “apagada” e reiniciada como se fosse um rascunho⁸¹.

Uma das prováveis explicações para este fato é que para se produzir conhecimento, pelo menos aquele que se pretenda científico, há necessidade (imposição) de seguir determinados padrões rígidos e esse aspecto (padrões pré-existent) retira qualquer possibilidade de reinício, a partir de um ponto zero.

A busca de uma “verdade” parece estar ligada a vestígios/resquícios de uma determinada concepção de ciência, arraigada na sociedade brasileira e, em especial, na educação, cujo apelo é forte a uma característica peculiar do ser humano: aversão à fluidez das mudanças.

É nesse sentido que a imagem do modelo racional/burocrático tende a prevalecer nas análises efetuadas sobre a Administração Escolar. A própria natureza dessa administração, em oposição à natureza do processo que administra, é permeada pela lógica da racional/burocracia.

⁸¹ Ainda utilizando uma linguagem figurativa, fica evidente que o referido rascunho somente poderia ser apagado e reiniciado se fosse um esboço/rascunho feito a lápis, o que não parece ser o caso, em educação, muitas vezes “redigida” a tinta, pelas propostas de longo prazo, o que faz surgir as “rasuras”.

Uma das principais, senão a principal crítica que se apresenta está relacionada aos padrões rígidos e uma verdadeira obsessão em segui-los, que podem transformar a teoria e a prática da Administração Escolar em algo ideológico.

O que se advoga, de fato, não é a eliminação de qualquer padrão, em Administração Escolar, o que, ilusoriamente, apontaria para um modelo organizacional anárquico, mesmo porque é uma construção analítica determinada por padrões de análise, cuja ausência não parece ser a solução para a compreensão e o avanço da teoria de Administração Escolar, no Brasil. A revisão do excesso deles, sim.

A teoria de Administração Escolar tem sua origem na prática da administração e nos ensaios teóricos produzidos no meio acadêmico, que devem seguir um determinado padrão para assim serem qualificados.

O excesso de padrões estabelecidos tanto por avaliadores quanto pelos responsáveis pelas teorias são elementos subjetivos, sujeitos a determinados valores, criados e modificados para a aferição dos resultados, tanto externa quanto internamente.

Esse conjunto de fatores pode explicar, em parte, a permanência e a longevidade do modelo racional/burocrático que é uma construção analítica emergente dos contextos organizacionais e administrativos nos quais imperam uma grande quantidade de padrões, normas, restrições e outros elementos impositivos, inclusive vários deles de origem subjetiva.

Para a teoria de Administração Escolar, no Brasil, poder avançar, acredita-se ser preciso que tanto os estudiosos do tema quanto os administradores/gestores reconheçam certas discrepâncias. Em determinadas realidades organizacionais, os aspectos não formais são ignorados e os procedimentos administrativos parecem ocorrer “apesar” dos padrões. Tanto os procedimentos quanto os padrões, nessa lógica, não condizem com um terceiro elemento: o discurso.

Todos esses elementos destacados estabeleceram as condições para que a(s) teoria(s) de Administração Escolar identificada(s) se constituísse(m), compreendendo, assim, o conjunto dos elementos que foram denominados, a partir do referencial metodológico da pesquisa, “condições de produção”⁸².

⁸² É relevante e imprescindível ressaltar que, na abordagem ensaiada nesta pesquisa, é difícil distinguir com clareza o que são “condições de produção” e “processos de produção”, uma vez que o contexto mais amplo investigado é composto por elementos passíveis de categorização por ambas as nomenclaturas. O aspecto que se considera positivo, a esse respeito, é a não exclusividade das categorias, o que reitera a natureza qualitativa da análise.

Foram identificados também “processos de produção” dessa(s) mesma(s) teoria(s), com destaque, num primeiro momento, nos Estados Unidos, para a passagem da fase identificada como “relatórios dos administradores escolares bem sucedidos” para a realização de pesquisas estatísticas e aquelas denominadas *surveys*.

Esses processos de produção influenciaram/contribuíram para a teoria de Administração Escolar, no Brasil, até meados dos anos de 1930, quando se pode atribuir a Anísio Teixeira o início de um pensamento original na área, autor que também incorporou elementos decisivos da cultura norte-americana.

Num segundo momento, ainda mantidas as mesmas condições de produção, os processos passaram a ser orientados “mais cientificamente”, uma vez que entram em cena as contribuições da “Escola Clássica” e da “Administração Científica”, cujos principais representantes podem ser identificados nas figuras de Frederick Taylor e Henry Fayol.

Na seqüência, os seguidores de cada uma dessas “tendências” elaboraram trabalhos científicos que ressaltavam suas qualidades investigativas no campo da Administração de Empresas e Administração Industrial/Geral.

Uma vez consideradas pontos de referência em termos da “Ciência Administrativa”, passam, em relação à Administração Escolar, a fornecer condições de produção renovadas para o campo de estudos, num processo que poderia ser denominado de “cientificização da Administração Escolar”.

No Brasil, um dos primeiros reflexos/contribuições dessas teorias foi a elaboração do livro “Fayolismo na Administração das Escolas Públicas”, publicado em 1938 por José Querino Ribeiro.

No decorrer desses processos de produção, a partir dos anos de 1940, foram se aproximando do campo da Administração Escolar outras áreas científicas surgidas de desdobramentos das ciências, em relação ao campo de estudos da Educação: Filosofia da Educação, História da Educação, Sociologia da Educação, entre outros.

O livro de Ribeiro (1952), do que se pode inferir durante a investigação, se beneficiou de determinadas condições de produção através das quais a teoria de Administração Escolar, no Brasil, utilizando-se de contribuições norte-americanas, tentou se consolidar e delimitar o campo de estudos. Esse processo de produção, a partir das referências mencionadas, advindas dos desdobramentos daquelas áreas, encontrou na Teoria Geral de Administração uma forma de construir a derivação, vista como necessária para a Administração Escolar, naquele momento.

No contexto de produção do livro de Ribeiro (1952), não puderam ser identificados indícios consistentes das raízes/origens dos modelos teóricos, enquanto instrumentos de análise, uma vez que não foram mencionados/referidos pelos autores. A aproximação da teoria produzida (pelo autor) ao modelo racional/burocrático é uma construção desta pesquisa, realizada através de inferências baseadas nos indícios encontrados e pautadas no referencial metodológico adotado.

A concepção de teoria que se tem até o momento da publicação do livro, no ano de 1952, parece apresentar algumas das “condições de produção” para a constituição dos “modelos teóricos” e de suas implicações analíticas. Entre elas, a necessidade de uma teoria, identificada pelos autores e possivelmente consolidada através de “modelos de construção de princípios”.

Na impossibilidade de afirmar categoricamente que os livros dos autores norte-americanos influenciaram/contribuíram na elaboração da tese de Ribeiro (1952), uma vez considerados importantes materiais de referência, fica caracterizado um determinado contexto (condições de produção) no qual havia um conceito de ciência e de teoria, construções analíticas embasadas mais em dados empíricos do que teóricos e a necessidade, no Brasil, da delimitação e constituição teórica do campo da Administração Escolar que José Querino Ribeiro considerou como papel essencial de sua cátedra.

A aproximação entre Administração Escolar e Ciências Sociais, identificada a partir dos trabalhos do grupo que ficou conhecido como os “Intelectuais de Chicago”, no final dos anos de 1950, parece ter estabelecido outras “condições de produção”. Possibilitou também outros “processos de produção”, identificados no percurso investigativo realizado, uma vez que a utilização dos modelos matemáticos, e das pesquisas sociológicas e psicológicas, permitiram inferir as raízes dos modelos teóricos explicativos, utilizados enquanto instrumentos analíticos.

Nesse contexto, destaque para os estudos desenvolvidos sobre os processos de liderança, motivação e de decisão nas organizações que, a partir dos trabalhos de Herbert Simon e James March, estabeleceram algumas das condições que levaram aos estudos dos modelos teóricos, inclusive com significativa contribuição do próprio James March em texto dos anos de 1970, tratando da questão.

Nesse período, podem ser identificadas também as teorias que vieram a ser classificadas como “Desenvolvimento Organizacional” e que auxiliam na compreensão,

não somente pela sua nomenclatura, do momento histórico, com suas características de rápido desenvolvimento social, econômico e científico.

O livro de Lourenço Filho (1963) parece ter encontrado um cenário um tanto quanto diferente daquele em que Ribeiro (1952) produziu sua teoria. O rápido avanço, nos anos de 1950, de diversos campos do conhecimento, assim como o desenvolvimento de técnicas de pesquisa/investigação científicas, modificaram as condições de produção na medida em que as referências predominantes da Administração Científica e da Escola Clássica começam a ser questionadas pela Teoria das Relações Humanas e outros desdobramentos científicos: Sociologia da Educação e Teorias das Organizações.

A lógica do modelo racional/burocrático, composta por elementos como a formalidade, a racionalidade, a homogeneidade, parece renascer nas diferentes propostas, o que inviabiliza sua superação, por mais que se tenha consciência da necessidade.

Parece estar implícita uma concepção de cientificidade que passa pela consideração de elementos como a validade dos procedimentos, a confiabilidade dos resultados que, entre outros, são conceitos advindos de uma determinada ciência exata que trilha caminhos bem planejados e estabelecidos.

Talvez a educação brasileira, na figura de seus idealizadores, tenha como proposta trilhar caminhos seguros e bem estabelecidos com o objetivo de garantir resultados, em se tratando do bem público.

Seguindo normas e padrões formalmente estabelecidos, as pesquisas na área de Ciências Humanas, em Educação, parecem estar aprisionadas, cada vez mais, em alguns padrões “racionais” que fogem a sua lógica própria, se é que existe e/ou é compreendida.

Dessa forma, o processo que deveria ser educacional e caracterizado por representações sociais, passa a ser uma representação artística através do qual se cumprem formalidades e outros objetivos técnicos, sem uma ligação com a realidade social.

É preciso considerar, ao mesmo tempo, a distinção entre os conceitos de “representação artística” e “representação social” que não foram explorados na tese, comparativamente, mas que são tomados como espectros distintos que, se acredita, não poderiam propiciar contribuições mútuas.

Em todos os autores analisados parece haver um consenso em torno da educação enquanto fator, ao mesmo tempo, dinâmico e de unificação social, um processo com uma natureza específica e cuja administração, por isso, também deve tê-la.

Entretanto, o que parece ser mais constante em todas elas é o fato de que a administração é colocada como elemento ordenador de uma realidade dinâmica, num sentido não pejorativo, mas problemático. É um paradoxo interessante, pois uma vez que a educação é culturalmente mutável e múltipla, fato reconhecido pelos autores, sua administração existe para “enquadrar” os elementos que possam se desviar.

Depois da análise sobre as prováveis raízes dos modelos teóricos, em especial o racional/burocrático, recorrente enquanto conjunto de elementos nas teorias analisadas, um importante passo rumo à superação dessa problemática seria um procedimento um tanto quanto simples: a aceitação.

A teoria de Administração Escolar é, em muitos casos, um mero dispositivo acessório, relegada a segundo plano, como algo utópico e mais próximo de realidades organizacionais condizentes com outros padrões. Por outro lado, não se pode desconsiderar que fatores subjetivos estão envolvidos nesse processo de não aceitação, o que faz com que a teoria sofra influências, quando não distorções, em sua aplicabilidade.

Portanto, seria necessário aceitar que, apesar dos discursos de “gestão participativa” e outras terminologias democráticas, os elementos da formalidade estrutural desse modelo estão associados à própria Administração Escolar, assim como às raízes da organização do processo educacional formal. Aceitar que um dos principais elementos da lógica racional/burocrática, a limitação da liberdade individual na organização, é uma forma de estabelecer padrões para a realização de procedimentos que possam ser controlados, em face da condução do trabalho por diferentes pessoas.

Isso implica em aceitar que o fator subjetivo humano implica em procedimentos não formais que, em conjunto, podem levar à identificação de uma organização informal, internamente à organização formal. Esse mesmo elemento humano deveria ser o ponto-chave para a compreensão de que a interferência da subjetividade humana deveria ser previsível, não em relação a minúcias de comportamento, mas em termos de expectativa com relação a elementos que não se coadunam à formalidade.

Aceitar que para lidar com a fluidez da mudança, em face da característica humana de aversão a esse elemento, é preciso estabelecer uma estrutura de certo modo formal, para poder transmitir aos membros da organização uma idéia de estabilidade, por mínima que seja.

Pode parecer senso comum afirmar que esses fatores apontem para a necessidade de se encontrar um meio termo, um campo de intersecção entre as duas áreas.

Assim sendo, esta pesquisa e a produção conjunta dos trabalhos que compõem o Projeto Integrado talvez possam constituir um quadro mais amplo com elementos de uma “memória” da Administração Escolar no Brasil, no sentido de permitir que o conhecimento do campo avance, não somente em “bases seguras”, como seria mais coerente numa lógica racional/burocrática, mas pautado em conceitos, embora definidos de forma não definitiva, dos quais se conheça a complexidade histórica e sociológica dos processos de constituição.

O ponto de intersecção que se pretende “esclarecer” neste trabalho é a multiplicidade/pluralidade teórica (constituição teórica), e por isso mesmo a necessidade e conveniência de uma “Análise Multifocalizada” (LIMA, 1998), que se foi constituindo/reconhecendo no decorrer do período delimitado para o estudo, através de incorporações e reelaborações de idéias e conceitos apresentados e que a perspectiva da Sociologia das Organizações Educativas possibilitou interpretar, reconhecendo o campo de estudos como sendo constituído da intersecção entre Sociologia, Teoria das Organizações e Administração Educacional.

Não somente reconhecer a multiplicidade de teorias, mas compreender que cada abordagem teórica representa uma “forma de explicação”, nesse caso, dos fenômenos administrativos e organizacionais e que, ao que tudo indica, a conjugação de várias delas é que pode dar respostas aos problemas reais das organizações escolares.

Com base no contexto identificado nesse panorama histórico, e a partir do estágio realizado na Universidade do Minho, acredita-se que os próximos desdobramentos desta pesquisa requerem a (re)construção de uma perspectiva sociológica, num ramo que alguns pesquisadores denominam de Sociologia da Ciência.

Propõe-se com essa abordagem uma análise dos conceitos de ciência aplicada e suas implicações na ótica sociológica. Em certa medida, pode-se afirmar que tal abordagem foi ensaiada na análise das condições e dos processos de produção/constituição da teoria estudada.

A referida perspectiva da Sociologia da Ciência pode investigar os fundamentos científicos da construção teórica, assim como outros de cunho social: a defesa de uma determinada teoria e/ou paradigma enquanto posicionamento social e profissional, como sugerem as obras analisadas, consideradas seguidoras da teoria de Henry Fayol.

Enquanto desdobramento futuro desta pesquisa pode permitir compreender os aspectos sociológicos da constituição teórica do campo de estudos da Administração Escolar, uma vez que, já identificadas algumas das condições de produção da teoria no

campo e alguns de seus processos, a referida perspectiva da Sociologia pode indicar como essas condições foram utilizadas e/ou descartadas e quais fatores influenciaram esses posicionamentos.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, M. *O papel do diretor na Administração Escolar*. São Paulo: DIFEL, EDUC, 1976. 197p.
- ALVES, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo v.77, p.53-61, maio 1991.
- _____. Revisão de literatura em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo n.81, p.53-60, maio 1992.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. 230p.
- BARROSO, J. A investigação sobre a escola: contributos da Administração educacional. *Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação*, jul. 2002, v.1, n.1. p.277-329.
- COHEN, M.D., MARCH, J.G., OLSEN, J.P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. v.17, n.1, Mar. 1972. p.1-25.
- COLORADO STATE UNIVERSITY. *An Introduction to Content Analysis*. 2001. (<http://writing.colostate.edu/references/research/content> acessado em 22/04/2004)
- COLUMBIA UNIVERSITY PRESS. *Cubberley, Ellwood Patterson: Biographies*. (www.1upinfo.com/encyclopedia/C/Cubberle.html acessado em 28/08/2003).
- COSTA, J.A. *Imagens Organizacionais da Escola*. 2ª ed. Porto: Edições Asa, 1998. 160p. (Coleção Perspectivas Actuais / Educação).
- CUBBERLEY, E. P. Public school administration. In: KANDEL, I. L. "Twenty-five years of American education". Collected essays written by a group of his former students as a tribute to Paul Monroe. New York: The Macmillan Company. Edited by I. L. Kandel. 1931. p.177-195.
- ELLSTRÖM, P.-E. *Rationality, Anarchy, and the Planning of Change in Educational Organizations*. A study of problem solving and planning of change in small work groups. Linköping/Sweden: Linköping University, 1984. 388p. (Linköping Studies in Education/Dissertations, 22).
- _____. Four Faces of Educational Organizations. *Higher Education*, v.12, 1983. p.231-241.
- EM ABERTO. *Administração da Educação Hoje*. Brasília: INEP. Ano VI. n° 36. 1987.
- ENGERS, Maria E. A. (Org.) *Paradigmas e metodologias de pesquisa em Educação: notas para reflexão*. / Seminário de Pesquisa Educacional do Curso de Doutorado do Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da PUCRS; Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994. 111p.
- ESTÊVÃO, C.A.V. *Redescobrir a Escola Privada Portuguesa como Organização*. Na fronteira da sua complexidade organizacional. Braga: Universidade do Minho, 1998. 532p.
- FÁVERO, M. de L. de A. e BRITTO, J. de M. (Orgs.) *Dicionário de Educadores no Brasil*. Da colônia aos dias atuais. 2ª ed. aum. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / MEC-Inep-Comped, 2002. 1008p.
- FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. Previsão. Organização. Comando. Coordenação. Controle. Trad. Portuguesa de Irene de Bojano e Mário de Sousa. 3ª ed. São Paulo: Atlas. 1958. 158 p.
- FÉLIX, M. de F. C. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?* 4ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989. 200p.
- FISCHER, R.M.B. Foucault e a Análise do Discurso em Educação. *Cadernos de Pesquisa*. n.114, nov. 2001, p.197-223.
- GARCIA, W.E. *Administração educacional em crise*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 46). 96p.
- GRIFFITHS, D. E. *Teoria da Administração Escolar*. Tradução de José Augusto Dias. São Paulo: Companhia Editora Nacional/Editora da Universidade de São Paulo, 1971. 129p. (Coleção Atualidades Pedagógicas, 105).
- GULICK, L.H. Notes on the Theory of Organization. In: GULICK, L.H. and URWICK, L. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration / Columbia University, 1937. 195p.
- GULICK, L.H. and URWICK, L. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration/Columbia University, 1937. 195p.

HALPIN, A. W. *Administrative Theory in Education*. Reissue. USA: The Macmillan Company, 1967. 186p.

HASSARD, J. *Sociology and Organization Theory*. Positivism, paradigms and postmodernity. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 168p. (Cambridge Studies in Management, 20).

KANDEL, I. L. *Twenty-five years of American Education*. Collected Essays. Written by a group of his former students as a tribute to PAUL MONROE. New York: The Macmillan Company, 1931. 469p.

KELLER, B. *Stanford Professor Created a New Breed of Professional*. Education Week. Nov. 17, 1999 (www.edweek.org/ew/csstory.cfm?slug=12admin.h19, acessado em 21/08/2003).

KUENZER, Acácia Z. A teoria da Administração educacional: ciência e ideologia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo v. 48, p.39-46, fev. 1984.

LANDAU, S.I. (Editor). *Cambridge Dictionary of American English*. Edited by Sidney I. Landau. New York: Cambridge University Press, 2000. 1069p. (with CD-ROM).

LIMA, L. C. Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da acção. In: MACHADO, L.M. e FERREIRA, N.S.C. (orgs.). *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.33-53.

_____. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001. 189p.

_____. *Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000. 116p. (Guia da escola cidadã, 4).

_____. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. 2.ed. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, 1998. 604p.

_____. Para o estudo da evolução do ensino e da formação em Administração educacional em Portugal. *Revista da Faculdade de Educação / USP*. São Paulo: Faculdade de Educação / USP. v.23, n.1/2, p.91-123, jan./dez 1997.

_____. *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996. 32p. (Cadernos de organização e gestão escolar, 4).

_____. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. Um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988). Braga: Universidade do Minho, 1992. 585p.

LOMBARD, M.; SNYDER-DUCH, J.; BRACKEN, C.C. *Practical Resources for Assessing and Reporting Intercoder Reliability in Content Analysis Research Projects*. (Last updated on March 27, 2004 <http://www.temple.edu/mmc/reliability>) Acesso em 23/04/2004.

LONGMAN. *Dictionary of Contemporary English*. New Edition. England: Longman Group U.K. Limited, 1989. 1250p.

LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e Administração Escolar*. Curso básico. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1963. 288p.

MACHADO, L. M. *A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil: suas raízes e processos de constituição teórica*. UNESP: Marília, 2003. 430p. (Relatório Técnico-Científico).

MACHADO, L. M. e FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 232p. (Biblioteca ANPAE).

MACHADO, L. M. *Administração da Educação em Anísio Teixeira: realismo e utopismo*. Marília: Faculdade de Filosofia e Ciências / UNESP, 2001. 128p. (Tese de Livre-Docência).

_____. *Teatralização do poder: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista*. São Paulo: Arte & Ciência, 1998. 128p.

MARCH, J.G. e SIMON, H.A. *Teoria das Organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1970. 355p. (Administração para o Desenvolvimento, 11).

_____. *Organizations*. With the collaboration of Harold Guetzkow. New York: Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology/John Wiley & Sons, 1958. 262p.

MOEHLMAN, A. B. *School administration*. Its development, principles, and function in the United States. Second Edition. Boston: Houghton Mifflin Company. 1951. 515 p.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. Tradução: Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996. 422p.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: _____. (Org.) *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1992. p.13-43

PARO, V.H. *Administração Escolar*: introdução crítica. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 1999. 175p.

_____. *Administração Escolar*: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1986. 175p.

QUERINO RIBEIRO, J. Introdução à Administração Escolar (Alguns Pontos de Vista) In: *Administração Escolar*. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968. 96p.

_____. Discurso na Sessão Inaugural. In: *I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar*. Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1962. p.39-44.

_____. *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar*. São Paulo: FFCL – USP, Boletim 158, 1952. 171p.

_____. *Fayolismo na Administração das escolas públicas*. São Paulo: Linotecnica, 1938. 116p.

RIBEIRO, D. S. *Modelos Teóricos Explicativos, Teoria Organizacional, Sociologia das Organizações Educativas, Teoria de Administração Educacional*. Braga-Portugal: Universidade do Minho, 2005. 97p. (Relatório de Estágio no Exterior – PDEE/CAPES).

_____. *Para uma teoria da Administração Escolar no Brasil*: existe um modelo teórico? Dissertação de Mestrado. Marília: UNESP/Pós-Graduação em Educação, 2001. 250p.

RIBEIRO, D. S., MACHADO, L. M. Para uma teoria da Administração Escolar no Brasil: a evolução do conhecimento. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Piracicaba – SP, v. 19, n.º 2, jul/dez 2003. p.169-178.

SÁ, V. *A Participação dos Pais na Escola Pública Portuguesa*. Uma abordagem sociológica e organizacional. Braga: Universidade do Minho, 2004. 557p.

SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina*: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995. 209p. (Coleção educação contemporânea).

_____. A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 4, n.1, jan./jun., 1986. (p.12-26).

_____. *Administração da educação no Brasil*: evolução do conhecimento. Fortaleza: Edições UFC; Brasília: ANPAE, 1982. 63p.

SCOTT, W. R. (Ed.) *Organizational Sociology*. England/USA: Dartmouth Publishing Company, 1994. 667p. (The International Library of Management).

SEARS, J. B. A Natureza do Processo Administrativo. Com referência especial à Administração Escolar. Tradução de Lady Lima Traldi. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1966. 2 Vols. (Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais).

_____. *The Nature of the Administrative Process* (with special reference to Public School Administration). New York: McGraw-Hill. 1950. 624p.

SILVA, E.A.A. da. *O burocrático e o político na administração universitária*. Continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola). Braga: Universidade do Minho, 2004. 548p.

SILVA, G.R. da. *O Ensino da Administração Educacional*. Ensaio para uma análise organizacional. Braga: Universidade do Minho, 1996. 174p. (Trabalho de Síntese/Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica).

SILVA JR., C.A. da. A ideologia da incompetência do outro e outras ideologias de conveniência na relação neoliberalismo e educação. In: GHIRALDELLI JR., P. (Org.). *Infância, educação e neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1996. p.74-92 (Coleção Questões da Nossa Época; v. 61).

TEIXEIRA, A. *Educação para a democracia*: introdução à administração educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. Apresentação de Luiz Antônio Cunha.

_____. Natureza e Função da Administração Escolar. In: *Administração Escolar*. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968. p.9-17.

_____. Que é Administração Escolar? In: *I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar*. Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1962. p.44-49.

- TORRES, L. L. *Cultura Organizacional em Contexto Educativo*. Braga: Universidade do Minho, 2004. 525p.
- _____. *Cultura Organizacional Escolar: representações dos professores numa escola portuguesa*. Oeiras, PT: Celta Editora, 1997. 202p.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. Coordenadoria Geral de Bibliotecas, Editora UNESP. *Normas para publicações da UNESP*. São Paulo: Editora UNESP, 1994. 4v.
- URWICK, L. *The elements of administration*. 2nd ed. London: Sir Isaac Pitmman & Sons Ltd. 1947. 132p.
- WAHRLICH, B. M. de S. *Uma análise das teorias de Organização*. 5^a ed. Revista e aumentada. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. 1986. 238p. (Cadernos de administração pública, 42).
- WEBSTER'S. *Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*. New York: Gramercy Books, 1994. 1855p.
- WEICK, K.E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n.1, March 1976. p.1-19.
- WITTMAN, L.C.; FRANCO, M.E.D.P. (Coords.) *Situação e Perspectivas da Administração da Educação no Brasil: relatório geral do programa de pesquisa – primeira fase*. Brasília: ANPAE, 1998. 66p. (Série Estudos e Pesquisas, 1).
- WITTMANN, L.C.; GRACINDO, R. V. (Coords.). *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas-SP: Autores Associados. 2001.

APÊNDICE A

“Public School Administration”, de ELLWOOD CUBBERLEY **Cronologia de fatos e publicações**

1873 – A primeira cadeira permanente de educação, em cursos superiores, é estabelecida, em Iowa.

1875 – Payne, da Universidade de Michigan, publica “**Supervisão Escolar**”.

1886 – Painter publica “**Uma História da Educação**”. Compayré teve seu livro, “**História da Pedagogia**”, publicado pela primeira vez em inglês.

1890 – Pickard, então na Universidade de Iowa, publica “**Supervisão Escolar**”. O *Teachers College* filia-se à *Columbia University*.

1891 – É aberta a *Stanford University*: o departamento de educação criado então era a décima cadeira desse tipo, ou departamento, estabelecida(o) no país.

1892 – William publica “**A História da Educação Moderna**”.

1898 – Paul Monroe⁸³ e Ellwood Cubberley iniciaram seus trabalhos como professores universitários na área de educação. Paul Monroe no *Teachers College* e Ellwood Cubberley em *Stanford*.

1899 – É publicado o “**Relatório da Comissão Educacional da Cidade de Chicago**”.

1900 – Uma comissão educacional relata as necessidades educacionais do Estado da Califórnia.

1902 – Cubberley obtém seu título de doutor com a tese “**Compêndio de Conferências em História da Educação**”.

1902/1903 – Início da aplicação de procedimentos estatísticos ao estudo dos problemas educacionais quando Thorndike passou a ensinar os elementos do método aos seus alunos de psicologia educacional.

1903 – Cubberley expande seu curso de Administração Escolar de um semestre para um ano letivo. É a primeira organização definida de um curso com separação das análises dos problemas estaduais e municipais.

1904 – Chancellor publicou “**Nossas Escolas: sua administração e supervisão**”. Thorndike publica “**Introdução à Teoria das Medidas Mentais e Sociais**”.

1905 – Monroe publica seu “**Livro-Texto em História da Educação**”. Elliot inicia uma diferenciação em Wisconsin e Strayer no *Teachers College*, similares àquela realizada por

⁸³ Entre 1899 e 1921, 46 teses de doutorado (de um total de 191) foram defendidas no *Teachers College* na área representada pelo trabalho de Paul Monroe.

Cubberley em 1903. Elliot publica sua tese de doutorado **“Alguns Aspectos Financeiros da Educação Pública nas Cidades Norte-Americanas”**. Strayer publica sua tese de doutorado **“Gastos da Escola Municipal: a variabilidade e inter-relação dos itens principais”**.

1906 – Cubberley publica **“Fundos Escolares e sua Distribuição”** e **“Certificação de Professores”**.

1907 – Snedden publica **“Administração e Trabalho Educacional das Escolas-Reformatórios da Juventude Norte-Americana”**.

1908 – Chancellor publica **“Nossas Escolas: sua direção e gestão”**. Dutton e Snedden publicam **“Administração da Educação Pública nos Estados Unidos”**. Snedden e Allen publicam **“Relatórios Escolares e Eficiência Escolar”**.

1909 – Ayres publica **“Retardatários na Escola”**. Uma comissão educacional relata as necessidades educacionais do Estado de Illinois.

1911 – Swift publica **“História dos Fundos Escolares Públicos Permanentes nos Estados Unidos: 1705-1905”**. Hanus elabora o relatório **“Pesquisa Escolar de Montclair”**. Brown, Cubberley e Kendall, assistidos por Hillegas e Updegraff elaboram o **“Relatório da Comissão de Pesquisa de Baltimore”**. Moore elabora o **“Relatório da Avaliação do Sistema Escolar de East Orange, Nova Jersey”**.

1911/1912 – Hanus dirige um amplo estudo estatístico **“Investigação Escolar da Cidade de Nova York”**.

1912 – Homes publica **“Organização Escolar e a Criança Individual”**. Elliot, Judd e Strayer elaboram a **“Pesquisa Profissional do Sistema Escolar Público de Boise, Idaho”**.

1913 – Sies publica **“Aposentadorias de Professores e Sistemas de Aposentadorias”**. Bobbitt publica **“A Supervisão das Escolas Municipais”**. Strayer e Thorndike publicam **“Administração Educacional”**. Van Sickle dirige a **“Pesquisa Escolar de Bridgeport, Connecticut”**. Cubberley dirige a **“Pesquisa Escolar de Portland, Oregon”**. Estudo de Vermont: o trabalho prioritário desta pesquisa foi realizado por Elliott, Hillegas e Learned e publicado em 1914.

1914 – Cubberley publica **“Reorganização Educacional do Estado e Condado”**. Ayres realiza a **“Pesquisa de Springfield, Illinois”**. Bobbitt realiza pesquisas nas escolas de South Bend, Indiana. Strayer dirige a **“Pesquisa da Escola Butte”**.

1915 – Elliot e Cubberley publicam **“Livro-Fonte em Administração Escolar do Estado e Condado”**. Iniciam-se as publicações de duas revistas educacionais: **“Escola e Sociedade”** e **“Administração e Supervisão Educacional”**. Bobbitt realiza pesquisas nas escolas de San Antonio, Texas. Cubberley dirige a **“Pesquisa Escolar da Cidade de Salt Lake”**. Cubberley realizou um estudo das finanças escolares de Oakland, California. O Bureau de Educação dos Estados Unidos promove um estudo das instituições de ensino superior do Estado de Iowa, do qual Capen foi o diretor.

1915/1916 – Ayres dirige a “**Pesquisa Escolar de Cleveland**”, apresentada em 25 volumes. Flexner dirige a “**Pesquisa da Escola Gary**”. R. G. Jones realiza “**Uma Revisão das Escolas Públicas de Rockford, Illinois**” enquanto Supervisor Escolar, originando a auto-pesquisa. Cubberley afirma que nesse período a pesquisa escolar municipal tornou-se padronizada em relação ao tipo e propósito e se estabeleceu como uma parte importante das técnicas administrativas.

1916 – Cubberley publica “**Administração da Escola Pública**”. A Junta Geral de Educação de Maryland publica um estudo realizado por Bachman e Flexner.

1917 – Rugg publica “**Métodos Estatísticos Aplicados à Educação**”. Hawkins, Strayer e Trabue realizaram um estudo do sistema educacional de Nassau County, Nova York.

1918 – Furst e Kandel publicam “**Aposentadorias para Professores de Escolas Públicas**”.

1919 – Sears, assistido por Proctor e Williams, realiza “**A Pesquisa de Boise**”, publicada em 1920. Bachman e Flexner realizam um estudo dos sistemas escolares do Estado de Delaware. Completa-se neste ano uma série de pesquisas educacionais em nível estadual dos Estados de Washington, Dakota do Norte, Wyoming, Arizona, Colorado, Dakota do Sul e Alabama. O Estado da Virginia realizou, sob a direção de Inglis, uma pesquisa da educação no Estado.

1920 – Inicia-se a publicação da revista educacional “**Jornal de Pesquisa Educacional**”. Bachman e Flexner realizam um estudo dos sistemas escolares do Estado da Carolina do Norte.

1921 – Bachman e Flexner realizam um estudo dos sistemas escolares do Estado de Kentucky.