JÚLIA CRISTINA ALVES E MESSAS

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Relações e Implicações

Marília

2007

JÚLIA CRISTINA ALVES E MESSAS

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Relações e Implicações

Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Marília, como requisito parcial, para obtenção do título de Doutor em Educação (Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira).

Orientadora: Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado

Marília

2007

Ficha catalográfica elaborada pelo
Serviço de Biblioteca e Documentação – UNESP – Campus de Marília

Messas, Julia Cristina Alves e
M583a Administração da educação e administração pública: relações e implicações / Júlia Cristina Alves e Messas. – Marília, 2007.
257 f. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2007.
Bibliografia: f. 14
Orientadora: Profª. Drª. Lourdes Marcelino Machado

1. Administração da educação - Brasil. 2.Administração pública. 3. Política educacional. 4. Sistema educacional. 5. Organização escolar. I. Autor. II. Título.

CDD 370.981

AGRADECIMENTOS

Apenas uma palavra: ***obrigada.***

À Irmã Maria José Beraldi*, (in memoriam*), *amiga e colega de estudos, por ter sido uma luz, um anjo em meu caminho,*

À minha orientadora, professora Lourdes, *pela oportunidade que me deu* de *avançar no conhecimento,*

Ao professor Celestino *que, como pessoa, muito contribuiu para que eu realizasse o doutorado e como autor foi imprescindível para o resultado deste estudo,*

Aos meus professores da academia, *pelas experiências e pelo saber compartilhado,*

Aos amigos *que estiveram comigo nos grupos de estudos e durante o cursar das disciplinas, cujos pontos de vista e modos de ser me enriqueceram como estudante e como pessoa,*

Aos funcionários da UNESP, *pela atenção e carinho com que me receberam, dando-me forças para permanecer nesse mundo novo, orientando-me e me ajudando, fazendo-me sentir acolhida na instituição,*

Às pessoas especiais, *que passaram pela minha vida, por contribuírem de uma forma e de outra para que eu chegasse, permanecesse e concluísse este trabalho: meu pai, minha mãe (in memoriam), meu marido Carlos, meus filhos, Dr. Alfredo Colucci, minha madrinha Elza, meus antigos professores, amigos, até mesmo aqueles distantes...Sei que torceram por mim.*

Também àqueles *que, embora momentaneamente esquecidos pelas lembranças, às vezes, de repente lembrados*, *permanecem gravados na minha memória e no meu coração.*

Para Lucas, com amor

LISTA DE SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ABRAPA	Associação Brasileira de Psicologia Aplicada
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CEE	Conselho Estadual de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DAP	Divisão de Assistência Pedagógica
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DSP	Departamento do Serviço Público
EDUTEC	Educação Tecnológica
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
SAF	Secretaria da Administração Federal
SE	Secretaria de Educação
SEESP	Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo
SEGES	Secretaria de Gestão
TGA	Teoria Geral da Administração
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
USAID	United United States Agency for International Development (Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional)

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS 3

DEDICATÓRIA 4

LISTA DE SIGLAS 7

RESUMO 8

ABSTRACT 9

INTRODUÇÃO 10

CAPÍTULO 1: A PRESENÇA DO IDEÁRIO DA *ADMINISTRAÇÃO* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 30

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS CONCEITOS DE ADMINISTRAÇÃO E SUAS REPERCUSÕES 32

1.2 AS INFLUÊNCIAS DAS TEORIAS DA *ADMINISTRAÇÃO* NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 47

1.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: interfaces com a *Administração* e com a Administração da Educação 72

CAPÍTULO 2: OS REFERENCIAIS TEÓRICOS DA *ADMINISTRAÇÃO* NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 111

2.1 RELAÇÕES DA *ADMINISTRAÇÃO* COM A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 113

2.2 OS RUMOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL 147

2.3 A ARTICULAÇÃO ENTRE OS MODELOS PEDAGÓGICOS E OS MODELOS EMPRESARIAIS 165

CAPÍTULO 3: IMPLICAÇÕES DO IDEÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 179

3.1 IMPACTOS DOS MODELOS EMPRESARIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO 181
3.2 O PAPEL MEDIADOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 210

CONSIDERAÇÕES FINAIS 225

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 242

APÊNDICE 257

APÊNDICE 1. Teorias Administrativas: ênfases e enfoques 257

APÊNDICE 2 Abordagens e correntes teóricas da *Administração* 258

APÊNDICE 3. As principais reformas administrativas do Estado 259

RESUMO

O objeto desta pesquisa são as influências e relações, que decorrem da atuação da Administração Pública na Administração da Educação no Brasil, a partir das influências da *Administração*, nessas áreas. O estudo volta-se para o conhecimento administrativo produzido no Século XX e início do Século XXI, considerando que o ideário das teorias administrativas abrem perspectivas para identificar as tendências e os modelos administrativos, que emergiram na Administração Pública e na Administração da Educação, nesse período. Um dos objetivos do estudo é identificar as influências das teorias da *Administração*, na Administração da Educação e na Administração Pública, e as relações que estabelece com estas áreas, procurando destacar sua presença nas bases de construção da teoria da administração educacional, nos modelos pedagógicos utilizados no ensino e nos modelos de evolução da Administração Pública. Tendo como pano de fundo, as repercussões das reformas administrativas promovidas pelo Estado, em diferentes décadas, no Brasil, bem como as influências do ideário da *Administração* na Administração da Educação, o estudo destaca as implicações da atuação da Administração Pública, bem como os impactos da *Administração*, na área. As diretrizes e orientações, principalmente, as das reformas, consubstanciadas nas políticas educacionais, expressam o papel mediador exercido pela Administração Pública, na transposição do ideário da *Administração*, para a Administração da Educação. O objetivo geral do estudo é a compreensão do significado dessa mediação. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, direcionada para a análise temática dos temas centrais das áreas privilegiadas pelo estudo. O enfoque é qualitativo, pois o objetivo da análise é interpretar e fazer a crítica dos temas selecionados. Como resultados, a pesquisa aponta para a presença da lógica empresarial nas ações do governo direcionadas para o setor de educação, visando atender as exigências do avanço do capitalismo. Através da mediação da Administração Pública, a lógica capitalista é legitimada e torna-se princípio básico para a gestão da escola e do ensino.

Palavras-chave: *Administração*, Administração Pública, Administração da Educação, Sistema Educacional, Organização Escolar.

ABSTRACT

The object of this research is the influence and the relations that result from the actuation of the Public Administration in the Educational Administration in Brazil, starting from the influences of the *Administration* in these areas. The study turns to the administrative knowledge produced in the XX Century and the beginning of the XXI Century, considering that the ideal of the administrative theories opens perspectives to identify the tendencies and the administrative models that appeared in the Public Administration and Educational Administration in this period. One of the objectives of the study is to identify the influences of the theories of the *Administration* in the Educational and Public Administration and the relations that it established with these areas, trying to emphasize its presence in the basis of the construction of the educational administrative theory, in the pedagogical models used in teaching and in the models of evolution of the Public Administration. Having it as a backstage, the repercussions of the administrative reforms promoted by the State in different decades in Brazil, as well as the influences of the *Administration* ideal in the Educational Administration, the study not only emphasizes the implications of the actuation of the Public Administration, but also the impacts of the *Administration* in the area. The routes and orientations- mainly concerning the reforms consubstantiated in the educational policies- show the mediator role done by the Public Administration in the transposition of the ideal of the *Administration* for the Educational Administration. The general objective of the study is understanding the meaning of this mediation. The methodology used is the bibliographical research directed to the main theme analysis of the areas privileged by the study. The approach is qualitative because the objective of the analysis is to interpret and produce critics of the selected themes. As a result, the research points to the presence of the enterprising logic in the acts of the government, directed to the educational area, aiming to satisfy the demands of the capitalism. Through the Public Administration, the capitalist logic is legitimated and it has become the basic principle for teaching and running schools.

Key words: Administration, Public Administration, Educational Administration, Educational Systems, School Organization.

INTRODUÇÃO

Sabemo-nos a caminho, mas não exatamente onde estamos na jornada.

Boaventura Souza Santos

O presente trabalho liga-se ao estudo, denominado "Projeto Circuito Gestão: suas implicações para a formação e para as práticas dos profissionais de educação" (MESSAS, 2000), voltado para a análise dos cursos, ou "circuitos", de formação continuada para gestores das escolas públicas, da rede de ensino paulista, promovidos pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. A proposta deste novo trabalho deve-se: primeiro, a existência de lacunas, que ficaram na investigação, referentes à questão da presença do ideário da *Administração* e da Administração Pública, no âmbito da Administração da Educação, no Brasil, que ensejam um aprofundamento; segundo, a escassez de estudos que examinem a influência da Administração Pública na Administração da Educação e as relações que estabelece com esta área, bem como as implicações que decorrem dessas interações.

A presença dos princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, na Administração da Educação, objeto de debates entre os estudiosos, no Brasil, e os novos modelos decorrentes da Reforma Gerencial brasileira de 1995, implantados na rede paulista de ensino, são fatos, que suscitam reflexões. Sinalizam para a necessidade de esclarecimentos sobre como a Administração da Educação vem se encaixando no contexto das influências, que recebe da *Administração* e da Administração Pública, como se deram essas influências e como elas são percebidas, investigadas e têm evoluído, na área. Desse modo, o problema do estudo é desvelar a presença da *Administração* e da Administração Pública, a partir das relações entre essas áreas, no âmbito da Administração da Educação.

A problemática, que envolve o estudo, suscita algumas hipóteses: se a Administração da Educação, na construção de suas bases, bebe na fonte do ideário da *Administração*, de que forma dá-se a transposição deste para o âmbito daquela? Entretanto, considerando que a Administração da Educação é, na realidade, um setor da Administração Pública e esta antecede a teorização no campo da *Administração*, quais as relações existentes entre essas três áreas? Teria a Administração Pública um papel mediador na transposição do ideário da *Administração* para o âmbito da Administração da Educação?

Segundo essas perspectivas, propõe-se a seguinte tese: apesar da quase totalidade dos autores fazer referências às relações entre a *Administração* (que denominam administração empresarial) e a Administração da Educação, a nossa hipótese é que a Administração Pública exerce influência semelhante, ou até maior que aquela, sobre a Administração da Educação, desempenhando um papel mediador na transposição do ideário da *Administração* para essa área.

O tema do estudo emerge no contexto dinâmico de desenvolvimento e evolução do pensamento administrativo e sua presença na Administração Pública e na Administração da

Educação. Desse modo, ele será desenvolvido a partir das idéias centrais, concepções, ênfases e enfoques das teorias e de outras correntes administrativas, que se desenvolveram paralelamente a estas, da *Administração*, considerando-se suas influências na Administração Pública e na Administração da Educação, bem como as relações entre essas áreas. Como decorrências das influências e relações apresentam-se algumas implicações no âmbito da Administração da Educação e impactos na gestão do sistema educacional e da organização escolar e na teoria da administração educacional, tendo a Administração Pública importante participação na ocorrência desses impactos.

Para identificar as influências da *Administração* na Administração Pública e na Administração da Educação, foi necessário: a partir da *Administração*, levantar as teorias e correntes teóricas que a constituem, identificar seus autores, identificar as concepções, ênfases e enfoques de cada uma delas, bem como os respectivos conceitos de *administração* e analisar a sua evolução no campo da Administração Pública e da Administração da Educação. No estudo destaca-se o conceito de *administração* porque ele sintetiza as concepções da natureza humana e de organização, representando, portanto, substancialmente cada teoria administrativa e organizacional. Para identificar as influências da Administração Pública na Administração da Educação e as relações entre essas áreas, procurou-se identificar o ideário que inspirou seus modelos de evolução, com ênfase para os modelos, burocrático e gerencial, e verificar sua transposição para a área, mediante a atuação da Administração Pública no setor educacional, através das diretrizes e orientações contidas nas políticas educacionais.

O presente trabalho tem como objeto as influências e relações, que decorrem da atuação da Administração Pública na Administração da Educação no Brasil, a partir das influências da *Administração*, nessas áreas. O fio condutor do estudo é o processo de desenvolvimento e transposição do conhecimento administrativo, do âmbito da *Administração*, para a Administração Pública e para a Administração da Educação, sob a ótica das influências, relações e implicações, que se apresentam nas zonas de interação entre essas áreas.

O objetivo geral do estudo é identificar e compreender o significado do papel exercido pela Administração Pública, na transposição dos princípios, métodos, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, para a Administração da Educação, na medida em que as diretrizes e orientações, principalmente, as das reformas, inspiradas naquele ideário e consubstanciadas nas políticas educacionais, são efetivadas na área.

Os objetivos específicos relacionados com a Administração Pública são:

Verificar presença do ideário da *Administração* na Administração Pública, através da identificação das teorias administrativas, correntes teóricas, princípios e modelos que inspiraram os seus modelos de evolução, especialmente o burocrático e o gerencial.

Verificar as interfaces da Administração Pública com a Administração da Educação, a partir da implantação das reformas administrativas e suas repercussões na educação.

Esclarecer o papel exercido pela Administração Pública, na passagem de princípios, modelos e técnicas de administração, para a Administração da Educação, na medida que, através do sistema educacional e de outros órgãos públicos de educação, veicula diretrizes e orientações, consubstanciadas nas políticas educacionais, para o setor de Educação.

Os objetivos específicos relacionados com a Administração da Educação são:

Identificar a presença do ideário da *Administração*, nas diversas instâncias da Administração da Educação, a partir das repercussões dos conceitos de *administração* das teorias administrativas e organizacionais, das influências daquela e do ideário da Administração Pública na área.

Identificar a presença dos referenciais teóricos da *Administração* na Administração da Educação, em diferentes décadas, durante o processo de desenvolvimento e evolução do pensamento administrativo, a partir das relações que se estabelecem entre essas áreas, dos rumos teóricos da Administração da Educação e da articulação entre os modelos pedagógicos e os modelos empresariais.

Identificar os impactos das idéias centrais das teorias da *Administração*, no âmbito da Administração da Educação, envolvendo os estudos teóricos, o sistema educacional em geral, as organizações educativas, a formação para a docência e a formação continuada, as pedagogias educacionais e a terminologia da área, a partir das influências da Administração Pública no setor de educação.

Verificar as implicações, referentes à *duplicação* e o *reducionismo*, que se apresentam no campo da Administração da Educação, como decorrência das influências que recebe do ideário da *Administração* e da Administração Pública.

No que se refere à contribuição do estudo, a sua maior relevância é contribuir para o avanço do conhecimento na área da Administração da Educação no Brasil.

A investigação sobre a presença das teorias da *Administração*, no âmbito da Administração Pública, e do ideário que inspira os seus modelos, especialmente o gerencial**,** é significativa para a área da Administração da Educação. A adoção dos princípios, modelos e técnicas, incluindo as gerenciais, expressa nos cursos de formação continuada para profissionais de educação, promovidos pelos representantes do sistema educacional, no nível

estadual, em algumas décadas e momentos de reformas administrativas, principalmente, da Reforma Gerencial brasileira de 1995, acrescentariam dados relevantes aos estudos já realizados na área, que tratam da presença do ideário da *Administração.*

A contribuição do estudo ganha dimensão por apresentar interfaces com dois projetos de pesquisa: "Evolução do conhecimento em administração da educação, no Brasil: suas raízes e seus processos de constituição teórica"[1] e "A evolução do conhecimento em administração da educação, no Brasil: vocabulário usual da área (1996-2005)"[2]. Durante o desenvolvimento da primeira pesquisa, as idéias do projeto de Mestrado foram aproveitadas, dando a ele uma contribuição parcial. O presente estudo encaixa-se no segundo projeto, cooperando para a investigação, devido às temáticas de ambos terem afinidades e semelhanças, pois tratam da terminologia empregada na área da Administração da Educação, amplamente influenciada pela *Administração* e pela Administração Pública, embora, reportem-se, também, àquela utilizada na *Administração*, na Administração de Empresas e na Administração Pública.

O presente trabalho complementa os estudos já realizados e outros iniciados sobre a evolução do conhecimento em Administração da Educação, na medida em que: identifica as influências e os impactos das teorias da *Administração* e, principalmente, do ideário da Administração Pública na área, bem como as relações que se estabelecem entre a *Administração*, a Administração de Empresas, a Administração Pública e a Administração da Educação; verifica a pertinência, ou não, da presença do ideário da *Administração* e da Administração Pública, no contexto educacional. Dessa forma, o estudo delimita e fortalece as fronteiras da Administração da Educação com as outras áreas de conhecimento administrativo privilegiadas, com as quais se articula, favorecendo, principalmente, a constituição de conceitos e modelos próprios da área.

A identificação do *reducionismo*, que se caracteriza no campo da Administração da Educação, em razão desta receber influências da Administração Pública, que por sua vez, também, inspira-se no ideário da *Administração*, traz contribuições para o avanço do

---

[1] Projeto de pesquisa integrado, iniciado na UNESP – Universidade Estadual Paulista, campus de Marília, em 2001 e concluído em 2003, apoiado pelo CNPq, através da concessão de bolsas de estudo e auxílio à pesquisa (Processo. No. 402893/2004-2)[1]. Apresenta como equipe de pesquisadores: Djeissom Silva Ribeiro – Doutorando, Graziela Zambão Abdian Maia – Doutoranda; Júlia Cristina Alves e Messas – Mestre, Adriana Ignácio Yanaguita – graduanda, Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado, Coordenadora do Projeto.

[2] O projeto acima citado foi aprofundado entre 2003 – 2006, estando, então, em andamento um segundo projeto de Pesquisa Integrado, iniciado também na UNESP - Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília, em 2006, enviado ao CNPq, para solicitação de bolsa de produtividade em pesquisa. Apresenta como equipe de pesquisadores: Dr. Djeissom Silva Ribeiro, Dra. Graziela Zambão Abdiam Maia, Ms. Júlia Cristina Alves e Messas – Doutoranda, Adriana Ignácio Yanaguita – Mestranda, Fabiana Aparecida Arf – Mestranda, Silvia Regina Barbosa Garrosino – Mestranda, Profa. Dra. Lourdes Marcelino Machado, Coordenadora do Projeto.

conhecimento em Administração da Educação, porque clarifica a zona de penumbra existente entre essas áreas, que coloca obstáculos na elaboração de seus próprios conceitos e modelos.

Algumas lacunas verificadas no campo teórico da Administração da Educação, referentes à constituição de seus próprios conceitos, poderão ser preenchidas por meio de contribuições terminológicas, já que uma das instâncias da Administração da Educação, em que o estudo pretende identificar as influências da *Administração*, refere-se à terminologia, o que contribuirá para clarificar alguns termos e expressões, utilizados em seu campo, oriundos dessa área, da Administração de Empresas e da Administração Pública, o que tornaria mais nítidas as linhas que definem o quadro conceitual da Administração da Educação, no Brasil.

Na perspectiva acima, a contribuição do estudo soma-se aos esforços de construção de um vocabulário próprio da área, representados pelo projeto de pesquisa, acima referido, sonho de muitos de seus teóricos e estudiosos, o que representaria um avanço no processo de desenvolvimento e evolução do conhecimento em Administração da Educação.

Em síntese, o estudo poderá servir como apoio e esclarecimento de outras questões, que envolvem a Administração da Educação, sobre as quais debatem os seus teóricos e estudiosos, e para clarear os caminhos das pesquisas e estudos na área.

A proposta metodológica, para a análise crítica e para interpretação dos dados coletados, será a análise temática, uma vez que o estudo exige que se trabalhe com grandes unidades temáticas extraídas das áreas de conhecimento privilegiadas. Por tratar-se de uma pesquisa teórica e por serem os materiais analisados essencialmente bibliográficos, no conjunto de procedimentos metodológicos, envolvendo a coleta e seleção dos dados, buscou-se autores significativos da *Administração*, da Administração Pública e da Administração da Educação, áreas, às quais os temas, utilizados na análise, referem-se.

Quanto à coleta dos dados, esta será feita mediante estudos dos registros da literatura especializada e documentos oficiais, primeiramente, de forma individualizada, em cada campo administrativo, objeto da análise, levantando-se os pontos semelhantes, análogos e distintos, para identificar os pontos de articulação entre eles, o que possibilitará a verificação das hipóteses construídas, evidenciando, assim, as influências e relações existentes nos respectivos campos administrativos. Sempre que possível, serão usadas fontes primárias, no entanto, reportar-se-á a fontes secundárias, quando não for possível o acesso às mesmas.

A análise dos dados coletados será feita através dos temas escolhidos como base para o desenvolvimento do estudo.

Neste estudo, o enfoque é qualitativo, pois o objetivo da análise é interpretar e fazer a crítica dos dados coletados do material bibliográfico. Pretende-se levantar os significados e

sentidos de alguns termos e expressões, os quais serão selecionados e destacados do conteúdo dos documentos analisados, entre os quais os termos *administração* e *gestão,* com ênfase para a sua utilização na *Administração*, na Administração Pública e na Administração da Educação. A proposta da abordagem qualitativa deve-se às inferências que serão feitas, as quais referir-se-ão à incidência de alguns termos-chave e expressões para a pesquisa no corpo dos documentos, antes que à freqüência de sua aparição. A ocorrência desses termos e expressões será devido à sua significação para a argumentação. A abordagem qualitativa é a base da análise temática, referente aos temas centrais das obras dos autores e às idéias centrais das teorias da *Administração*.

Assim, por meio da proposta metodológica que prioriza a pesquisa bibliográfica, a análise temática e o enfoque qualitativo, pretende-se atingir os objetivos propostos e esclarecer as questões levantadas neste trabalho de pesquisa.

No que se refere às atividades de pesquisa, o estudo inicia-se com a releitura dos trabalhos, voltados para as principais escolas de administração, teorias e outras correntes teóricas, que se desenvolveram de forma paralela a elas, as quais constituem a *Teoria Geral da Administração*, ou *Administração*. Desse modo, envolve uma série de análises teóricas, sendo as primeiras realizadas junto às obras de alguns estudiosos da área da *Administração*, cujos estudos têm objetivos propedêuticos, críticos e de busca de referenciais para o desenvolvendo de outras temáticas, entre os quais Chiavenato (2000), Motta (2001; 2003; 2004), Hersey & Blanchard (1986), Warlich (1976), Etzioni (1967) e outros. Nessa perspectiva, as análises, estudos e pesquisas sobre a evolução das teorias administrativas e organizacionais, surgidas ao longo do século XX e que invadiram o mundo das empresas e das organizações em geral, são referenciais para a compreensão do processo de evolução e desenvolvimento das organizações e instituições educativas e de sua administração. Esses estudos esclarecem as influências dos modelos da *Administração*, na Administração Pública e na Administração da Educação, e as relações entre esses campos de conhecimento.

Integram o rol das primeiras leituras as obras dos idealizadores das principais teorias e correntes teóricas administrativas, cujas idéias centrais contribuem para esclarecer as concepções de natureza humana e de organização, ênfases e enfoques de administração e de organização, na medida que suas idéias são disseminadas e transpostas para o âmbito da Administração Pública e da Administração da Educação.

Os diferentes olhares para o desenvolvimento e evolução da *Administração* contribuem para situar as épocas de surgimento das teorias administrativas e organizacionais, bem como seus desdobramentos, ao mesmo tempo, que possibilitam estabelecer o

aparecimento e a evolução dos *conceitos de administração* construídos na área, adotados na Administração Pública e na Administração da Educação.

Como uma das vertentes a ser analisada refere-se ao ideário das teorias e correntes teóricas administrativas e organizacionais, que inspiram os modelos de Administração Pública, as segundas pesquisas voltam-se para as obras de seus estudiosos, brasileiros e estrangeiros, tendo-se em vista que dos estudos realizados em outros países decorre a maioria das formulações e fundamentações teóricas na área. Assim, retoma-se a leitura de seus autores representativos, destacando-se Waldo (1964; 1966), Max (1968), Grau (1998) e Ferlie et al. (1999), entre os estrangeiros, e, entre os nacionais, Schwartzman (1982; 1983; 1984), Bresser Pereira (1995; 1998), Ribeiro (2002; 2003), Marini (2003) e outros.

Uma temática importante diz respeito aos movimentos reformadores que tomaram conta do campo da Administração Pública, nele introduzindo modelos inspirados no ideário da *Administração*, especialmente, o modelo gerencial que, também, se fundamenta em princípios da Administração de Empresas e em estudos específicos de administração pública. Portanto, verificar-se-á, no âmbito da Administração Pública, os princípios e modelos administrativos e organizacionais que nortearam as reformas do Estado, buscando encontrá-los na produção teórica da área, nas ações administrativas dos órgãos de governo e nas políticas públicas, implementadas via legislação educacional. A investigação que se pretende não significa apenas detectar as influências da *Administração*, nessas instâncias, mas também, identificar os pontos de articulação entre a Administração Pública e a Administração da Educação.

A implantação da Reforma Administrativa brasileira, que introduz o novo modelo de Administração Pública, por trata-se de um momento histórico e estabelecer novas diretrizes para a Administração da Educação, conduz à leitura dos documentos que embasaram a reforma, contidos nos Cadernos Mare, elaborados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, especialmente, a o texto da reforma em sua íntegra, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, e dos textos do então Ministro Bresser Pereira, seu idealizador, ambos importantes para o conhecimento dos detalhes, que envolveram a reforma, bem como para o esclarecimento de seus significados e sentidos.

No Estado de São Paulo, no final dos anos 1990, efetivou-se a implantação do ideário da Reforma Gerencial brasileira, nas escolas, por intermédio de diretrizes e orientações, emanadas do sistema educacional, propostas nos cursos de formação continuada para gestores de educação, da rede de ensino. Buscar dados sobre a nova gestão da educação constitui pista importante para construir os caminhos das influências, relações e implicações

que se apresentam, nas zonas de interação entre as áreas privilegiadas pelo estudo. Dessa forma, a leitura do texto *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1994*, do ex-ministro da economia, Bresser Pereira, possibilita a caracterização de todas as ações efetivadas na implantação da reforma, sendo importante para o cruzamento de informações, obtidas com a análise de obras de outros autores, já citados.

A reforma da gestão da educação e do ensino, promovida pela SEESP - Secretaria de Educação do Estado de São Paulo -, após a Reforma Administrativa de 1995, fundamentada no modelo gerencial de Administração Pública, considerada um marco da presença das idéias gerenciais na Administração da Educação, é fundamental como pista para a busca de outros *locci* de influências das teorias da *Administração*, no campo, e, igualmente de pontos de relação entre essas áreas, devido as interações que se apresentam entre elas, em diferentes momentos históricos, em que a Administração Pública organizou e administrou setores da educação brasileira.

As leituras voltam-se, também, para as políticas públicas de educação, elaboradas em vários períodos históricos, a partir de 1930 até a década de 1990, em razão de suas repercussões no âmbito da educação em geral, e da Administração da Educação, em particular. A ênfase será para as políticas públicas de cunho gerencial que invadiram, principalmente, a escola e universidades públicas, atingindo todas as modalidades de ensino, destacando-se as que foram elaboradas pelo governo do Estado de São Paulo. Assim, serão objeto da análise alguns aspectos da legislação educacional do período, e alguns textos utilizados pela SEESP, no desenvolvimento dos cursos do projeto de formação continuada "*Circuito Gestão*", pois esses materiais são referenciais, no que diz respeito à nova gestão educacional, adotada pelo governo paulista, em decorrência da Reforma Gerencial Brasileira de 1995.

A abordagem do tema proposto é ampla, considerando-se a contribuição do estudo para a evolução do pensamento da Administração da Educação, no Brasil, portanto, privilegia-se a análise de textos significativos de autores brasileiros e dos produzidos e recomendados pelos representantes do sistema educacional, especialmente, na esfera estadual, porque estes efetivam ações através das políticas educacionais, principalmente, as direcionadas para a formação continuada de profissionais de educação.

O intuito, no presente trabalho, é buscar as raízes da presença dos modelos da *Administração* e de Administração Pública, no âmbito da Administração da Educação, envolvendo, principalmente, os estudos teóricos, os cursos de formação para a docência e formação continuada, o sistema educacional e a organização escolar. O terceiro rol de

pesquisas procura colher as idéias de estudiosos da área da Administração da Educação, no Brasil, a partir dos estudos dos seus pioneiros, porque contribuem para o esclarecimento das bases da construção teórica na área e da forma como a educação vem se encaixando, no contexto de influências das teorias administrativas e organizacionais, que têm alcançado as organizações, em geral, e as organizações e instituições educativas, em particular.

Nessa perspectiva, o foco da análise dirige-se para as primeiras repercussões daqueles modelos, no âmbito da Administração Escolar, no Brasil, e nas décadas seguintes, em uma perspectiva mais crítica. Assim, as leituras envolvem as obras de autores brasileiros da área, respectivamente, os trabalhos de Teixeira (1997, 1968), Ribeiro (1997, 1952, 1968), Lourenço Filho (1963), Alonso (1976), Félix (1989), Mello (1997), Paro (1996), Freire (1982; 1989; 1997; 2001), Sander (1982; 1986; 1987; 1995; 2002), Silva Jr. (1993; 1996; 2002), Machado (1998; 2001), entre outros. Considere-se, ainda, que os estudos de autores estrangeiros são importantes, principalmente por conterem informações significativas para a identificação das tendências mais recentes sobre a Administração da Educação, sendo que muitos dos temas abordados em suas obras são pertinentes ao estudo.

Paro (1996), referindo-se ao caráter conservador da administração escolar vigente, afirma que, de um modo geral, "os trabalhos teóricos sobre a Administração Escolar, publicados no Brasil, adotam, implícita ou explicitamente, o pressuposto básico de que, na escola, devem ser aplicados os mesmos princípios administrativos adotados na empresa capitalista" (p. 124). No entanto, existem exceções, verificando-se a existência de posicionamentos bem resistentes e radicais quanto à aplicação das teorias da *Administração*, mais voltadas para o universo empresarial, na Administração da Educação.

A partir da referência teórica de autores que defendem modelos de gestão democráticos, autônomos e participativos, que envolvam todos os que atuam na escola, não importando em que instâncias estejam exercendo suas funções, a análise busca encontrar no contexto da evolução do conhecimento em Administração da Educação, no Brasil, as características principais de modelos e concepções de administração escolar e de educação, que fundamentem os diferentes posicionamentos de seus estudiosos.

Assim, é que, nos estudos de Lima (2000; 2001), fundamentados nas obras de Paulo Freire (1882; 1989; 1987; 2001), encontram-se muitos daqueles princípios democráticos de autonomia e participação, notadamente apresentados em defesa da organização e gestão escolar, em razão

> [...] da subordinação da organização escolar e das práticas da sua administração *a ideologias gerencialistas e* neocientíficas, freqüentemente de extracção empresarial, seja propondo a criação de mercados internos no seio da administração pública, criando fórmulas para a construção de escolas eficazes, desenvolvendo responsabilidades e encargos sob a defesa de uma gestão centrada na escola e de uma autonomia meramente instrumental, seja consagrando modelos de avaliação e de prestação de contas baseados nas tecnologias de controlo propostas pela Gestão da Qualidade Total, ora (re) centralizando certos poderes de decisão, ora descentralizando outros compatíveis com estratégias de desregulação e de privatização do setor público da educação [...] (LIMA, 2000, p. 17).

Tal fato vem ocorrendo com maior ou menor intensidade em quase todos os países, em seus sistemas educacionais. Lima (2000), ao tentar identificar a natureza política e educativa das práticas escolares, organizacionais e administrativas, propõe a reflexão sobre políticas alternativas e a construção de modelos de governança democráticos, de emancipação e desenvolvimento de todos que participam da escola. O autor encontra, na obra de Paulo Freire, subsídios para sua proposta, o que vem caracterizar modelos de práticas no campo da Administração da Educação e da escola, no Brasil.

O pensamento de Lima (2000) destaca-se, no campo da Administração da Educação, no Brasil, porque abrange grande parte da teoria produzida nessa área. Ele denuncia os "discursos políticos que se apóiam em critérios pretensamente técnicos e de superior *performance*" (p. 18), que dividem política e administração, educação e democracia, pedagogia e cidadania democrática, utilizando como recurso idéias racionalizadoras, de inspiração neo-tayloriana.

A trajetória existencial de alguns termos e expressões, no campo da Administração da Educação, que permearam e permeiam as organizações escolares, deixa entrever mudanças de concepções e de conceituações adotadas pelos estudiosos da área. Essas mudanças devem-se ao processo natural de desenvolvimento das organizações, em geral, especialmente as empresariais, como também às novas propostas educacionais, oriundas de países ricos. Sander (2001) refere-se às palavras-chave que integram essas propostas, cujo objetivo é atingir altos níveis de desenvolvimento humano, como "eficiência, competitividade, privatização, estândares, qualidade total, avaliação de desempenho (p. 116)". Os autores educacionais passam a se preocupar com a aplicação de conceitos, oriundos da *Administração,* de forma reconceptualizada em educação, pelos representantes de governos capitalistas, e, também, com a confusão conceitual gerada pela presença de alguns termos e expressões na área.

No que se refere, ainda, às atividades de pesquisa, estas serão norteadas por alguns pontos de vista e algumas óticas, relacionadas ao campo da *Administração*.

Estabelecer a diferença de concepções, ênfases e enfoques e das idéias centrais entre as grandes escolas, teorias e correntes teóricas da *Administração*, é fundamental para a análise das influências, que será feita sob a ótica de transposição do seu ideário para o campo da Administração da Educação e da Administração Pública. Ressalve-se que, para tal propósito, manter-se-á a visão desenvolvimentista do universo da *Administração*, adotada pelos autores da área, que consideram as escolas de Administração como complementares, porque cada nova teoria de administração une-se às anteriores, com uma abordagem diferenciada dos fenômenos que procura descrever e explicar.

Os estudiosos e pesquisadores da *Administração* ou *Teoria Geral da Administração*, apontam para semelhanças existentes entre os traços das diversas teorias, em diferentes estágios de sua evolução. Em razão disso, durante o desenvolvimento do estudo, dependendo dos pontos de articulação verificados, a identificação das influências e o estabelecimento das relações entre as diferentes áreas serão feitos, considerando-se os respectivos desdobramentos das teorias.

Tendo-se em vista a perspectiva desenvolvimentista, conforme concebida por Motta (2004) para a análise do desenvolvimento da *Administração* e aplicando-a ao conjunto de conceitos de *administração*, que foram sendo formulados desde as primeiras teorias administrativas até os dias de hoje, representados nas diversas escolas de administração que foram surgindo, visualiza-se o caráter de complexidade e de aperfeiçoamento que os reveste. Em razão disso, pretende-se adotar a mesma perspectiva, utilizando-a para fazer a leitura dos conceitos de *administração* referentes ao campo da Administração Pública e da Administração da Educação, considerando que os mesmos devem ser compreendidos dentro dos pressupostos metodológicos das diferentes teorias administrativas e organizacionais da *Administração*.

A perspectiva temporal assumida por Chiavenato (2000), quando recorta o tempo de surgimento das teorias administrativas e estabelece como seu marco inicial o ano de surgimento[3], no cenário administrativo, pareceu adequada para fazer a leitura diacrônica e sincrônica dos fenômenos administrativos, no decorrer das décadas do século XX. Levando-se em conta o conjunto das principais escolas e teorias administrativas paralelas, embora os marcos iniciais de surgimento nunca sejam coincidentes, as teorias são sincrônicas, na medida em que muitas surgem nas mesmas décadas, quase que de forma concomitante, considerando-se o tempo, em ano decorrido, entre a emergência de uma e de outra.

---

[3] Ver: Anexo 2. *Teorias Administrativas*: ênfases e enfoques, adaptado de Chiavenato (2000), contendo o ano de surgimento das principais teorias do pensamento administrativo.

A escolha do autor justifica-se por suas obras estarem contextualizadas no âmbito da administração, permeando a vida acadêmica e empresarial brasileiras, às quais serve como referencial, como também por estar citado em referências bibliográficas de vários estudos[4], entre os quais os de Afonso (1992), Paro (1996), Sander (1985) e outros, que articulam entre si duas ou mais áreas de administração, comumente, a *Administração*, a Administração de Empresas e a Administração da Educação.

Considere-se ainda que, embora o marco inicial corresponda ao ano em que as escolas e as teorias administrativas paralelas emergiram, no cenário da *Administração*, ele representa, de forma coincidente, na maioria das vezes, o ano em que é publicada a obra do autor responsável pela sua elaboração, resultante de seus estudos e pesquisas.

Ambas as perspectivas, a desenvolvimentista e a temporal serão tomadas como pontos de referência, para a ordenação formal do trabalho, especificamente, o desenvolvimento dos itens que integram os Capítulos 1, 2 e 3, relativamente às influências, às relações e aos impactos da *Administração* no campo da Administração da Educação.

A sistematização das informações levantadas através das pesquisas temáticas, concomitantemente com o aprofundamento das primeiras análises, traz uma contribuição importante, permitindo relacionar as informações de todos os temas abordados.

Feitas as considerações metodológicas, far-se-á um comentário sobre a estrutura do trabalho, abordando-se os assuntos temáticos dos Capítulos e as sínteses dos mesmos nas Considerações Finais.

O Capítulo 1 intitula-se "A presença do ideário da *Administração* na Administração Pública e na Administração da Educação" e aborda um breve histórico sobre o surgimento e o avanço das teorias administrativas e organizacionais, da *Administração*, procurando ressaltar seus pressupostos teóricos e enfatizar as definições dos conceitos de *administração* e seus desdobramentos, assim como a transposição destes para as áreas da Administração da Educação e da Administração Pública. O capítulo volta-se para *as influências* das teorias administrativas e organizacionais, no âmbito da Administração da Educação, apontando as instâncias em que ocorrem, abordando, ainda, a questão das interfaces da Administração Pública com a Administração da Educação, no que se refere à sua atuação nesta área, e com a *Administração*, na medida em esta exerce influências em seus modelos de evolução.

---

[4] CHIAVENATO, I. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: McGraw – Hill, 1979, citado em PARO, H., 1996, p. 70, 71, notas de rodapé, 27 e 28; AFONSO, A. J.; ESTEVÃO C. V., 1992, p. 84; e, SANDER, B. 1985, p. 30.

O Capítulo 2, denominado "Os referenciais teóricos da *Administração* na Administração da Educação", tendo como pano de fundo as discussões sobre a aplicabilidade do ideário da *Administração* no campo da Administração da Educação e o posicionamento de seus teóricos e estudiosos, trata da explicitação das relações existentes entre essas áreas de conhecimento, a partir das influências das teorias administrativas sobre os componentes da estrutura da organização escolar. O capítulo também aborda os rumos teóricos da Administração da Educação, determinados pelas influências que sofre do ideário *Administração*, tratando ainda da articulação entre os modelos pedagógicos e os modelos empresariais, em que se destaca a atuação do sistema educacional, no nível estadual, na promoção de cursos de formação continuada de professores, na rede paulista de ensino.

O Capítulo 3, denominado "Implicações do ideário da Administração Pública na Administração da Educação", trata das principais tendências, no que se refere às teorias da *Administração*, que emergiram no campo da Administração da Educação, e do impacto das mesmas e suas decorrências, no sistema educacional, na organização escolar, na formação para a docência e continuada, nas pedagogias e na terminologia. O capítulo aborda, também, o papel mediador exercido pela Administração Pública, na passagem dos modelos da *Administração*, para o âmbito da Administração da Educação. É feita a abordagem das implicações teóricas e práticas decorrentes da articulação entre a *Administração*, a Administração Pública e a Administração da Educação, com ênfase para o aspecto *reducionista,* no que se refere às influências, que emerge na zona de interação entre essas áreas, principalmente, mediante a atuação da Administração Pública no setor de educação.

As Considerações Finais trazem as conclusões das análises feitas sobre os temas desenvolvidos, nos capítulos.

Para a compreensão do estudo em questão, é preciso proceder à explicitação de conceitos de alguns termos e expressões adjetivadas, nele empregados, e assim considerar *Administração*, *administração*, Administração da Educação, Administração de Empresas, Administração Pública, sistema educacional, paradigma e modelo. No caso dos termos *administração* e *Administração*, por serem representados pela mesma palavra, para estabelecer a diferenciação entre eles, referente aos significados, que lhes dão os autores consultados, optou-se por manter a grafia diferenciada das mesmas.

As teorias administrativas e organizacionais, que constituem a *Teoria Geral de Administração*, ou *Administração*, foram pensadas, de início, especialmente para o universo da administração das empresas, estendendo-se, depois, para a administração de outros tipos de organizações, influenciando, assim, não só a Administração de Empresas, como outras áreas

de conhecimento administrativo, a Administração Pública e a Administração da Educação. A *Administração* é referencial, quando se trata de suas influências nessas áreas, bem como de suas relações com as mesmas. Alguns autores, entre os quais Chiavenato (2000), utilizam o termo *Administração* como significando o planejamento, a organização (estruturação), a direção e o controle de todas as atividades diferenciadas pela divisão de trabalho, que ocorram dentro de uma organização; todavia, neste estudo, como opção, o termo é usado em substituição à expressão *Teoria Geral da Administração* ou *Administração Geral*, sendo apenas uma forma simplificada dessas expressões, já que continua guardando o mesmo significado delas.

O termo *Administração*, com a inicial da palavra grafada em maiúsculo, significa área de conhecimento, representando a sistematização de todo o conhecimento referente ao conjunto de teorias de administração e organização e de outras correntes teóricas, que se desenvolveram paralelamente a elas. Por outro lado, emprega-se *administração*, com a inicial da palavra grafada em minúsculo, para referir-se à atividade administrativa realizada no interior da empresas ou de órgãos públicos, ou seja, para expressar a "condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não lucrativa" (CHIAVENATO, 2000, p. 1). Nessa perspectiva, as definições desses termos não se afastam das definições de "administração" encontradas nos vocabulários de palavras usuais da língua, pois destes podem ser extraídos os conceitos de *Administração,* enquanto área de conhecimento e de *administração*, enquanto atividade administrativa.

No estudo, as expressões "Administração da Educação" e "Administração de Empresas", grafadas em maiúsculo, remetem a áreas específicas de conhecimento, compreendendo o seu âmbito teórico e prático. O termo "Administração" é utilizado por alguns autores da *Administração Geral*, como Chiavenato (2000), por exemplo, e quando aparece no estudo, seu significado engloba tanto o campo de conhecimento como as atividades administrativas, referindo-se, portanto, a todas as temáticas e questões tratadas no âmbito da *Administração Geral*.

A expressão "Administração de Empresas" refere-se à área de conhecimento que sistematiza os conhecimentos advindos da prática administrativa, no interior das fábricas, indústrias e empresas, voltadas para a produção de bens e serviços, visando a atingir interesses particulares, isto é, a obtenção de lucro. Tais práticas, por sua vez, são inspiradas e norteadas pelo referencial teórico advindo da *Teoria Geral da Administração* ou *Administração Geral*, já que essa área de conhecimento não tem aplicação exclusiva na

Administração de Empresas, mas serve de referencial para outras áreas do conhecimento administrativo.

Da mesma forma, quando se emprega o termo "Administração Pública", quer-se referir à área de conhecimento, compreendendo seu âmbito teórico e prático, abrangendo seu campo conceitual, seus estudos, seus fundamentos e suas esferas de ação, alcançando de forma geral o fenômeno administrativo público, constituído por três elementos fundamentais – o elemento institucional, o organizativo e o funcional (BOBBIO, 1992), que permite individualizar diversos tipos de "Administração Pública", que podem estar co-presentes dentro da coletividade estatal.

Emprega-se a expressão "administração pública", quando a ênfase é na atividade administrativa pública, referindo-se à atuação dos órgãos públicos. A mesma perspectiva aplica-se aos termos "administração empresarial" e "administração da educação".

A expressão "sistema educacional" representa o sistema educacional geral do país, segundo significado que lhe atribui Sander (1985); no entanto, na maioria das vezes, no estudo, ela é empregada para referir-se ao sistema nacional, ao sistema estadual e ao sistema municipal de educação. Quando empregada com o significado de sistema estadual, que elabora e implementa as políticas públicas direcionadas para a educação, no âmbito dos Estados, faz-se acompanhar de outras palavras esclarecedoras, possibilitando extrair seu significado do texto. A preocupação do estudo é precisar de que instâncias de governo partem as diretrizes e normas dirigidas para o âmbito da Administração da Educação, o que fundamenta o emprego da expressão "sistema educacional oficial", querendo aludir aos representantes do sistema educacional, que tanto podem ser da esfera federal como da esfera estadual ou da municipal.

Para a compreensão do estudo, os conceitos de "Paradigma" e "Modelo" precisam ser explicitados, porque são referenciais para estabelecer as relações entre as áreas de conhecimento em análise. Muitas vezes, esses termos são empregados de forma ambígua, sendo necessário, portanto, precisar a sua definição, contextualizar os seus empregos e estabelecer a diferença entre eles, para que se possa buscar o ponto comum que inter-relaciona os diferentes campos administrativos.

O que é um paradigma? Paradigma, como termo científico, foi utilizado pela primeira vez pelo físico Thomas S. Kuhn[5], ao considerar "'paradigmas' as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, forneçam problemas e

[5] KUHN, T. S. *The Structure of Scientific Revolutions.* Chicago: University of Chicago Press, 1962 (A Estrutura das Revoluções Científicas. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 1978).

soluções modulares para uma comunidade de praticantes de uma ciência" (p.13). Kuhn (1978) entende que certos exemplos da prática científica atual – tanto na teoria quanto na aplicação – estão ligados a modelos conceptuais de mundo dos quais surgem certas tradições de pesquisa, o que significa que uma visão de realidade, atrelada a uma estrutura teórica apriorística aceita, estabelece uma forma de compreender e interpretar o mundo segundo os princípios constantes do paradigma em vigor. Kuhn também considera "paradigmas" um termo estreitamente relacionado com "ciência normal", a qual para ele significa "a pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas" (p.29), ou seja, "a pesquisa científica orientada por um paradigma e baseada em um consenso entre especialistas" (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNADJER, 1998). Dessa forma, nos períodos de ciência normal, todos os problemas e soluções encontradas têm de estar contidos dentro do paradigma adotado.

No entanto, Kuhn distingue dois usos do termo "paradigmas": um emprego mais global, em que o paradigma é considerado uma espécie de teoria ampliada, sendo redefinido por ele como "matriz disciplinar", representada por um conjunto de componentes, entre os quais as leis ou generalizações simbólicas, os modelos heurísticos, os valores partilhados e os "exemplares", quer dizer, "as soluções concretas de problemas que os estudantes encontram desde o início de sua educação científica, seja nos laboratórios, exames ou no fim dos capítulos dos manuais científicos" (p.232); e um outro emprego, os paradigmas como exemplos compartilhados, representando o "aprender por meio de problemas a ver situações como semelhantes, isto é, como objetos para aplicação do mesmo esboço de lei ou lei científica" (p.236).

O termo paradigma muitas vezes é empregado de forma simplista, quando a ele é atribuído um conceito de padrão ou modelo, mas, mais que isso, paradigma "é um conjunto de idéias que permite formular ou aceitar determinados padrões ou modelos de ação social" (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 150). Desse modo, paradigma representa uma visão de mundo, uma filosofia social, um sistema de idéias construído e adotado por determinado grupo social. Um paradigma vai além do modelo, pois serve como parâmetro de referência para uma ciência, como uma estrutura ideal e digna de ser seguida. É a percepção geral de se ver determinada coisa, seja um objeto, um fenômeno ou um conjunto de idéias, que, ao ser aceito, serve como critério de verdade, de validação e reconhecimento nos meios onde é adotado.

Casassus (2002) caracteriza "al paradigma como el conjunto de ideas que facilitan la comunicatión dentro de uma comunidad" (p. 48), reconhecendo dois tipos de paradigma: o

primeiro, Tipo A, em que a forma de representar o contexto pode ser ordenada em uma representação "donde el contexto es abstracto, determinado, seguro, rígido, arriba, homogêneo, unidemensional (objetivo)", sendo esta "una perspectiva técnico, lineal y racionalista", que "es el paradigma que tiene actualmente el poder" que se traduz "en la confianza, en los modelos matemáticos, en la confianza en la tecnologia, en la confianza en la racionalidad" (p. 54); o segundo, Tipo B, caracteriza-se "por la comprensión holística de los fenômenos, por el reconocimiento del comportamiento no linear de los seres humanos y sus entornos, y del reconocimiento del fundamento emotivo de la acción", de maneira que esse paradigma emergente "se lo denomina holístico, no linear y emotivo" (p. 55).

Segundo os autores citados, a análise dos paradigmas em educação leva a considerar dois tipos de visão, das quais decorrem dois tipos de pensamento: a visão cartesiana, estruturada no pensamento mecanicista, e a visão dinâmica e orgânica, estruturada no pensamento holístico, originando, respectivamente, o paradigma mecanicista, racional, tradicional, da ciência positivista, fundamentado na concepção iluminista, e o paradigma emergente, holístico, da ciência pós-moderna, amparado em uma concepção orgânica de mundo. Esses dois grandes paradigmas influenciaram e nortearam todas as áreas da ciência, em um determinado tempo histórico. No estudo, eles ganham dimensão, em razão de ambos orientarem os modelos administrativos presentes nas diferentes teorias administrativas e organizacionais, os quais foram transpostos e adotados pela teoria educacional, pelo sistema e pelas escolas, assim como irradiados para os cursos de formação de profissionais de educação.

Neste estudo, quando se emprega o termo paradigma, para fundamentar as relações que se estabelecem entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação, o seu conceito deve ser compreendido segundo as perspectivas acima expostas, ou seja, o termo é empregado com os mesmos significados que lhe atribuem aqueles autores.

Alguns estudiosos, quando fazem a análise do currículo, referem-se a alguns tipos de paradigmas, como o Paradigma Técnico-Linear, o Paradigma Circular-Consensual e o Paradigma Dinâmico-Dialógico. Ressalte-se que não se trata de novos paradigmas, apenas as denominações são outras, pois as visões, cartesiana e orgânica, que encerram, permanecem as mesmas, somente mudando a denominação.

A proposta deste estudo, em fazer análises fundamentadas em *modelos*, exige que se clarifique a definição e o emprego do termo, já que, na maioria das vezes, ele é utilizado de forma imprecisa e ambígua, outras vezes, como sinônimo de *teoria*, sendo essas questões objeto de preocupação por parte de estudiosos de Educação e da Administração da Educação, que questionam sua utilidade e seu valor para os estudos desenvolvidos no campo. Assim, a

contribuição de alguns autores da área sobre o esclarecimento do conceito e do emprego do termo *modelo* é importante para precisar sua definição, identificar seus significados e seus sentidos, quando for usado no presente estudo.

Fundamentado na definição de paradigma de Kuhn (1962), e concebendo-o "como o conjunto de idéias que facilitam a comunicação dentro de uma comunidade", Casassus (2002) percebe esse conjunto de idéias como uma "matriz disciplinar", que determina o funcionamento cognitivo da comunidade de educadores, apresentando três componentes básicos, que se ressaltam na sua definição de modelo: "los modelos, que son analogias fundamentales que constituyen uma ontologia em la educatión. En nuestro caso, son tipos de modelos los aprendizajes, las pedagogias, las estrutucturas" (CASASSUS, 2002, p. 48). Adotando-se a perspectiva do autor, o termo *modelo*, quando empregado no estudo, refere-se a modelos de estrutura organizacional, modelos de pedagogias e a modelos de processos utilizados na aprendizagem, presentes na *Administração* e na Administração da Educação. Nesta área, os modelos a serem considerados referem-se aos modelos elaborados pelas diversas teorias administrativas e organizacionais, que inspiram os processos de formação em todas as suas instâncias, perpassam as pedagogias e são aplicados aos componentes das estruturas organizacionais da organização escolar e das instituições educativas.

Griffiths (1971), em seus estudos sobre a elaboração de uma teoria de Administração Escolar, adota a definição de modelo de English & English (1958), considerando-a a mais precisa e de maior significação teórica, como também o uso geral, um dos principais usos do termo.

> Descrição de um conjunto de dados em termos de um sistema de símbolos, e a manipulação dos símbolos de acordo com as regras do sistema. As transformações resultantes são traduzidas na linguagem dos dados, e as relações descobertas pelas manipulações são comparadas aos fatos empíricos (ENGLISH; ENGLISH, 1958, p. 326, apud GRIFFITHS, 1971, p. 46).

Um outro significado, que apresenta uso generalizado, surge quando ele é sinônimo para a teoria, isto é, "se as leis de uma teoria tiveram a mesma forma das leis de outra teoria, uma pode ser considerada modelo da outra" (p. 46), caso em que se diz que existe uma relação um a um entre o modelo e aquilo que é representado por ele. Segundo o autor, o modelo pode ser também isomórfico, quando "uma teoria sobre a qual existe considerável consenso está sendo usada como modelo para uma área desconhecida" (p. 46). Desse modo, a utilização de modelos para os estudos na área da Administração da Educação é importante, na medida em que, "[...] pela simples comparação da estrutura ou função de um mecanismo cujo

funcionamento é conhecido com a estrutura ou funções de outro que é menos compreendido, usualmente já resulta algum grau de esclarecimento" (SZASZ, 1957, p. V, VI, apud GRIFFITHS, 1971, p. 45).

Lourenço Filho (1963) traz contribuições, que clarificam o conceito e o significado do termo *modelo*, através de sua definição de teoria e a distinção que faz entre teoria e modelo. O autor, ao buscar o significado das teorias administrativas, em geral, e dar ênfase à sua aplicabilidade aos serviços escolares, as define esclarecendo a razão de serem consideradas sinônimo de modelo:

> Dá-se o nome de *teoria* a uma série ordenada de generalizações, que procure explicar fatos e situações entre si relacionados. Por definição, a teoria é uma construção *abstrata*, que fornece um modelo simplificado da realidade a que se reporte. Essa é a razão porque os dois nomes, teoria e modelo, são freqüentemente usados como sinônimos. (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 56, grifos do autor).

Segundo as perspectivas de Griffiths e de Lourenço Filho, o termo *modelo*, quando empregado no estudo, refere-se a um modelo simplificado da realidade fornecido pela teoria ou corrente teórica administrativa ou organizacional.

CAPÍTULO 1

A PRESENÇA DO IDEÁRIO DA *ADMINISTRAÇÃO* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A natureza pode satisfazer todas as necessidades básicas do homem, porém, não todas suas ambições

Mahatma Ghandi

A partir do século XX, com o desenvolvimento e expansão do Capitalismo, inicialmente, as fábricas e indústrias, depois, as organizações, principalmente as empresariais, devido à dimensão e complexidade alcançados, passam a apresentar problemas e dificuldades para serem administradas, impondo-se a necessidade de serem pensados novos modelos e práticas para a solução dos problemas. As primeiras teorias administrativas surgem, no início do século, seguidas das organizacionais, juntamente com outras correntes teóricas que se desenvolveram paralelamente a elas, representando o pensamento administrativo sistematizado pela *Teoria Geral da Administração*, ou *Administração*. A realidade de outros países e do Brasil mostra que o ideário da *Administração* tem influenciado, não só a Administração de Empresas e a Administração pública, mas também a Administração da Educação.

Das teorias da *Administração* sobressai o conceito de *administração*, verificando-se sua presença no campo da Administração da Educação e da Administração Pública. Os significados e sentidos dos conceitos de *administração* das diferentes teorias administrativas podem ser clarificados a partir dos estudos existentes, no âmbito dessas áreas, que registram a presença da *Administração* nessas áreas. O conceito de *administração* foi escolhido como marco referencial para a identificação dessas influências porque traz em si a síntese do ideário das teorias de *Administração*, pois representa as concepções de homem e de organização que as fundamentam, em verdade, representa a essência dos modelos administrativos hegemônicos, em cada tempo histórico.

A questão das influências das teorias da *Administração*, no campo da Administração da Educação e no da Administração Pública, remete: aos teóricos da *Administração*, considerando as concepções, ênfases e enfoques, que fundamentam os postulados básicos das teorias por eles elaboradas; aos estudiosos brasileiros da *Teoria Geral da Administração*, que incorporando as idéias desses teóricos destacam-se na compreensão da construção dos campos administrativos das áreas privilegiadas; aos estudiosos e teóricos da Administração da Educação, que utilizam as teorias administrativas e organizacionais como referencial teórico para a fundamentação de seus estudos; e às instâncias da Administração da Educação, em que as influências incidem.

Através das influências da *Administração* e da Administração de Empresas na Administração Pública e suas repercussões na educação, estabelecem-se relações entre as áreas, surgindo interfaces da Administração Pública com a *Administração* e com a Administração da Educação.

1.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE *ADMINISTRAÇÃO* E SUA ADOÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos caminhos para verificar a presença das concepções, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, no âmbito da Administração da Educação, no nível teórico, de sistema e de escola, é buscar as origens do conceito de *administração* e como se deu sua evolução, desde o advento das primeiras idéias sobre a administração e das primeiras teorias administrativas e organizacionais posteriores, que se desenvolveram ao longo do século XX. Esse percurso pela história da *Administração* faz-se necessário, a fim de estabelecer as relações entre aquelas áreas e as implicações que podem advir das influências das teorias constitutivas da *Administração*, no âmbito da Administração da Educação. Mas não só. Para reflexões subseqüentes, é preciso levar em conta que a *Administração* também exerceu influências no campo da Administração Pública.

Um olhar para a as formas de Administração mais primitivas, datadas da Antiguidade, permite visualizar, primeiro, a existência de idéias voltadas para a execução de diferentes e importantes obras[6] e de princípios para serem empregados, na Administração Pública e, segundo, a realização de atividades administrativas[7].

A *Administração* decorre historicamente da contribuição cumulativa de numerosos precursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas e empresários (CHIAVENATO, 2000), os quais, cada um no seu tempo e campo de atividades, desenvolveram suas teorias, consubstanciadas em obras que, até hoje, constituem referenciais utilizados pelos estudiosos contemporâneos da área.

Para alguns autores, como Griffiths, por exemplo, a *Administração* pode ser enfocada como um corpo de conhecimentos teóricos dotados de um objeto próprio de estudo, caracterizando-se como ciência administrativa aplicada. Esta é resultante de uma vasta produção teórica sobre Administração, contendo diferentes visões da gestão empresarial que deu origem à *Teoria Geral da Administração,* compendiada em imensa coleção de livros, a maioria de autores norte-americanos e ingleses, sobre as questões da *Administração*.

---

[6] "Referências pré-históricas acerca de magníficas construções erigidas, durante a Antiguidade, no Egito, na Mesopotâmia e Assíria, testemunharam a existência, em épocas remotas, de dirigentes capazes de planejar e guiar os esforços de milhares de trabalhadores em monumentais obras, que perduram até os nossos dias". Citado por Chiavenato, 2000, p. 15.

[7] "Os papiros egípcios, atribuídos à época de 100 a.C., já indicam a importância da organização e administração da burocracia pública, no Antigo Egito. Na China, as parábolas de Confúcio sugerem práticas para a boa administração pública". Citado por Chiavenato, 2000, p. 15.

A *Administração* é área de conhecimento recente, ocorrendo no Brasil no início do século XX, sendo resultado da contribuição do trabalho de muitos estudiosos, no campo da Filosofia e no das organizações eclesiásticas, por militares e pelos pioneiros industriais e empreendedores, os quais, com suas idéias, práticas administrativas e obras, contribuíram para seu aparecimento. Por outro lado, a *administração*, entendida como atividade administrativa, caracteriza-se por um traço multicientífico e multidisciplinar, uma vez que quase tudo é administração, bastando que um trabalho seja realizado por duas ou mais pessoas, que tenham graus de poder diferentes (RAYMUNDO, 1992).

Os enfoques da *Administração*, como uma área das *ciências sociais*, portanto, teórica e prática, e da *administração*, entendida como *atividade administrativa*, encontram-se contemplados na literatura administrativa, sendo perceptíveis nas diversas definições do conceito de *administração*, registrados em dicionários de Língua Portuguesa.

O *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da Língua Portuguesa*, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, assim conceitua a administração: 4. *conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público, etc.)*. 5. *Prática desses princípios, normas e funções: administração de uma empresa.*

Define ainda a *Administração*, enquanto atividade administrativa, como: 1. *Ação de administrar.* Para *administrar* encontram-se os significados: 1. *gerir (negócios públicos ou particulares).* 2. *reger com autoridade suprema; governar, dirigir*. 10. *Gerir negócios públicos ou particulares; exercer função de administrador.*

Do mesmo modo, o *Dicionário de Língua Portuguesa Houaiss*, enquanto atividade administrativa, define *administração* como: 1. *ato, processo ou efeito de administrar;* 2. *ato de reger, governar ou gerir negócios públicos ou particulares.* Enquanto ciência, a *administração* é definida como: 4. *conjunto de normas e funções cujo objetivo é disciplinar os elementos de produção e submeter a produtividade a um controle de qualidade, para obtenção de um resultado eficaz;* 4.1. *a prática, a execução de tais normas e funções.*

Para *administrar*, as definições encontradas são: 1. *gerir, governar, dirigir* (*negócios públicos ou de outrem*) [...]; 2. *atuar, exercer a autoridade de administrador; dirigir.*

Por meio de uma leitura de Barroso (1995), quando trata do conceito de *administração*, percebe-se que tais definições para *administração* guardam semelhanças com os sentidos e significados de conceitos mais antigos, pois, segundo o autor, já nos princípios do século XVIII, no seu *Vocabulário Português e Latim* (1712), Raphael Bluteau definia

administração como: "'*A acção de administrar ou governar alguma coisa. Governo da Fazenda*. *Maneio dos negócios* públicos, privados e domésticos'[...]" (p. 419-420).

Etimologicamente, a palavra *administração* vem do latim *administratio, onis,* "*ação de prestar ajuda, execução, administração, gestão, direção". A* palavra é composta por *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação, obediência), e significa "aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outrem" (CHIAVENATO, 2000, p.5). Esse significado original ganhou amplidão e aprofundamento, sofrendo transformações, no princípio, em razão das primeiras idéias e atividades administrativas e, depois, devido ao surgimento das teorias administrativas e organizacionais, formuladas em contextos históricos, políticos e econômicos, de passados e diferentes períodos até a época contemporânea.

As teorias da *Administração* contribuíram para que a *administração* assumisse características específicas, em cada tipo de organização, relativamente ao seu campo de atividades, de sorte que as idéias daquelas foram influenciando o campo no qual essas organizações se encontram inseridas. Apesar dessas influências, é possível verificar, nos estudos de alguns autores, que, na Administração da Educação e na Administração Pública, o conceito de *administração* guarda concepções e perspectivas de determinada teoria administrativa, conservando como tradição algumas das idéias de seus autores**.**

Nesse sentido, Hersey & Blanchard (1986) afirmam: "Um exame da literatura especializada mostra que existem quase tantas definições de administração (*management***) quantos são os autores que escrevem a respeito" (p. 1986, p. 3).

A partir do advento do Racionalismo e do seu apogeu, no século XVIII, seu ideário passa a ser aplicado, nos séculos seguintes, às ciências de modo geral e também ao campo do trabalho, fazendo emergir um novo conceito de administração, no alvorecer da sociedade das organizações. Assim é, que no início do século XX, através dos pioneiros da racionalização do trabalho e fundadores da escola de administração científica ou *Escola Clássica* de administração, começam a aparecer, no cenário da administração de empresas, teorias administrativas propondo "a racionalização da organização e execução do trabalho" (MOTTA, 2004).

A Administração Científica de Taylor (1990) enfatiza a tarefa a ser executada pelo operário, a qual considera "o mais importante elemento na administração científica" (p. 42), concluindo que a *administração* "em grande parte, consiste em preparar e executar essas tarefas", o que deverá ser feito de forma científica pelo administrador. Embora Taylor se voltasse para os métodos e sistemas de racionalização do trabalho, é possível captar em seus

estudos o delineamento de um conceito de administração (MOTTA, 2004). No entanto, é com Henri Fayol que o conceito de administração emerge e clarifica-se no contexto da *Teoria Clássica* da *Administração*, na qual ele estabelece "os princípios da boa administração, voltada para a definição das tarefas dos gerentes e executivos" (MOTTA, 2004, p. 32). Fayol (1994), considerando a *administração* como uma das seis funções essenciais que "existem sempre em qualquer empresa, seja ela simples ou complexa, pequena ou grande", as atribui a um administrador, que, para *administrar*, deveria "prever, organizar, comandar coordenar e controlar" (p. 23), sendo essas ações específicas da esfera de ação do contexto administrativo da empresa.

No Brasil, a Escola Clássica de Administração repercute no âmbito da Administração Escolar, estimulando entre os teóricos a elaboração e definição de um conceito de administração. Destaca-se a adoção na área, por Ribeiro (1952) do conceito de administração de Fayol.

A partir das primeiras teorias administrativas, o cenário das organizações, em geral, não foi mais o mesmo, porque, durante todo o século, observou-se não só a inovação, a complexidade e o aperfeiçoamento das mesmas, como também sua irradiação para as organizações, no nível mundial, especialmente, as escolares, mas não só, pois o mais significativo é que "os sistemas educacionais não permaneceram indiferentes ante as mudanças nos modos de produção e gestão empresariais" (SANTOMÉ, 1998, p. 2).

Tendo como autêntica precursora Mary Parker Follet, a Escola de Relações Humanas constitui-se através dos estudos dos relatores da *Experiência de Hawthorne* e das idéias de Elton Mayo, seu consolidador. Mary Parker Follet[8] e Chester Barnard[9] destacam-se, no âmbito da Escola de Relações Humanas, em razão das suas perspectivas pessoais sobre a organização terem sido, como são, ainda, de grande atualidade e importância para a teoria e prática da *Administração*. Suas idéias adquirem caráter transitivo, ao situar-se entre a Teoria de Relações Humanas e a Teoria de Recursos Humanos, esta surgida posteriormente, cuja origem e fundamentos se encontram nas idéias de Abraham Maslow, inspirando as, posteriores, teorias do comportamento humano, nas organizações. Follet, destaca-se com suas

---

[8] FOLLET, M. P. *The New State*: *Group Organization the Solution for Popular Government*, New York: Longman, Green and Co, 1918; *Creative Experience*, New York: Longman Green and Co, 1924 (reprinted by Peter Owen in 1951); texto de uma conferência, recuperado em forma de artigo por Henry Metcalf & Lyndall Urwik, *The Collected Papers of Mary Parker Follet, in Dynamic Administration*, edited by Henry Metcalf and Lionel Urwick, London: Pitman, Londres, 1941 e Nova York, 1942; textos compilados por GRAHAM, P. *The Prophet of Management*: *a Celebration of Writings from the 1920*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press, 1995.

[9] BARNARD, C. *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1938 (*As funções do Executivo*. São Paulo: Atlas, 1971); *Organization and Management*. Harvard University Press, 1948.

idéias, voltadas para os indivíduos e *suas relações* no contexto da organização, e seus métodos de integração do conflito industrial. Nessa perspectiva, infere-se que, para a Escola de Relações Humanas, a *administração* consiste, também, na busca de soluções para os conflitos existentes na organização e em evitá-los, a todo custo, através de um tratamento preventivo e profilático. (CHIAVENATO, 2000).

Roethlisberger & Dickson[10], colegas de Elton Mayo da Universidade de Harward, relatores da *Experiência de Hawthorne*, concebendo a fábrica como um *sistema social* e elegendo como funções básicas da organização industrial a função econômica e a função social, elaboram um novo conceito de *administração*. Para eles, **"***administrar* significa buscar o equilíbrio externo e o equilíbrio interno da organização", o que significa a atribuição de um novo papel ao administrador, o de canalizar seus esforços para a produção de bens ou serviços e distribuir satisfações entre os seus participantes.

Elton Mayo dá dimensão aos estudos de Hawthorne, pois os resultados dessas experiências desmontam os pressupostos teóricos da Escola Clássica, uma vez que ele focaliza seu interesse nos grupos informais e suas inter-relações no interior das organizações e aposte nos incentivos psicossociais.

Os estudos de Mayo introduziram novas variáveis na organização, como a motivação, a liderança, a satisfação no trabalho e o moral do trabalhador, componentes da organização informal, e seu pensamento abriu perspectivas para que outros estudiosos elaborassem novos conceitos de administração, alterando a teoria e a prática da *Administração.*

A Escola de Relações Humanas, ao conceber o homem social e ao enfocar os aspectos internos e relacionais da organização, dando ênfase às pessoas, individual e coletivamente, bem como às relações entre elas, e ao promover a autonomia e a confiança nas pessoas, altera o conceito de *administração*, na medida em que, nele, são incorporadas as perspectivas humanísticas, que passam a ser pensadas para a administração da organização. É importante destacar, que Psicologia e Relações Humanas sempre caminharam atreladas, entre os autores clássicos e até entre os autores de modelos de administração mais recentes, abrangendo as teorias do comportamento humano, as teorias de motivação e liderança e a teoria da decisão, devido à ênfase colocada por aquelas correntes de pensamento, nas *pessoas*, isto é, os indivíduos que integram a organização**.**

[10] ROETHLISBERGER, F. & DICKSON. W. *Management and the Worker: An account of a research program conducted by the Western Electric Company, Chicago.* Cambridge: Harvard University Press, 1939.

No âmbito da Administração da Educação, a ação de administrar passa a ter como componentes os sentidos e as percepções das relações humanas, voltando-se para a solução dos conflitos, no interior da organização escolar, buscando a sua composição através da integração.

A Teoria Neoclássica, enquanto movimento relativamente heterogêneo, é representada pelas idéias de vários autores neoclássicos[11], com destaque para Peter Drucker, sendo estas consideradas "[...] instrumentos de administração mais que teorias e, freqüentemente, são chamadas neotayloristas ou neoclássicas, uma vez que retomam e atualizam alguns dos pressupostos tayloristas [...]" (MOTTA, 2003, p. 47). Aparecem no universo organizacional *a ênfase na prática da administração*, *a reafirmação dos postulados clássicos*, *a ênfase nos princípios gerais de administração*, *a ênfase nos objetivos e nos resultados* e o *Ecletismo*, pois os neoclássicos não se baseiam apenas na Teoria Clássica, mas absorvem o conteúdo de outras teorias administrativas (CHIAVENATO, 2000).

Um novo conceito de administração surge no cenário da *Administração*, uma vez que, para os neoclássicos, segundo Chiavenato (2000) fundamentado em Newman (1972)[12], a "administração consiste em orientar, dirigir e controlar os esforços de um grupo de indivíduos para um objetivo comum" (p.114), sendo considerada como uma técnica social. As funções do administrador são atualizadas em relação aos elementos da administração defendidos por Fayol (*prever*, *organizar*, *comandar*, *coordenar e controlar*), passando a ser: *planejamento*, *organização*, *direção* e *contro*le, sendo que o desempenho dessas quatro *funções administrativas* básicas forma o *processo administrativo*. O conceito neoclássico de *administração* encontrou campo fértil para sua incorporação, no âmbito teórico da Administração da Educação, pelo fato do conceito de Fayol já ter sido adotado por Ribeiro (1952), bastando a sua atualização na área.

A especialização vertical, a especialização horizontal e a departamentalização, idéias centrais da teoria neoclássica perspassam a *administração* pois, a ação administrativa acontece em uma nova estrutura de organização.

O conceito de *administração* liga-se a questão hierárquica, na medida em que existem na organização níveis hierárquicos em que as decisões devem ser tomadas, caracterizando a organização linear, defendida por Fayol, e a organização funcional, defendida por Taylor. Desses posicionamentos contrários surge a questão da centralização

---

[11] Peter F. Drucker, Ernest Dale, Harold Koontz, Cyril O`Donnell, Michael Jucius, Willian Newman, Ralph Davis, George Terry, Morris Hurley, Louis Allen, citados por Chiavenato, 2000, p. 112.
[12] NEWMAN, W. H. *Ação Administrativa*. As técnicas de Organização e Gerência. São Paulo: Atlas, 1972.

versus descentralização muito discutida no cenário da Administração de Empresas, da Administração Pública e da Administração da Educação.

A Abordagem Comportamental constitui um dos desdobramentos da Escola de Relações Humanas, pois, a ênfase nas pessoas teve início com essa escola de administração, a qual evoluiu para a Teoria de Recursos Humanos, com ênfase na gestão de pessoas, na medida em que, substitui-se a preocupação com a estrutura organizacional pela preocupação com os processos e dinâmicas organizacionais, assim como o comportamento das pessoas na organização é substituído pelo comportamento organizacional, que ganha explicação com base no comportamento individual das pessoas. Os estudos desenvolvidos por Maslow (1943) sobre motivação humana e sobre liderança destacam-se, na medida em que serviram de base para uma série de trabalhos de cunho comportamental, como os de David McGregor, Rensis Likert, Frederick Herzberg, Chris Argyris e David McClelland, no âmbito da Teoria de Recursos Humanos, que causaram grande impacto nas décadas de 1960 e 1970, alargando o conceito de administração e ampliando suas funções.

McGregor[13] introduz os estilos de administração e de liderança, quando propõe a Teoria Y, representada por uma concepção moderna do comportamento humano e de administração, a qual contrapõe à Teoria X, representada pelo modelo gerencial tradicional, defendido pela Escola de Administração Científica.

Segundo a Teoria Y e seus pressupostos, a administração é, principalmente, "um processo de criação de oportunidades, de realização de potenciais, de remoção de obstáculos e de encorajamento ao crescimento" (MOTTA, 2004, p. 77). A função da administração é criar condições para que as pessoas encontrem motivação no trabalho, reconheçam seu potencial de desenvolvimento, despertem sua capacidade para assumir responsabilidade e para dirigir o seu comportamento para a consecução dos objetivos da empresa (MOTTA, 2004). Desse modo, a *administração* consiste também em criar condições organizacionais e métodos de operação para que as pessoas atinjam seus objetivos pessoais, por meio de seus esforços em direção aos objetivos da empresa.

No que se refere à Teorias de Liderança, destaca-se Rensis Likert[14], cuja obra causou impacto na teoria organizacional e no estudo da liderança, ao definir vários perfis ou estilos de liderança, estabelecendo quatro tipos de *sistemas de administração*, *o autoritário coercitivo, o autoritário benevolente, o consultivo e o participativo*. O autor demonstra que *o*

---

[13] MCGREGOR, D. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1960.

[14] LIKERT, L. *New Patterns of Management, New* York: McGraw-Hill, 1961; *The Human Organization: its management and value*, New York; Toronto: McGraw Hill, 1967; *New Ways of Managing Conflict*. New York, McGraw-Hill, 1976.

sistema autoritário coercitivo contrapõe-se radicalmente *ao sistema participativo*, quando a análise se volta para as variáveis, *processo decisorial*, *sistema de comunicações*, *relações interpessoais* e *sistemas de recompensas e punições*.

Likert entendia a *administração* segundo a concepção de s*istema participativo,* que consistia em conceder maior autonomia aos empregados, a fim de que estes se envolvessem mais com a organização e com seus objetivos (Motta, 2004), em propiciar um sistema de comunicação eficiente, em favorecer o trabalho em equipe e a formação de grupos, bem como em desenvolver a confiança, a participação e o envolvimento grupal e utilizar processos de incentivos, mediante recompensas sociais e materiais.

Chris Argyris[15] desenvolve proposta sobre *a reforma estrutural da organização* e *da organização do trabalho*, através dos seus modelos de organização – *Organizações Tipo A e Organizações Tipo B*, centralizando-se na "idéia de adaptar as estruturas organizacionais às necessidades psicológicas e motivacionais dos indivíduos" (MOTTA, 2004, p. 84). Segundo o entendimento do autor, existe um inevitável conflito entre os objetivos individuais e os objetivos da organização, devido à incompatibilidade entre a realização de ambos, já que são "fundamentalmente diferentes e antagônicos" (GRIFFTHS, 1971, p. 59). Argyris postula "o *conceito de dependência* da liderança em uma organização", pois entende que "a responsabilidade pela integração entre os objetivos da organização e dos indivíduos recai sobre a administração" (CHIAVENATO, 2000, p. 276). A organização, como *lócus* de inserção do indivíduo, deve possibilitar a realização do seu potencial e sua realização pessoal, sendo que o modelo *Tipo B*[16]*,* por "favorecer a comunicação e a integração dos diversos níveis hierárquicos e permitindo acesso às informações" (MOTTA, 2004, p. 85) e por possibilitar a participação dos indivíduos nos processos decisórios, a visão integrada da organização e o conhecimento dos seus objetivos globais, também atende às suas necessidades psicológicas, promove o seu aprendizado e a sua integração na organização.

As idéias de Chris Argyris sobre *a aprendizagem do trabalhador*[17], na organização, a importância dos processos de comunicação e da circulação das informações, introduzem novos elementos ao conceito de *administração*, que consiste em possibilitar a realização do

---

[15]ARGYRIS, C. *Personality and organization, the conflict between system and the individual*. New York: Harper, 1957; *Executive Leadership.* Nova York: Harper, 1953.

[16] "As idéias que caracterizam o modelo organizacional *Tipo B,* proposto por Chris Argyris, são, mais tarde integradas no chamado modelo Toyota de organização" (MOTTA, 2004. p. 85).

[17] A crença nos benefícios mútuos, que decorrem do fato de as organizações encorajarem os indivíduos para desenvolverem o seu pleno potencial, é considerada a origem do conceito de *Learning Organization* (Organização Aprendente), popularizado por Peter Senge, em 1990, com a obra *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization* (A Quinta Disciplina: a arte e a prática da organização aprendente), com repercussões na Educação.

potencial e a realização pessoal dos profissionais, que atuam na organização, e investir em processos de comunicação e circulação de informações entre todos os seus participantes.

No campo da Administração da Educação, segundo a concepção de organização do *Tipo B* o conceito de *Administração* passa a agregar o componente da formação e enfatiza, no interior da organização escolar, não só programas de *formação continuada* promovidos pelo sistema educacional, mas também *a formação em serviço* e *a formação contínua*, cabendo ao administrador escolar abrir espaços para que este tipo de formação efetive-se no interior da organização escolar.

Frederick Herzberg[18], responsável pela elaboração da *teoria dos dois fatores*, chega à conclusão de que, para os indivíduos dedicarem-se mais ao trabalho e colocarem toda sua energia a favor da produção, é necessário não somente o atendimento aos *fatores higiênicos,* ou seja, aos fatores que atendam às suas necessidades básicas, mas também a satisfação dos *fatores motivacionais ou intrínsecos*, referentes ao aprendizado e à realização do potencial humano no trabalho, os quais são indeterminados e complexos e influenciados pela identidade do indivíduo (MOTTA, 2004). A proposta de Herzberg era aumentar o conteúdo da tarefa do trabalhador, de tal modo que ele passaria a realizar uma tarefa com começo, meio e fim, dotada de sentido e envolvendo interação humana, mas, acima de tudo, a proposta era *enriquecer a função*, isto é, "aumentar a responsabilidade, a amplitude e o desafio do trabalho" (HERSEY; BLANCHARD, 1986). Desse modo a *administração* consiste em favorecer o aprendizado e a formação do trabalhador, dando sentido ao trabalho por ele executado.

David McClelland[19], ao formular uma teoria contingencial sobre motivação, propõe a utilização de três fatores para entender o comportamento das pessoas no trabalho, *a necessidade de realização, a necessidade de afiliação e a necessidade de poder*, considerando-os altamente motivadores, por influenciarem os indivíduos e os levarem a trabalhar para o atendimento dos objetivos da organização, alcançarem competência técnica e profissional, para obterem reconhecimento dos demais membros da organização, a tomarem decisões que repercutam sobre outras pessoas ou sobre os demais membros da organização e

---

[18] HERTZBERG, F. *Managerial choice: to be efficient and to be human.* New York: Dow-Jones Irwin, 1959; *Work and the nature of man*, Cleveland: World Publishing Company, 1966; "O Conceito de Higiene como Motivação e os Problemas do Potencial Humano no Trabalho", *in*: HAMPTON, D. R. (org.). *Conceitos de Comportamento na Administração*. São Paulo: EPU, 1993.

[19]MCCLELLAND, D.C. *The achieving society*. Princeton: Van Nostrand, 1961; *The Roots of Consciousness* (1964), *Power: The Inner Experience*. New York: Halstead, 1975; The *Achievement Motive*. Princeton: Van Nostrand, 1953, with Atkinson, Clark, and Lowell; *Human Motivation*. New York: Cambridge University Press, 1985.

fazer parte de um grupo social que permita relações interpessoais gratificantes. Assim, cabe à *administração* conduzir os indivíduos para as mudanças de suas características, a fim de que possam suprir aquelas três necessidades, mediante oferta de informações e *feedback* sobre suas ações e comportamentos atuais e ajuda para definir novos objetivos e novos grupos relacionais de apoio, a fim de que aprendam novas habilidades e incorporem novos valores (CHIAVENATO, 2000).

As idéias de David MacClelland sobre a motivação humana no trabalho reforçam a dos autores citados, contribuindo para que o conceito de *administração*, no campo da Administração da Educação, integre a formação dos profissionais de educação.

A Teoria das Decisões é inaugurada por Herbert A. Simon, a partir da qual a organização passa a ser pensada como um complexo sistema de decisões, uma vez que, nela, todos os seus integrantes estão sempre tomando decisões, independentemente das atividades que exerçam, do nível hierárquico a que pertençam e qualquer que seja a situação (CHIAVENATO, 2000; MOTTA, 2002, 2003; GRIFFITHS, 1971). Simon (1958), inspirando-se nas primeiras idéias de Chester Barnard, referentes ao processo de tomada de decisões nas organizações, analisa detalhadamente aquele processo e desenvolve um modelo novo de racionalidade - o modelo da racionalidade limitada ou modelo Carnegie[20], fundamentando-se no conceito de que a racionalidade é sempre relativa ao sujeito que decide.

Barnard (1938) realiza, na década de 1930, estudos precursores às teorias sobre motivação e liderança e sobre o processo decisório nas organizações (MOTTA, 2004), os quais surgem na década de 1960, destacando-se no período de transitividade da Escola de Relações Humanas para a Escola de Recursos Humanos. Por essa razão, situa-se na linha de pensamento da abordagem comportamental que tem como preocupação os processos e dinâmicas organizacionais e o comportamento organizacional.

Chester Barnard traz um novo conceito para a *Administração* ao estabelecer, para o *Executivo* ou *administração executiva*, a função de "coordenar no contexto da organização os objetivos individuais e os objetivos organizacionais para a manutenção da atividade e da cooperação" (MOTTA, 2004). Para administrar, o Executivo tem como funções: "o encorajamento dos sentimentos nascentes de cooperação com o grupo", a "criação de formas de incentivos e recompensas que levem os indivíduos a cooperarem" e a "criação de métodos de persuasão e criação de valores e outras formas morais de obter o comprometimento dos

[20] O modelo da racionalidade limitada (*Bounded Rationality*) ou Modelo Carnegie resultou de estudos realizados por Simon e um grupo por ele coordenado nos anos 40 e 50, no Carnegie Institute of Technology, da Carnegie Mellon University.

indivíduos para com os objetivos organizacionais" (p. 62; 63). Ainda, para o autor, "as funções do executivo são, prover um sistema de comunicação, de manter a disposição em cooperar e assegurar a contínua integridade do propósito da organização" (p. 14). Ele explicita que, para o entendimento da administração executiva não se deve partir de concepções estreitas, como as de que as funções do executivo consistem em "administrar um grupo de pessoas" (p. 214), ou que "as funções executivas consistem em administrar o sistema de esforços cooperativos" (p. 215), mas, sim, considerar que *as funções executivas* "são impessoais" e "servem para manter um sistema de esforço cooperativo" (p. 214). Conclui-se que cabe à *administração*, isto é, às funções executivas: "[...] em primeiro lugar, prover o sistema de comunicação; em segundo, promover a garantia de esforços essenciais; e, em terceiro, formular e definir o propósito" (BARNARD, 1968, p. 215).

As idéias de Simon e, principalmente, de Barnard são introduzidas por Griffiths (1971), que as adota no desenvolvimento de sua teoria de administração escolar. A partir da penetração das idéias desse autor nos cursos de formação para professores, no Brasil, elas passam a influenciar o campo da Administração da Educação, alterando as formas de gestão educacional e, conseqüentemente, o conceito de *administração* escolar, pois esta passa a ser entendida como *uma tomada de decisão,* sendo considerada o processo central da *administração*.

A burocracia, como forma de organização humana ou como forma de dominação estatal, considerada a base do Estado Moderno e do sistema de produção, a partir da industrialização, emerge sob a inspiração e influência da Sociologia e da Burocracia de Weber.

A Teoria da Burocracia vai surgir no cenário da Administração na década de 1940, quando alguns estudiosos redescobrem os trabalhos de Max Weber[21], inspirando-se neles para elaborá-la, em razão da incapacidade da Escola Clássica e da Escola de Relações Humanas de resolver os problemas estruturais da organização e os comportamentais dos seus membros e atender a nova situação de tamanho e complexidade das empresas.

---

[21] Max Weber (1864-1920), sociólogo alemão e criador da Sociologia da Burocracia. Sua sociologia política contribuiu para a teoria das organizações e os seus trabalhos, ao serem divulgados, nos Estados Unidos, após a tradução de alguns de seus livros para a língua inglesa por Talcott Parsons (sociólogo funcionalista), originaram a Teoria da Burocracia em Administração. Sua obra é vasta, mas são referenciais: PARSONS, T. (org.). *The Theory of Social and Economic Organization*. Trad. Talcott Parsons e A. M. Henderson. New York: Oxford University Press, 1947; The *Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Trad. Talcott Parsons, New York: Scriber, 1958; trad.bras.:*A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1967; *Essays in Sociology*. Trad. De H. H. Gerth e C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1946.

É a partir do modelo weberiano, que se constituem os modelos burocráticos de organização, que imperam no Século XX e, é também com os estudos de Weber sobre a burocracia, que se dá a passagem da teoria da administração à sociologia da organização (TRAGTENBERG, 1974).

O Paradigma Weberiano assenta-se em um tipo ideal de burocracia, representado por um sistema racional-instrumental, que busca organizar de forma estável e duradoura a cooperação humana, a fim de atingir objetivos explícitos e formalizados (MOTTA, 2004). Quando a autoridade racional-legal envolve um corpo administrativo organizado, toma a forma de estrutura burocrática ou burocracia, cujos princípios são: funções definidas e competências estabelecidas por leis e regulamentos; direitos e deveres dos membros do sistema baseados no princípio da igualdade burocrática, evitando o clientelismo; definições de hierarquia e especializações de funções; impessoalidade nas relações; objetivos explícitos e estrutura formalizada; autoridade racional-legal e; racionalidade instrumental (MOTTA, 2004).

Dessa forma, nos órgãos e organizações burocráticas, a *administração* exerce-se pautada nos aspectos e princípios que norteiam a burocracia, entre estes, a racionalidade instrumental. A ação administrativa, racional burocrática, fundamenta-se na coerência da relação de meios e fins visados (TRAGTENBERG, 1974).

A Teoria da Burocracia repercute no âmbito da Administração da Educação, tendo em vista, que o modelo burocrático de organização, enquanto modelo de regulação e exercício de poder na organização, faz-se presente na estrutura e na *administração* dos órgãos que compõem o sistema educacional em geral, nas escolas de todos os tipos e universidades.

Os autores estruturalistas, "a partir dos trabalhos de Weber, fizeram análises importantes sobre a burocracia e suas disfunções, mostrando os problemas dessa forma de organização" (MOTTA, 2004; 2002) de acordo com o paradigma funcionalista, podendo ser citados, Robert K. Merton[22], Phillip Selznick[23], Alvin Gouldner[24], Michel Crozier[25], Peter Blau[26], W. Richard Scott, Victor A. Thompson[27] e Amitai Etzioni.

---

[22] MERTON, R. K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1949; rev. ed. 1968, p. 195-206.
[23] SELZNICK, P. *Fundamentos da teoria de organização*, in *Organizações Complexas*, cit., pp. 30-42; *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organizations*, (Berkeley e Los Angeles, University of Califórnia Press, 1949); *Leadership in administration*: a sociological interpretation Evanston (IL: Row, Peterson, 1957) (*Liderança na Administração: uma interpretação Sociológica)*; *Decisões críticas no desenvolvimento de organizações*, in *Organizações Complexas*, cit., pp. 345-351.
[24] GOULDNER, A. W. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe: The Free Press, 1954; *Patos metafísico e a teoria da burocracia*, in *Organizações Complexas*, cit. pp. 79-89; "Cosmopolitans and Locals", *Administrative Science Quaterly*. 2Ithaca, 1957-1958; Organizacional Analisys, *in*: GOULDNER, A. W., BROOM, L.,

O Funcionalismo, representando uma das quatro grandes correntes do Estruturalismo, tornou-se a linha dominante na Sociologia americana, a partir de Talcott Parsons, cuja obra o *Sistema Social*[28] foi a que mais marcou os estudos posteriores, pois, sua proposta de *organização formal como sistema social*, marcaram presença nos estudos de alguns autores, originando várias propostas de modelos, entre eles, o de Selznick (1957) (teoria do "sistema social adaptável") e Gouldner (1954) (análise comparativa das vantagens dos modelos, racional e sistema natural, e das relações entre eles), entre outros, fundamentados, no modelo alternativo de organização, o modelo de sistema natural.

As idéias centrais do Estruturalismo, considerado mais um método analítico do que propriamente uma teoria, como o homem organizacional[29], os conflitos inevitáveis, as contradições e paradoxos organizacionais, os incentivos mistos e a organização (MOTTA, 2004), para as quais se voltam as análises dos estruturalistas, realizadas sob a perspectiva das idéias do *Funcionalismo*, as quais foram utilizadas por teóricos e estudiosos, no âmbito das áreas de conhecimento administrativo em geral, ou seja, na Administração de Empresas, na Administração da educação e na Administração Pública. Nessas áreas, as idéias do Estruturalismo, alteram o conceito de *administração*, na medida em que os administradores redirecionam a forma de analisar as administrações das empresas, órgãos públicos, organizações e instituições educativas.

A Teoria Geral de Sistemas surge com os trabalhos de Bertalanffy (1947)[30], cuja concepção de modelo de sistema aberto, passa a ser adotado na teoria das organizações, para fundamentar os trabalhos de vários teóricos, que pensam a organização como um sistema

---

COTTRELL, L. S. Jr. *Sociology Today: Problems and* Prospects. New York: Basic Books, 1959; New York: Harper & Row, 1967.

[25] CROZIER, M. *Le Phénomène bureaucratique*. Paris : Editions du Seuil, 1963 ; réédité par Points, 1971.

[26] BLAU. P. *Bureaucracy in Modern Society*. Nova York: Random House, 1956/1962, pp 20-61; A dinâmica da burocracia, *in Organizações Complexas*, cit., pp. 334-344 (The *Dynamics of Bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press. 1955; BLAW, P. & SCOTT, W. R. Organizações Formais. Sao Paulo: Atlas, 1970 (*Formal Organizations*: *A Comparative Approach Contributor*. San Francisco: Chandler Publishing, 1962).

[27] THOMPSON, V. A. *Moderna Organização*. Rio de Janeiro: USAID, 1967; *Bureaucracy and Innovation*. University Alabama: University of Alabama Press, 1969.

[28] PARSONS, T. *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press, 1951; *Sugestões para um tratado sociológico da teoria de organização*, in: Etzioni, A. Organizações complexas, 1973; *The structure of social action*. Glencoe, Illinois: Free Press, 1949.

[29] WHYTE JR, W. H. *The Organization Man*. New York: Doubleday and Company Inc., 1956.

[30] Ludwig Von Bertalanffy, biólogo alemão que, por volta de 1940, nos Estados Unidos, como diretor do Centro de Biologia Teórica da Universidade Estadual de Nova Iorque, desenvolve estudos, em que identifica a existência de leis, princípios e modelos que podem ser aplicados a qualquer tipo de sistema e aos seus subsistemas, o que conduz à formulação de leis universais da organização de sistemas. Suas obras são: *The Theory of Open Systems in Physics and Biology*, Science, cit., vol.III, 1947; *General Systems Theory: A New Approach to Unity of Science, in*: Human Biology, dez.1951; *General Systems Theory*, *in*: Yearbook of the Society for General Systems Research, 1956; *General System Theory*, *Nova York,* George Brasilier, 1968; o artigo, *The History and Status of General Systems Theory*, publicado pela Academy of Management Journal, 1972 (MOTTA, 2002).

aberto, em constante interação e em com o ambiente, tendo como característica a adaptabilidade, em contínuo processo de aprendizagem e de auto-regulação. Desse modo, a Teoria Geral de Sistemas aplicada à organização é denominada Teoria de Sistemas.

Para Motta (2004), *sistemas são totalidades ou conjuntos formados por partes diferenciadas, que têm funções diversas, mas que são interdependentes – uma modificação em uma parte influencia a outra.* O conceito de sistemas passa a dominar as ciências, principalmente as áreas em que a administração exerce-se, proporcionando uma visão *holística*, global e abrangente dos aspectos organizacionais.

A Teoria de Sistemas tem como idéias centrais: *o homem funcional*, pois, o indivíduo desempenha um *papel* dentro das organizações, inter-relacionando-se com os demais indivíduos como um sistema aberto; *a visão sistêmica da organização*, ou seja, *a visão gestáltica* e global das coisas, privilegiando a totalidade e as suas partes componentes, sobressaindo o *emergente sistêmico*; e *o enfoque das organizações como sistemas abertos* (CHIAVENATO, 2000).

A partir da visão da organização enquanto sistema aberto surge a abordagem da organização como sistemas sociotécnicos, apresentando-se os modelos: Eric Trist, através do modelo de Tavistock, abordando *o subsistema técnico* e *o subsistema*; de Rensis Likert[31], através do modelo de organização como sistema de interligação de grupos (pessoas); por Kahn e outros colaboradores[32], através do modelo de organização como conjunto integrado de papéis; e, Kahn & Katz (1970), através do modelo de organização como sistema complexo.

Conclui-se que, em decorrência das análises estruturalistas, nos anos 1960, da divulgação dos estudos sobre *os ambientes* e da proposta das organizações, enquanto *sistema aberto em constante interação com o meio ambiente*, o conceito de administração ganha novo enfoque, já que "Administrar é, sobretudo, administrar as inter-relações estabelecidas entre as organizações sendo fundamental conhecer os condicionamentos recíprocos decorrentes dessas inter-relações" (BRUNO, 1993, p. 132). O conceito de *administração* incorpora a visão sistêmica de organização, que passa a ser adotada na Administração de Empresas, na Administração Pública e na Administração da Educação.

A Teoria da Contingência introduz nos estudos organizacionais uma nova concepção de organização: a estrutura da organização e seu funcionamento são dependentes de características externas (CHIAVENATO, 2000; MOTTA, 2003).

---

[31] LIKERT, R. *New Patterns of Management*. Tóquio: International Student Edition, Kogakusha Company, 1961.
[32] KAHN, R.L.; WOLFE, D.M.; QUINN, R.P.; SNOEK, J.D. *Organizational Stress*. New York: Wiley, 1964.

As pesquisas e trabalhos realizados por Chandler[33] sobre estratégia e estrutura, as de Burns e Stalker (1961)[34] sobre a organização mecânica e a organização orgânica, as de Woodward e seus colaboradores (1968)[35]sobre as relações tecnologia e estrutura social, as do Grupo de Aston (1963)[36] sobre as dimensões da Burocracia e as de Lawrence & Lorsch (1969)[37] sobre a gestão do paradoxo "integração e diferenciação" dos sistemas organizacionais (MOTTA, 2004), revelam a *relação funcional* entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas, necessárias para alcançar os objetivos da organização Verifica-se a existência de um imperativo tecnológico, pois, a tecnologia adotada pela empresa determina sua estrutura e comportamento organizacional.

A visão relativista e contingencial das organizações introduz novos significados no conceito de *administração*, visto que ocorrem mudanças na forma de conceber a organização e, conseqüentemente, na forma de administrá-la, em razão da evolução na construção do conhecimento sobre as organizações.

O Desenvolvimento Organizacional, movimento surgido em 1962, como um desdobramento da abordagem comportamental das organizações, mais moderna e democrática, tem como objetivos as alterações estruturais e comportamentais, nas organizações, em função das mudanças no mundo das organizações e inadequação de suas estruturas a essas mudanças, ao mesmo tempo que representa um conjunto de idéias sobre o homem, a organização e o ambiente, visando o crescimento e desenvolvimento das organizações. Enquanto enfoque prescritivo é, antes de tudo, uma abordagem que propõe técnicas e ferramentas visando solucionar os problemas da organização, comprometendo-se com a prática e com a eficiência técnica. Ele se insere no contexto da teoria aplicada das organizações, sendo seu desenvolvimento atribuído a estudiosos dedicados à pesquisa, ao magistério e com experiência profissional de consultores, tais como Warren G. Bennis, Edgar H. Schein, Richard Beckhard, Paul R Laurence, Jay W. Lorsch, Chris Argyris, Rensis Likert, Robert Blake e outros.

Há vários tipos de técnicas de Desenvolvimento Organizacional, úteis para o controle e as alterações comportamentais, como para o relacionamento interpessoal, grupal, intergrupal

---

[33] CHANDKER, A. D. Jr. *Strategy and Structure*: *Chapters in the History of the American Industrial Enterprise.* Cambridge: Mass., The M.I.T. Press, Massachusetts Institute of Technology, 1962.
[34] BURNS, T & STALKER, G. M. The management of innovation. Tavistock Publications, 1961.
[35] WOODWARD, J. *Industrial organization: theory and practice*. Londres: Oxford University Press, 1968.
[36] Grupo composto por D. S. Pugh, D.J. Hickson, C. R. Hinings, K. M. McDonald, C. Turner e T. Lupton, relacionados na Unidade de Pesquisa em Administração Industrial da Universidade de Aston, autores da obra "A conceptual scheme for organization analysis". Administractive Science Quaterly. Ithaca, v. 8, n.3, 1963.
[37] LAWRENCE, P.; LORSCH, J. *Organization and environment*: managing differentiation and interaction. Boston: Harvard University Press, 1967.

e organizacional, como treinamento da sensitividade, análise transacional, consultoria de processos, desenvolvimento de equipes, reuniões de confrontação, tratamento de conflito intergrupal e suprimento de informações (CHIAVENATO, 2000). Segundo Bruno (1998), com aquele mesmo objetivo,

> Surgiram as análises sobre estilos gerenciais, visando o treinamento de "habilidades" no relacionamento interpessoal. O objetivo é, sobretudo, integrar as necessidades e expectativas dos gestores individualmente considerados, com os objetivos da organização, adaptando-os às necessidades de mudança, aumentando a sua eficiência e identificação/lealdade à empresa (BRUNO, 1998, p. 35, 36).

Na perspectiva da autora e na do Desenvolvimento Organizacional, o conceito de *administração* consiste no treinamento de habilidades no relacionamento interpessoal entre os membros da organização e promover a integração das necessidades e expectativas dos gestores, com os objetivos da organização. O sistema educacional, nas suas diferentes, representando a Administração Pública, introduz o novo conceito de *administração*, no âmbito da Administração da Educação.

Em síntese, o conceito de *administração*, tendo como berço as teorias da *Administração*, cresce no âmbito da Administração da Educação e no da Administração Pública, embalado por esta, ainda que, os esforços dos teóricos e estudiosos da área sempre tenham sido no sentido de preservar os aspectos genuínos que devem revesti-lo, ao ser utilizado em educação, envolvendo a administração do ensino e da escola.

1.2 AS INFLUÊNCIAS DAS TEORIAS DA *ADMINISTRAÇÃO* NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Nas três primeiras décadas do século XX, surgem as teorias administrativas que fundamentam os dois grandes paradigmas da Administração, a Escola Clássica e a Escola de Relações Humanas. Essas teorias passaram a ser aplicadas, em cada época, nas fábricas, indústrias e empresas, como proposta de soluções para os seus problemas, sendo disseminadas e adotadas, algumas com maior intensidade e outras com menos, em todas as organizações em geral e nas organizações escolares e instituições educativas, em especial.

Após a Segunda Guerra Mundial, no final da década de 1950, em razão de uma mutação ocorrida na teoria da Administração, provocada pela evolução da Sociologia, da Ciência Política e da Psicologia Social norte-americanas, desenvolve-se um conhecimento instrumental que dá origem à teoria das organizações, a partir de estudos administrativos

voltados para os determinantes estruturais e comportamentais do sistema social em que a administração se exerce (MOTTA, 2001). Essa nova fase é marcada pelo surgimento de várias teorias organizacionais: a Teoria Comportamental, o Estruturalismo, a Teoria de Sistemas, a Teoria Neoclássica, o Desenvolvimento Organizacional, a Administração por Objetivos e a Teoria da Contingência.

Entre os autores da área da Administração da Educação, Lima (2002) e Sander (1985) aludem aos esforços teóricos para conceber teorias gerais de administração, aplicáveis a organizações e sistemas de qualquer natureza, sendo que a história do pensamento administrativo revela a existência de muitos modelos, no campo das ciências, construídos com esse propósito.

Após seu surgimento, nos Estados Unidos, essas teorias são irradiadas para a Alemanha, França, Grã-Bretanha, Portugal e outros países, inclusive o Brasil, com repercussões na Administração de Empresas, na Administração Pública e na Administração da Educação.

Com o advento da teoria das organizações, a influência da *Administração*, no campo teórico e prático da Administração da Educação, ganha dimensão, devido às novas idéias, que surgem nesse cenário e pelo aumento dos estudos teóricos sobre diferentes temáticas administrativas, sobre os novos moldes a serem seguidos pelos cursos de formação e sobre as mudanças no sistema educacional e nas organizações escolares. Esse novo contexto advém da complexidade instaurada pelo avanço do conhecimento nas áreas privilegiadas e em outras áreas, com que elas se articulam.

Não se deve perder de vista que as influências são resultado da presença das idéias, princípios e modelos das teorias da *Administração*, no campo da Administração de Empresas, da Administração Pública e da Administração da Educação. É a partir da presença do ideário da *Administração*, nessas áreas, que serão estabelecidas as relações entre elas.

Nessa perspectiva, em relação aos modelos de organização escolar, Lima (2000) adverte sobre "a ilusão que representa uma concepção de organização e administração escolar como mera tradução de um modelo organizacional singular" (p. 35). Em que pese as influências dos modelos contidos nas diferentes teorias administrativas e sua influência para a construção de modelos organizacionais de escola, é preciso ter em mente "a *agência humana* na construção/reconstrução social dos modelos organizacionais de escola pública" (p.35).

Para a análise das influências, serão considerados os princípios da diferenciação e os da diversidade, pois as teorias administrativas e organizacionais são elaboradas tendo como base diferentes concepções, que dão origem aos diversos conceitos dos elementos que

compõem a estrutura organizacional, ao mesmo tempo em que estabelecem diferentes princípios. Essas concepções, conceitos e princípios são transpostos para o campo da Administração da Educação e da Administração Pública.

Quando a questão colocada passa a ser o campo em que as influências ocorrem, *as matrizes teóricas* da Administração da Educação devem ser consideradas, pois novos significados e sentidos são introduzidos no quadro conceitual da área, em virtude da evolução das teorias da *Administração*. Com as interfaces entre Administração Pública, através de seus modelos (burocrático e gerencial) e Administração da Educação, as matrizes teóricas desta última, principalmente alguns conceitos, são ressignificadas em razão da lógica capitalista, devido à incorporação de idéias advindas do universo econômico e empresarial (LIMA, 2000; AFONSO, 1995), agora com nova roupagem, por intermédio das políticas públicas e diretrizes emanadas dos Organismos Internacionais. Assim, essas áreas de conhecimento constituem-se em campos receptores dos influxos e dos princípios e modelos teóricos da *Administração*, na medida em que os adotam.

Nessa perspectiva, Lima (2000) aponta a influência de alguns modelos administrativos "[...] nas políticas educativas, em certas reformas do ensino, na legislação escolar e até mesmo no pensamento pedagógico, sobretudo no caso das pedagogias científicas e racionalizadoras (p. 40)".

As influências das teorias da *Administração* na Administração da Educação serão levadas em conta, a partir das seguintes óticas: de estudos de alguns estudiosos das áreas privilegiadas, para a identificação de relatos sobre as influências; dos trabalhos teóricos de Administração Escolar e de outros estudos em Administração da Educação, realizados no Brasil, para levantamento dos posicionamentos de seus autores em defesa ou não da aplicabilidade das teorias administrativas na área; de alterações no quadro conceitual da administração educacional, que apontam para a assimilação de concepções do universo empresarial; e da terminologia específica da *Administração* utilizada no âmbito da Administração da Educação, o que pode caracterizar a existência de semelhança de conceitos, nessas áreas.

Algumas instâncias serão privilegiadas pelo estudo, para verificação da manifestação das influências, como: os *estudos teóricos* de Administração Escolar e da Administração da Educação, especificamente os voltados para a gestão do sistema e da escola; a *teoria da administração escolar*, por representar um ideário de administração do sistema educacional e da organização escolar e encontrar-se receptiva às idéias de outras áreas do conhecimento, tendo-se em vista que, ao adotá-las, as acrescentam ao seu quadro conceitual; os *cursos de*

formação, por ser um campo fértil e atraente para as novas idéias que chegam, importadas de outros países e de outros campos administrativos; o *sistema educacional*, em todas as suas esferas, representando o poder do Estado, o qual se manifesta na forma centralizada, impondo suas diretrizes e orientações de cima para baixo, para as instâncias menores; as *organizações e instituições escolares*, respectivamente, as escolas e universidades, por serem o centro das atenções, atraindo o olhar do Estado, uma vez que essas instâncias educativas ganham importância na formação de indivíduos qualificados, competentes e habilitados, necessários ao mercado de trabalho, que serve ao sistema capitalista de produção; a *terminologia* usual da área da Administração da Educação, pela introdução, nesse campo, de termos especializados do âmbito da *Administração*, da Administração Publicam incluindo aqueles usados na administração das empresas privadas, ou seja, oriundos da Administração de Empresas. Deve-se considerar, também, o *pensamento pedagógico*, que se traduz nas diferentes pedagogias, ligadas à formação dos alunos, e as *políticas públicas de educação*, emanadas dos órgãos de governo e materializadas pela legislação educacional, por traduzirem o ideário da Administração Pública, que se encontra atrelado ao ideário da *Administração*, fato que tem muito a revelar.

Para a identificação das influências das teorias da *Administração*, na teoria da administração educacional, é preciso observar a análise feita por Sander (1982), de que o período que compreende os anos 1930 e os anos 1960 foi a fase em que surgiram "os trabalhos mais influentes de administração pública e de administração da educação no Brasil" (p. 15). Dessa maneira, as obras que se encaixam nesse período são fundamentais para esclarecimento das influências das teorias administrativas, no âmbito da Administração Escolar, à época dos pioneiros. Acrescente-se que, no campo da Administração Pública, nessa fase, ocorreram as reformas administrativas de 1937 e de 1967, as quais apresentaram conseqüências significativas no campo da Administração da Educação.

Segundo a perspectiva acima Lourenço Filho (1963), também ressalta três trabalhos fundamentais, por representarem as primeiras tentativas "de formulação sistemática da administração do ensino como metodologia de ordem social", inaugurando "uma nova fase, que coincide com a elevação da matéria no nível superior" (p. 317 e 318): *Educação Pública, sua organização e administração*, de Anísio Teixeira, *Introdução à administração escolar*, de Antônio Carneiro Leão, e *Fayolismo na Administração das Escolas Públicas*, de José Querino Ribeiro. Tão importantes quanto estas são as obras dos pioneiros da Administração Escolar, no Brasil: *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar*, de José Querino Ribeiro, *Organização e Administração Escolar,* de Lourenço Filho, e a obra *Teoria da Administração*

Escolar, de Daniel Griffiths, editada em 1969, que, embora em outra latitude, é importante ser citada, devido à sua repercussão em nosso país.

Diversos estudiosos de educação, estrangeiros e nacionais, em diferentes décadas, ao desenvolverem as temáticas e as pesquisas que compõem seus estudos, relatam em suas análises as influências da *Administração* na Administração da Educação, como Griffiths (1969), nos Estados Unidos, Barroso (1995), em Portugal, Santomé (1998), na Espanha, Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), Alonso (1976), Sander (1982; 1985), Paro (1986), Félix (1989) e Bruno (1993; 1997), no Brasil, entre outros.

Motta (2003), ao tratar da teoria das organizações, contribui igualmente com importantes relatos sobre as influências das teorias *da Administração*, no campo da Administração de Empresas, na Administração Pública e na Administração da Educação.

Griffiths (1969) demonstra**,** embora de maneira não explícita, as influências de algumas teorias administrativas, quando enfatiza as tentativas de teorização realizadas, no campo da administração não-educacional, por estudiosos da *Administração*, como significativas para o avanço de uma teorização em Administração Escolar e, também, quando busca, em estudiosos da *Administração Geral*, fundamentos para enunciar sua proposta de uma teoria de administração educacional.

Barroso (1995), indiretamente, faz referência às influências das teorias organizacionais no campo das Ciências da Educação, ao tratar da evolução das teorias das organizações educativas, quando tece comentários sobre os resultados frustrantes, na década de 60, ao se tentar buscar na teoria das organizações uma contribuição para a melhor compreensão da escola. Referindo-se às conseqüências da aplicação das teorias organizacionais da *Administração*, na escola, explicita a causa do insucesso:

> Um dos aspectos mais interessantes a reter desta "falsa partida", na aplicação das teorias das organizações às escolas, é que ela ficou a dever-se às insuficiências dessas teorias (construídas a partir da realidade das empresas, hospitais, administrações públicas, etc.) para descreverem uma organização com a complexidade das escolas. (BARROSO, 1995, p. 396).

Santomé (1998) salienta que, na década de 1960, o campo da Administração Escolar passa a ser influenciado pelos modelos empresariais, quando era comum, no cenário educativo, entre aqueles que apoiavam "modelos positivistas e tecnológicos de organização e administração escolar" (p. 19), fazer comparações da escola com as fábricas (TEIXEIRA, 1997; RIBEIRO, 1997; 1968).

Ribeiro (1952), ao procurar encaixar o perfil de escola moderna no novo contexto da passagem do século XIX para o século XX, ao qual denomina *complexidade social*, por apresentar um conjunto de fatos complexamente entrosados, como diferenciação social, mobilidade social e mudança social, trata do *progresso social.* Situando-o como uma decorrência dos movimentos político, econômico e social, que, ao colocarem toda a sociedade mundial em efervescência, trouxeram certezas e incertezas para todas as instituições, a família, a igreja, a escola e o Estado, o autor faz considerações sobre as repercussões do *progresso social* na vida escolar, especialmente no aspecto *instrucional.* Refere-se à utilização dos estudos de administração pelas empresas privadas e pelo próprio Estado, para remover suas dificuldades decorrentes do 'progresso social', afirmando que a escola não precisou mais do que se inspirar neles para resolver as suas (p. 33, 34, 35, 78, grifos meus).

As influências das teorias clássicas (Administração Científica e Teoria Clássica) e teorias novas (o Estruturalismo, a Teoria das Relações Humanas e a Teoria Comportamental), assim denominadas por March & Simon (1958), chegam até Lourenço Filho (1963), que, baseado nas idéias desses autores, as utiliza para amparar seus estudos, nos quais questiona a possibilidade da aplicação das teorias gerais de organização e administração aos serviços escolares, isto é, o emprego de esquemas teóricos que sirvam de metodologia para os estudos sistemáticos de organização e administração escolar e de modelos ideais, teóricos, que se apliquem a situações reais e práticas de todo o processo que envolve a Administração Escolar.

Alonso (1976), ao propor um esquema teórico de referências para a análise da função administrativa, em seus aspectos essenciais, recorre ao pressuposto concernente aos fundamentos da administração e suas relações com as demais ciências, apresentando enfoques que evidenciam a dependência da administração com respeito ao desenvolvimento das ciências, em geral, e das ciências sociais e do comportamento, em particular, significando que, enquanto as ciências evoluem, suas novas conclusões ampliam os conhecimentos relativos às organizações e introduzem mudanças, no âmbito da teoria da administração e da própria ação administrativa, exigindo reformulações nos modos de conceber as organizações e de definir a ação administrativa e o comportamento do administrador. As influências desse contexto, assim, fazem-se sentir, pois segundo a autora, "[...] a atuação do administrador escolar será determinada tanto pelas novas formas de conceber organização escolar dentro da sociedade, como também pelos novos significados que assume a função específica dessa organização, ou seja, a educação" (p. 178).

Revisando os estudos de Administração Escolar, no Brasil, Félix (1989), para estabelecer suas relações com a Administração de Empresas, enfatiza o uso das teorias

administrativas, por parte de alguns estudiosos brasileiros, como Ribeiro (1952), no que tange "à assimilação do modelo de organização da empresa capitalista e a adoção de critérios de eficiência, racionalização e produtividade" (p. 78), e, também, relatando especificamente as influências da abordagem sistêmica nos estudos de Alonso (1976):

> Na Administração Escolar a influência da escola sistêmica no trabalho de alguns estudiosos dessa área não se faz sentir, apenas, pela identificação da escola como um sistema social, classificando-a como uma organização de manutenção [...] pela modernização do vocabulário com a introdução de alguns termos [...], mas pode ser identificada como suporte teórico de algumas análises como a que é feita por Myrtes Alonso, no seu livro *O papel do diretor na administração escolar*. (FÉLIX, 1989, p. 85).

Para Sander (1985), *a teoria do sistema social*, como um dos desenvolvimentos mais destacados da sociologia liberal, "influenciou decisivamente a pedagogia e a administração da educação do século XX no mundo ocidental" (p. 33). O indicador do papel da Teoria de Sistemas na educação é a controvérsia que seus conceitos geraram, nos meios acadêmicos, em especial no Brasil, onde o embate se acirrou entre aqueles que defendiam sua utilização no estudo e na administração da educação e os pensadores críticos, que negam a própria existência do sistema educacional.

Bruno (1993), em seus estudos teóricos, enfatiza as influências exercidas pelos dois grandes paradigmas administrativos, a Administração Clássica e a Administração Humanista, no campo da Administração da Educação. Assim, segundo a autora, o modelo proposto pela Escola Clássica da Administração – Taylor e Fayol – contendo as primeiras teorias administrativas com bases gestoriais, constituiu um modelo organizacional que "[...] exerceu grande influência no campo da *Educação,* da *Administração Pública* e nos demais campos especializados, expandindo-se também para todos os países industrializados e em fase de industrialização (p. 131, grifos meus). A autora conclui que, apesar dos desdobramentos posteriores das demais teorias administrativas e organizacionais, esse modelo"permaneceu como núcleo a partir do qual as inovações eram prosseguidas" (p.131).

Na área da *Administração*, Motta (2003) afirma que Fayol foi um dos inspiradores "de boa parte da produção cultural brasileira no campo da administração da educação" (p. 9). Suas idéias serviram de fundamento para Ribeiro (1952) lançar as sementes teóricas, no campo da Administração da Educação, quando esta ainda era denominada Administração Escolar ou como propriamente afirma o autor, quando ela era "pensada fundamentalmente como administração escolar" (p. 9).

Paro (1996), de forma implícita, se reporta às influências das teorias administrativas e organizacionais sobre os estudiosos da Administração da Educação, quando se refere ao posicionamento conservador de alguns, por defenderem a adoção de métodos e técnicas aplicados na empresa capitalista, provenientes das teorias administrativas, na escola (p. 126), e, igualmente, quando menciona alguns estudiosos que não se deixaram influenciar por elas.

Os influxos das teorias administrativas se manifestaram e foram identificados, também, nos *trabalhos teóricos* da Administração Escolar e em outros *estudos educacionais* realizados, no Brasil e em outros países, por vários autores, alguns se posicionando em defesa da aplicabilidade das teorias administrativas, no campo teórico e prático da Administração da Educação brasileira, principalmente Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963), Alonso (1976), Sander (1985) e Paro (1996). Entre os estudiosos estrangeiros merecem ser citados Coombs (1968) e Griffiths (1971), pela repercussão de suas obras, nos cursos de formação, no Brasil.

No meio educacional, Ribeiro (1952) é considerado autor-referência, por ser o educador brasileiro que aplicou a teoria de Fayol à Administração Escolar, tendo escrito importante trabalho[38], argumentando pela aplicabilidade da Teoria Clássica, nas escolas públicas (LOURENÇO FILHO, 1963). Esse trabalho é classificado como "[...] o primeiro estudo brasileiro a submeter as questões de organização e administração escolar a uma análise conceitual e a discutir seus fundamentos dentro de modernos princípios gerais da racionalização" (p. 273).

As influências, no âmbito da Administração da Educação, das idéias e modelos de administração elaborados por Taylor e Fayol, para o campo da Administração de Empresas, podem ser levantadas a partir da leitura de Ribeiro (1952), que, explicitamente, defende sua aplicação para a solução dos problemas escolares: "f) Estamos de acordo com Prihoda e Dottrens no que concerne à conveniência do aproveitamento do "taylorismo" e do "fayolismo" para a resolução de problemas escolares" (1952, p. 114).

Lourenço Filho (1963), nos seus estudos de organização e administração escolar, citando esquemas interpretativos das teorias administrativas – sendo um deles fundamentado nas teorias *clássicas* e *novas,* ou como ele as denomina, *Teorias Gerais de Organização e Administração*, propostas por James March e Herbert Simon, e outro fundamentado nos trabalhos de Warlich (1958)[39] –, coloca a seguinte questão: "*Que pensar das teorias gerais de*

---

[38] Ver: RIBEIRO, J. Q. *Fayolismo na Administração das Escolas Públicas*. São Paulo: Linotécnica, 1938.

[39] Técnica da área de *Administração*, com trabalhos nos Estados Unidos, que, após analisar as teorias de *Administração*, as enquadra em quatro categorias: *os engenheiros*, que contribuíram para o estabelecimento de métodos e consideravam a organização de "baixo para cima", dos movimentos e operações elementares para os mais complexos, representados por Taylor, Gantt, Gilbreth, Person e Henry Ford; *os anatomistas*, que vêem a

Organização e Administração para aplicação nos serviços escolares [...]?" (p. 48), evidenciando uma clara tendência a favor da aplicabilidade das Teorias Clássicas, no campo da Administração Escolar, que se confirma ao longo de toda sua explanação e na conclusão a que chega:

> De certo modo, certos *princípios de racionalização* e a adoção dos *esquemas interpretativos clássicos* não podem ser desprezados. Os serviços escolares carecem de planejamento, instrumentação, seleção e recrutamento de pessoal, direção ou comando-geral, coordenação, articulação, financiamento, circulação de informações entre suas várias partes e subpartes e controle final. (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 50, grifos meus).

O posicionamento do autor acima citado ganha maior dimensão, quando este recorre aos estudos de Griffiths (1959)[40], que é favorável ao uso das teorias para atingir três fins principais: o de inspirar a ação prática, para a melhor caracterização de fatos e situações para elaboração de novas generalizações e o de servirem como modelos explicativos das atividades consideradas pelos estudos de Organização e Administração Escolar.

O autor busca, também, em James B. Sears, argumentos para reforçar seu posicionamento, quando esse teórico, ao ensaiar um estudo teórico dos *sistemas públicos*, e nele incluir a Administração Escolar, adota o esquema geral de Fayol e, ainda que acrescente às suas idéias um novo pensamento, este não se desvia das grandes linhas das teorias clássicas.

Baseando-se em Sears (1996), que por sua vez se apóia em Andrew W. Halpin[41], para o qual as teorias novas (psicológicas e sociológicas) priorizam os atores dos papéis da organização sem desconsiderar os aspectos do rendimento, que apenas deixa de ser mecânico, Lourenço Filho (1963) explicita que "as novas teorias merecem consideração especial, pois os seus fundamentos coincidem, em boa parte, com as do próprio processo educacional" (p. 49).

Em síntese, o autor defende que tanto *as teorias clássicas*, como *as teorias* novas, podem e devem ser utilizadas para a estruturação e gestão dos serviços escolares.

Alonso (1976) reconhece que só é possível definir com segurança as funções dos administradores escolares, por meio do desenvolvimento de uma teoria de Administração Escolar, cuja existência deverá "permitir à incorporação de novos conhecimentos e

---

organização de "cima para baixo", administrativamente orientados, representados por Fayol, Gulick, Urwick, Mooney e Wallace; *os psicólogos sociais*, que contribuíram para o estabelecimento de princípios, destacando-se Mary Follet; e *os sociólogos da administração*, representados por Mayo, Whitehead, Simon, Barnard, Smithburg e Zelznick.

[40] GRIFFITHS, D. *Administrative Theory.* New York: Appleton Century, 1959.

[41] HALPIN, A. W. *Administrative Theory in Education*. Chicago: Midwest Administration Center, 1958.

experiências provenientes das mais variadas áreas inclusive *a aplicação dos princípios formulados pela Teoria das Organizações*" (p. 39, grifos meus).

Assim, as exigências colocadas pelas "organizações modernas" definiriam as funções do administrador escolar, na medida em que se toma a escola dentro do conjunto das organizações existentes. Com esse posicionamento em referência à teoria das organizações, a autora assume o behaviorismo (abordagem comportamental), o estruturalismo e a teoria de sistema aberto, como posições teóricas importantes a levar em conta, na análise da escola, especialmente para a definição do papel dos administradores escolares.

Para Sander (1985), "existem muitos modelos em diferentes campos da ciência que tentam descrever e prever a operação ou administração de sistemas" (p. 23), querendo referir-se ao conjunto de teorias da *Administração*, que encontra na literatura administrativa do século XX, a qual resume em três grandes escolas de administração:

> Cronologicamente, a teoria administrativa do século XX pode ser concebida sob três grandes escolas de administração – *clássica*, *psicossocial* e *contemporânea* – que correspondem aos três modelos de sistema expostos aqui – modelo mecânico (sistema fechado), modelo orgânico (sistema parcialmente aberto) modelo adaptativo (sistema aberto). (SANDER, 1985, p. 23, grifos do autor).

O autor quer aludir à *escola clássica de administração* (representada por Taylor, Fayol, Weber, Gulick e Urwick), à *escola psicossocial de administração* ou *comportamental* (representada por Mayo, Roethlisberger e Dickson, McGregor, Argyris, Barnard, Simon e Griffiths) e à *escola contemporânea*, abrangendo a Teoria da Contingência (representada por Chandler, Burns e Stalker, Lawrence e Lorsh), ao Desenvolvimento Organizacional (representado por Bennis) e à administração por objetivos (representada por Peter Drucker e seguidores), de orientação *neoclássica.* Dessa maneira, essas teorias influenciam o campo teórico da Administração da Educação, uma vez que seus modelos de sistema fundamentam as propostas de estudiosos como Sander (1985), cujo pensamento é no sentido de que deve haver um amplo debate epistemológico "sobre os diferentes modelos de sistema, com o objetivo de estudar o valor e os limites dos conhecimentos existentes sobre o tema" (p. 31), bem como "visando facilitar a análise da utilização da Teoria de Sistemas no estudo das organizações humanas, em particular, da instituição educacional" (p. 32).

Paro (1996), no exame da administração capitalista sob uma perspectiva crítica, propõe a Administração Escolar como elemento de transformação social, caso em que a atividade administrativa deve estar articulada com a superação de uma determinada ordem

social, ou seja, da sociedade de classes, pois "a transformação social deve estar comprometida com a própria superação da maneira como se encontra a sociedade organizada" (p. 82).

Atrelando a Administração Escolar à Administração Capitalista, já que aquela reproduz as condições que determinam esta, Paro fundamenta sua proposta de uma Administração Escolar direcionada para a mudança e organização de uma sociedade verdadeiramente democrática, uma possibilidade que depende da natureza, dos fins e dos objetivos para os quais se direciona a atividade administrativa.

Todavia, se os fins e objetivos da administração capitalista conduzem à dominação e exploração de uma parte da população sobre a outra, "não tem sentido, porém, dizer-se que a administração é que causa essa dominação" (p. 78). Acreditando na possibilidade de emancipação da classe trabalhadora, mediante uma *Administração Escolar voltada para a transformação social*, o autor defende o emprego das qualidades técnicas existentes na prática e na teoria da administração:

> A esse respeito, não há por que não aproveitar, da administração existente hoje, aqueles componentes que, sem comprometer os objetivos democráticos e de emancipação das classes dominadas, representem um avanço técnico capaz de auxiliar o homem em seus propósitos. Parece razoável que, na luta pela emancipação da classe trabalhadora, *se deva utilizar não apenas as técnicas e métodos administrativos desenvolvidos especificamente para esse fim*, mas também todos aqueles que já existam e que representem uma contribuição técnica útil para tal propósito e emancipação. (PARO, 1996, p. 78, grifos meus).

Paro, ao propor uma dimensão progressista para a prática da Administração Escolar, diante da aplicação dos métodos e técnicas adotados na empresa capitalista, principalmente os utilizados pela gerência capitalista com interesses de dominação, tece críticas à forma como aqueles são introduzidos na escola, mediante a irradiação da teoria de Administração Escolar, em que a maioria dos trabalhos revela sua natureza eminentemente conservadora da ordem social vigente. Pelo fato de a administração capitalista não ter se desenvolvido apenas em *termos gerenciais* (como controle do trabalho alheio) e de *racionalização do trabalho*, o autor salienta que,

> [...] apesar da ocorrência de uma divisão pormenorizada do trabalho, que se desenvolveu comprometida com os interesses gerenciais capitalistas, há todo um conteúdo técnico extremamente desenvolvido que propicia alternativas mais econômicas e eficientes de se garantir o alcance dos objetivos da coisa administrada. *A aplicação da administração capitalista na escola* constituir-se-ia, portanto, numa maneira de se introduzirem, aí, também esses benefícios técnicos, os quais concorreriam para a consecução dos objetivos educacionais de distribuição do saber historicamente acumulado. (PARO, 1996, p. 129, grifos meus).

Paro conclui que, mesmo que a realidade das escolas brasileiras possa revelar a vigência da dimensão política da administração capitalista, relativa ao controle gerencial do trabalho alheio, "os aspectos positivos de sua dimensão técnica permanecem obscurecidos, deixando de produzir os resultados esperados".

Griffiths (1971) concebe a administração como uma ciência aplicada e uma arte, cabendo aos administradores serem capazes de exercê-la. Para ele, a utilidade da teoria da administração para os administradores se apóia em quatro critérios: primeiro, ela deve ser *um guia para a ação*, oferecendo orientação ao administrador, quando este precisa agir, devendo-se entender que "a teoria trata das *conseqüências* de uma ação" (p. 26), *previstas* e *não previstas* pelos administradores; segundo, ela deve ser usada como *um guia para a coleta dos fatos*, desde que estes estejam relacionados aos conceitos cogitados pela teoria e sejam sugeridos pela teoria ou necessários à sua validação, isto é, que os fatos façam sentido para a teoria; terceiro, a teoria deve ser *um guia na busca de conhecimento novo,* descrevendo não apenas o que é conhecido, mas buscando sugerir hipóteses que possam ser testadas pelo investigador, buscando fazer generalizações; e quarto, a teoria deve servir *para explicar a natureza da administração*, sendo este, na opinião do autor, um dos seus mais valiosos empregos, que é "explicar o fenômeno examinado" (p. 28). Sander alude a algumas propostas de teorias nesse sentido e as identifica, remetendo à concepção de administração contida na teoria oferecida por Jacob W. Getzels[42] e afirmando que esta é "uma concepção testável exposta com clareza" (p. 29).

Griffiths (1971), tendo em mente esses quatro critérios que embasam a aplicação das teorias de administração pelos administradores, fornece oito "tentativas de teorização em administração" (id, p. 49), como ele as denomina, sendo quatro do campo da educação e quatro de outros campos da administração, com "a intenção de familiarizar o leitor com diversas abordagens na elaboração da teoria" (p. 49), terminando por propor uma teoria para a administração, "*A administração como tomada de decisão*", fundamentando suas idéias nos estudos de Barnard (1938) e de Simon (1950), sobre o processo de decisões nas organizações. Assim, o autor define seu posicionamento a favor da aplicação das teorias da *Administração*, no campo da Administração Escolar, o que comprova a influência das mesmas, nesse campo.

As influências das teorias da *Administração* são percebidas na *teoria da administração educacional*, em seu quadro conceitual, na medida em que ocorrem a assimilação e a reconceptualização de conceitos, devido a transposição de concepções,

[42] GETZELS, J. G. Administration as a Social Process, in: HALPIN. A. W. (org.). *Administrative Theory in Education*. Chicago: Midwest Administration Center, 1958.

significados e sentidos de conceitos das teorias da *Administração* para o campo teórico da Administração da Educação.

As marcas da Escola Clássica de administração, no campo teórico da Administração da Educação, no nível de conceitos**,** podem ser observadas, a partir do processo de evolução do conceito de administração. Verifica-se que o termo *administração*, devido às exigências do próprio crescimento das empresas e da própria Administração, além de guardar seus significados originários, passa a incorporar outros significados, decorrentes dos novos enfoques e das novas ênfases das teorias de *Administração* que vão surgindo.

Na análise do conceito de *administração* e de sua definição, quando se trata do emprego do termo *administração*, quer pelo sistema educacional, quer pela escola, Barroso (1995) capta com muita sutileza os influxos da abordagem clássica da *Administração*, no campo da Administração Educação. Partindo do conceito de *administração,* o autor busca sua definição, por meio do exame de seu uso, em contextos educacionais de diferentes níveis, concluindo que "'*administrar'*, *'gerir'*, *'dirigir'*, *'governar'* são expressões equivalentes" (p. 420), aplicando-se quer "ao sistema educacional no seu conjunto, quer a cada escola em particular". Assim, a *administração* do sistema educacional abrange "[...] os processos administrativos e os instrumentos de ação necessários para a realização de determinados fins, quanto à própria "organização administrativa, isto é, o ministério ou direção geral" (p. 420).

No caso da *administração* da organização escolar, a expressão direciona-se "[...] principalmente aos processos, pelos quais, os que têm a responsabilidade formal de assegurar o seu funcionamento, dirigem ou conduzem as suas atividades" (p. 420).

O autor conclui que "esse tipo de definição deve muito à construção de uma 'teoria administrativa' iniciada com os trabalhos de Fayol" (p. 420).

No que tange ao campo da *administração da educação,* entendida como o conjunto do sistema educativo, Barroso (1995) cita diretriz da UNESCO, para explicitar que a definição de *administração* mantém aquela mesma perspectiva de separação entre governo e administração:

> A administração da educação pode ser considerada como um processo utilizado para alcançar de maneira mais eficaz os objetivos previamente fixados, pondo em acção recursos humanos, materiais e organizacionais, técnicos e financeiros (UNESCO, 1988b, apud BARROSO, 1995, p. 420).

No Brasil, os estudos dos pioneiros da Administração da Educação evidenciam as repercussões da Escola Clássica de Administração, no campo educacional, principalmente os

de Ribeiro (1952) que, dando uma contribuição muito importante para a evolução teórica da Administração da Educação, procura explicitar o conceito de Administração Escolar, fundamentando-o nas funções administrativas propostas por Fayol.

Ribeiro (1997), ao considerar como *atividades específicas de administração o planejamento, a previsão*, *a organização, o comando e a assistência à execução, a avaliação dos resultados* do ensino e da aprendizagem e *prestação de contas e relatórios*, acaba por concluir que elas **"**aplicam-se a todos os aspectos da vida da empresa escolar" (p. 271).

Acrescentando-se às atividades acima elencadas outras idéias do autor, tais como "a previsão acompanha o planejamento", "a assistência à execução abrange o controle escolar" e "as medidas de esforço e de rendimento no trabalho escolar são um aspecto particular de seu controle", chega-se à conclusão de que ele adota o conceito de *função administrativa* ou *administração,* pensado por Fayol, o que caracteriza a sua transposição para o campo da Administração Escolar.

Ao abordar a distinção entre *administração* e *gestão*, o autor analisa a obra de Fayol, afirmando que, apesar de a *administração* ser a função mais importante e ter de ser desempenhada em nível hierárquico elevado, ela "[...] não se confundia com o 'governo' ou 'direcção' da empresa" (Barroso, 1995, p. 421). Segundo ele, na abordagem de Fayol, a existência de um chefe ou diretor era imprescindível para o funcionamento da administração e das demais funções da empresa.

Fayol (1994) realmente afirma que "a *administração* não é senão uma das seis funções, cujo ritmo é assegurado pela direção" (p. 26).

No campo da Administração Empresas, até os anos 1950, a separação entre *governar (dirigir)* e *administrar* não é tão incidente, pois, muitas vezes, na empresa, são funções que guardam uma identidade.

No Brasil, o campo da Administração da Educação constitui terreno fértil onde prolifera um grande número de termos e expressões especializados, oriundos de outras ciências e áreas da administração, que invadem seu campo teórico e prático, especialmente a área da gestão escolar e formação docente. Desse modo, verifica-se uma reconceitualização de conceitos, devido à transposição de concepções, significados ou sentidos provenientes do universo da *Administração*, para o campo da Administração da Educação.

As influências das teorias da *Administração* são verificadas nos *cursos de formação* voltados para a docência – Magistério, Pedagogia e Licenciaturas. Encontram-se também presentes nos *cursos de formação continuada*, promovidos pelo sistema educacional oficial, como comprova a tradição de cursos desse tipo, ainda que realizados de forma esporádica, no

Brasil. Podem ser identificadas também na *formação em serviço*, na medida em que os gestores escolares, ao participarem dos cursos de formação continuada, terminam por irradiar para toda a comunidade escolar as idéias e modelos propostos.

As influências, inicialmente, se fazem sentir, principalmente na década de 1960, quando uma nova linguagem aparece no cenário dos cursos de formação de professores, nas Escolas de Magistério, na Pedagogia e nas Faculdades de Ciências e Educação, as quais passam a empregar termos como "direção por objetivos", "*management* científico", "taxionomias de objetivos operacionais", advindos do universo das empresas privadas, cuja administração inspira-se na *Administração*. Alguns autores estrangeiros, como Santomé (1998) destacam que esses termos expressam conceitos e práticas da indústria e incorporam valores empresariais e capitalistas.

No que se refere à formação continuada, Motta (2003) lembra a divulgação das idéias comportamentalistas de Barnard (1938) e de March & Simon (1947), voltadas para os processos de decisões nas organizações, por intermédio da obra de Daniel E. Griffiths, muito citada nos cursos de formação de professores, na década de 1970.

Fusari (1990), em estudos sobre o trabalho do planejamento pedagógico, remete às propostas para o planejamento de ensino, no contexto do avanço da tendência tecnicista da educação escolar, colocadas em cursos de treinamento, resignificados em cursos de formação, para professores, no Estado de São Paulo, no início dos anos 1970. Para o autor, as propostas são baseadas nas "teorias de processos sistêmicos", difundindo idéias apoiadas em "teorias sistêmicas", em contexto que enfatizava e reforçava a racionalização do processo de organização interna da escola. Nesse aspecto, percebe-se "o planejamento do ensino na maioria das escolas públicas, desenvolvido de forma mecânica e burocratizada" (p. 51). O autor refere-se, ainda, à presença do behaviorismo americano como fundamentação teórica básica do planejamento em educação e às técnicas tecnicistas, interferindo não só na teoria educacional, mas também no comportamento do profissional educador e do aluno.

Messas (2002) salienta que, após a Reforma Gerencial brasileira de 1995, o campo da Administração da Educação é invadido pelos princípios e modelos gerenciais de administração, através de cursos de formação continuada e capacitação para profissionais de educação, implementados pelo Projeto Circuito Gestão, que abrangeu todas as categorias de profissionais das escolas públicas.

Os sistemas educacionais, compreendidos como um todo, abrangendo as esferas, federal, estadual, municipal, também reflete as influências dos princípios, modelos e técnicas das principais teorias administrativas e organizacionais, através das políticas educacionais,

expressas e materializadas nos diplomas legais. Estas contêm orientações e diretrizes que, nascidas daquelas esferas de competência, terminam por atingir o âmbito da Administração da Educação, alcançando os estudos teóricos, os cursos de formação para a docência e para a formação continuada, os sistemas de ensino, as escolas e as universidades.

Existe uma interdependência entre a esfera econômica e a educacional, o que leva os sistemas educacionais a incorporarem a filosofia capitalista, atendendo às necessidades dos seus modelos de produção e distribuição, que requerem certos componentes na formação, como o desenvolvimento de determinados conhecimentos, capacidades, habilidades, procedimentos e valores, os quais cabem às organizações escolares desenvolver (SANTOMÉ, 1998). Assim:

> Se as crises nos modelos de produção e distribuição capitalista vão sendo resolvidas gradualmente, em um primeiro momento mediante a aplicação de princípios tayloristas e fordistas, e, posteriormente com novas adaptações e mesmo, atualmente, com a gestação de novas fórmulas como o toyotismo, é previsível pensar que algo semelhante pode estar ocorrendo nos *sistemas escolares*. (SANTOMÉ, 1998, p. 20, grifos meus).

Para o autor, o toyotismo deixou igualmente suas marcas nos sistemas educacionais, pois estes, durante todo o século, "não permaneceram indiferentes ante as mudanças nos modos de produção e gestão empresariais" (p. 20). Seu pensamento se ampara na idéia de que as políticas de reforma educacional e as inovações educacionais, estas constituídas pelas modas pedagógicas, se fazem acompanhar de discursos, baseados em ideais e interesses gerados e compartilhados por outras esferas da vida econômica e social, sendo preciso desvelar suas razões.

Na Espanha, na década de 1980, em razão das críticas às escolas e à formação profissional, pelas empresas, o governo programou uma reforma no sistema educacional, para preparar os futuros trabalhadores, com o intuito de ajustá-los às novas filosofias da produção e às transformações dos postos de trabalho.

Para Santomé (1998), a importância que os discursos oficiais dos Ministérios e Secretarias da Educação da Espanha vêm dando a algumas linguagens pedagógicas, como *descentralização*, *autonomia dos centros escolares*, *flexibilidade das organizações* e *dos programas escolares*, *liberdade de escolha de instituições docentes*, *a importância decisiva da classe docente* etc., pode ser interpretada como uma filosofia próxima do toyotismo, pois correspondem à descentralização das grandes corporações industriais, à autonomia relativa de cada fábrica, à flexibilização de organização para ajustar-se à variabilidade de mercados e

consumidores, à liberdade de mercados, à exaltação da figura do trabalhador, às estratégias de melhora de produtividade baseada nos círculos de qualidade, à avaliação e supervisão central para controlar a validade e o cumprimento dos grandes objetivos da empresa.

No Brasil, as influências das teorias da *Administração* não fogem do cenário apresentado por Santomé (1998), porque se inscrevem nas diretrizes das políticas educacionais outorgadas pelo sistema educacional, abrangendo os sistemas de ensino, no plano nacional, estadual e municipal, ou seja, emanadas do Conselho Nacional de Educação – CNE – e da Secretaria Estadual de Educação – SEE –, principalmente, como também dos Conselhos Municipais de Educação.

Os sistemas escolares compreendem as escolas (desde a pequena escola até as grandes universidades) como unidades ou subsistemas dos sistemas de coordenação de nível municipal, estadual e nacional, sendo *lócus*, portanto, das influências das teorias da *Administração*, enquanto integrantes de sistemas maiores.

As influências das teorias da *Administração* encontradas no âmbito da formação dos profissionais educadores, na realidade, estão presentes nas diretrizes de políticas educacionais, originárias do sistema educacional, no nível estadual, através da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, quando da implementação de alguns projetos de formação continuada, podendo ser citados, como exemplo, os cursos de formação, para professores, no início dos anos 1970 (FUSARI, 1990) e do Projeto Circuito Gestão, abrangendo cursos de formação continuada para os gestores da rede de ensino paulista (MESSAS, 2002).

Diferentes estudos realizados por pesquisadores brasileiros, de diversos campos da Administração, e estudiosos de educação portugueses possibilitam identificar as influências das teorias da *Administração*, nas *organizações escolares* e nas *universidades*, alcançando suas formas estruturais e processuais. Assim, em Portugal, encontram-se: Barroso (1995), em seus estudos sobre o Liceu, quando trata da evolução das teorias das organizações educativas; Nóvoa (1995), na análise das organizações escolares; Afonso (1992), em seus estudos comparados sobre a avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola; Lima (2002), em suas análises sobre modelos organizacionais de escola, todos em Portugal; no Brasil, Ribeiro (1952), quando fundamenta, nas idéias de Taylor e Fayol, seu ensaio de uma teoria da administração escolar; Lourenço Filho (1963), ao propor a aplicação das teorias gerais de organização e administração aos serviços escolares; Alonso (1976), quando busca a compreensão da administração escolar e da direção de escolas, Motta (2001; 2004), ao analisar a teoria das organizações; Corrêa & Pimenta (2005), em estudo sobre os desdobramentos das teorias de administração no âmbito escolar, só para citar alguns, entre

tantos, referem-se às influências das teorias da *Administração*, no campo teórico e nas práticas da organização escolar. Ressalve-se que, se alguns tratam das influências de forma genérica, outros se aprofundam nas análises, quando as relacionam a questões específicas, como a avaliação, o currículo, os modelos organizacionais de escola, etc.

Uma retrospectiva sobre a evolução do conhecimento em Administração da Educação, em diferentes países, permite verificar a grande influência nesse campo, alcançando a escola, exercida pelos pioneiros da Escola Clássica da administração – Taylor, elaborador da *Teoria da Administração Científica*, e Fayol, idealizador da *Teoria Clássica* da *Administração*.

A partir da década de 1930, o avanço das ciências sociais, entre as quais a Psicologia e a Psicologia do Trabalho, favoreceu o surgimento da abordagem humanística no campo da *Administração*, provocando a transferência da ênfase na tarefa e na estrutura organizacional para as pessoas que trabalham na organização. Muitas idéias e obras com essa concepção, que contempla um modelo de natureza humana conhecido como "homo social", divulgadas até meados do século XX, constituíram a Teoria das Relações Humanas (MOTTA, 2003).

Os estudos, intuições e conclusões da Escola de Relações Humanas foram, em ciência social, os mais difundidos na literatura popular e, também, exerceram influência no caráter da administração, não só norte-americana, mas de outras sociedades industriais (ETZIONI, 1964). Marcaram todos os tipos de organizações, inclusive as educacionais, que passaram a valorizar seus postulados básicos, sendo que muitos de seus modelos e técnicas foram utilizados e implantados no sistema educacional, nas escolas e demais instituições educativas, como faculdades e universidades.

O destaque fica com os movimentos ligados à escola de dinâmica de grupos, fundada por Kurt Lewin, que se desenvolveram no período pós-guerra, invadindo a escola e acentuando "a importância das *interações* no processo educativo, conduzindo às pedagogias não-diretivas da década de 60" (NÓVOA, 1995, p. 19).

As influências da Escola de Relações Humanas continuam incidindo no âmbito das organizações, mesmo após os desenvolvimentos posteriores da teoria das organizações, pelo fato de ter introduzido no campo da administração a preocupação com os aspectos psicológicos e sociais (MOTTA, 2003). O caráter psicológico e social ainda continua presente nos desdobramentos desse paradigma administrativo.

A dimensão alcançada pela influência da Escola de Relações Humanas, no campo da Administração da Educação, no Brasil, deve-se aos estudos da Psicologia, que contribuíram para o esclarecimento dos processos educativos, em geral, e dos *escolares*, em particular.

A produção literária da época dos pioneiros da educação, em nosso país, evidencia a existência de uma tradição psicológica, pois nela encontram-se os nomes de alguns autores, como Lourenço Filho e Anísio Teixeira, integrando uma associação[43] que tem como objetivo os estudos e o aperfeiçoamento de profissionais da área de Administração Escolar. Entre esses profissionais, também, pertencendo à mesma associação, inclui-se Noemy Rudolfer[44], citada por Ribeiro (1952), quando se refere à definição de Psicologia Educacional da autora. Tais fatos comprovam a importância da Psicologia, setor de conhecimento então considerado como especialidade em relação ao campo da educação.

O papel da Psicologia para o contexto educacional é destacado por Ribeiro (1952), quando se refere às suas influências em educação, por ser base fundamentalmente psicológica do ensino e da aprendizagem, como também por sua relevância na compreensão do processo educativo e da atividade escolar, por tratar de questões sobre a personalidade. A Psicotécnica aplicada, no Ensino Médio, e os testes psicológicos são produtos concretos das ciências psicológicas, com lugar no campo escolar. O autor, referindo-se às contribuições da Psicologia, afirma:

> Suas aplicações já têm contribuído (e, neste caso, de modo mais direto para a ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR) para a formulação e encaminhamento da solução dos problemas que aparecem "antes do ensino", na organização das classes e "depois do ensino", na verificação do rendimento dos trabalhos escolares. (RIBEIRO, 1952, p. 48).

No entanto, sob uma perspectiva crítica da Administração, no contexto do Capitalismo, Corrêa & Pimenta (2005) concordam em que essa tradição psicológica constituiu-se em terreno fértil para que o modo de produção capitalista se expandisse para a Administração Escolar. A Escola das Relações Humanas constrói o berço necessário para embalar a necessidade de "ajuste do trabalhador aos processos produtivos" (p. 28). Segundo as autoras, como a adequação do trabalhador deve ser renovada a cada geração, a escola passa a ter a função de reproduzir o ideário capitalista, recuperando, então, enquanto organização, a "dimensão humana", a qual começa a se integrar à produtividade.

---

[43] ABRAPA – A Associação Brasileira de Psicologia Aplicada é uma entidade de caráter científico, sem fins lucrativos, e de âmbito nacional. Foi fundada em 2 de setembro de 1949 e destinava-se aos estudos da Psicologia e ao aperfeiçoamento de profissionais dedicados ao desenvolvimento da Psicologia. Entre seus fundadores estão Manoel Bergström Lourenço Filho, João Carlos Vital e Noemy da Silveira Rudolfer. No quadro de sócios honorários, encontram-se os nomes de Anísio Teixeira e Helena Antipoff, além da filiação, em setembro de 1949, de Myra y López.

[44] Professora de Psicologia da Universidade de São Paulo, nas décadas de 1940 e 1950.

Se o sistema escolar ganha estabilidade com a interdependência, a integração e o equilíbrio, a escola, atuando como mecanismo de reprodução do ideário que sustenta o sistema capitalista de produção, conseqüentemente estabiliza e favorece a sobrevivência do sistema organizacional, no contexto da produção.

Com o advento da teoria das organizações, ocorre uma grande mudança nos contextos administrativos e organizacionais de todos os países em geral e do Brasil, gerando reflexos, em especial na escola. Essa mudança é retratada, em Portugal, em diferentes estudos educacionais, que tratam da abordagem das escolas como organizações, em que é ressaltada a importância das idéias, princípios, modelos e técnicas oriundos daquelas teorias para a eficácia da escola, embora também focalizem teorias administrativas, quando abordam o modelo burocrático de organização escolar (HUTMACHER, 1995).

Nóvoa (1995), em trabalho que coloca as organizações escolares em análise, situa a escola como objeto de estudo das Ciências da Educação, com base em duas teses idênticas: a primeira, encontrada no trabalho de Jacques Ardoíno, "*Éducation e Politique"*, que propõe cinco categorias de análise – *os indivíduos, as interações, o grupo, a organização e a instituição* – e, a segunda, encontrada na abordagem sistêmica, que traça a evolução das idéias sobre educação, nas últimas cinco décadas. Dentre essas idéias, embora existam algumas que se originam da grande influência exercida pela Psicologia, matizadas pela abordagem sociológica, outras provêem das idéias desenvolvidas no universo da Administração de Empresas, estando a maioria delas contida nas teorias organizacionais.

É importante levar em conta, no contexto de influências, que toda a teoria das organizações se relaciona intimamente com as teorias administrativas, principalmente com as idéias de Taylor: "fundamenta-se em seu trabalho ou dialoga com suas idéias" (MOTTA, 2003). Por essa razão, as influências das teorias da Escola Clássica de administração e da Teoria da Burocracia permaneceram, ainda ativas, em todas as organizações escolares, convivendo com as modernas teorias organizacionais.

Inaugurando a Administração de Recursos Humanos, no contexto da abordagem Comportamental**,** na década de 1960 e 1970, surgem novos trabalhos sobre a motivação do comportamento humano e a liderança, ligados às novas concepções da Psicologia e das Relações Humanas, dando origem às novas teorias organizacionais, psicológicas e sociológicas, integrando propostas de mudanças estruturais profundas nas organizações.

A Teoria das Decisões surge, em 1947, com Herbert A. Simon, constituindo a tese central da sua obra *Administrative Behavior*, que utilizou para explicar o comportamento humano nas organizações. Representa uma tentativa de aplicar o "método científico

desenvolvido [...] na psicologia social, na sociologia e na ciência política norte-americana, às idéias de Chester Barnard" (MOTTA, 2003, p.11).

As idéias dos estudiosos transitivos, principalmente Chester Barnard, têm-se prolongado no tempo, pois têm sido irradiadas e adotadas não só no contexto do *paradigma pós-moderno*, *de transição,* como também vêm sendo ventiladas no *paradigma emergente*, em que aparece uma nova racionalidade, isto é, novas formas de pensar e de agir das organizações e seus atores, produzindo sempre repercussões em diferentes e diversos estudos educacionais (ALARCÃO, 2001).

É no final dessa década e começo da seguinte, como já foi visto no início deste estudo, que as idéias de Follet e Barnard chegam à Administração da Educação, no Brasil, influenciando as práticas de gestão, basicamente devido às idéias de Barnard terem sido assimiladas por Daniel Edward Griffiths, cuja obra foi muito empregada no ensino de gestão escolar (MOTTA, 2003) e, até hoje, compõe bibliografia de referência nos cursos e nos estudos de Pós-Graduação em Educação.

Griffiths (1971), em um esforço para elaboração de uma teoria adequada da Administração Educacional, busca fora desse campo algumas teorias administrativas, usando suas abordagens para fundamentar os próprios estudos e inspirando-se em alguns estudiosos da *Administração*, como Argyris (1952), Simon (1954), Litchfield (1956) e Barnard (1938), por meio da análise das principais obras desses autores, respectivamente, *Executive Leadership*, *Administrative Behavior*, *Notes on a General Theory of Administration* e *The Functions of Executive*.

Com exceção de Litchfield (1956), os demais relacionados por Griffiths (1971) estão situados no contexto da abordagem comportamental, pois seus trabalhos se relacionam ao *comportamento humano* nas organizações, embora sob diferentes perspectivas.

As idéias dos teóricos da Escola Neoclássica, que reconceptualizaram, mais tardiamente, as idéias do taylorismo, fayolismo e weberianismo da escola clássica de administração, em especial com o advento das ciências gerenciais e que hoje são operacionalizadas de forma mais sofisticada, como o conceito de *accountability*, a organização matricial e a administração por objetivos (SANDER, 1995), são apontadas por Almerindo Afonso Janela, Carlos Vilar Estevão, Licínio Lima, Benno Sander e outros educadores, como, ainda hoje, orientando os sistemas educativos e as escolas.

A teoria estruturalista chega ao Brasil, com reflexos na educação, no final da década de 1960, como conseqüência da repercussão do funcionalismo na teoria das organizações, em diversos países, enquanto, em uma abordagem múltipla, os estruturalistas ampliaram o

alcance da análise e dos estudos das organizações, para incluírem os tipos de organizações existentes. As influências do estruturalismo, no campo da Administração da Educação, são identificadas a partir da inclusão das escolas, pelos estruturalistas, nas análises das organizações em geral e, ao constituírem tipologias de organizações, classificarem-nas em determinados tipos.

Seguindo a linha do estabelecimento de tipologias organizacionais, por meio do estudo comparativo entre as organizações, Etzioni (1967) estabelece as *organizações normativas*, entre as quais inclui as universidades e escolas de todos os tipos, já que estas, "constituem um tipo específico de organização normativa", sendo que "sua especificidade decorre da utilização de controles normativos como fonte primaria de consentimento e da utilização de controles coercitivos como fonte secundária".

No âmbito da *Administração*, a análise estrutural-funcionalista das organizações, nos moldes pensados por Parsons Talcott, influenciou vários autores, por gerar uma teoria organizacional amparada no estabelecimento de tipologias organizacionais[45] (MOTTA, 2003), destacando-se as tipologias reconhecidas por Etzioni (1967) e Blau & Scott (1962), consideradas importantes, no contexto da Administração da Educação, em razão de incluírem as escolas de todos os tipos e as universidades, respectivamente, entre *as organizações normativas* e *organizações de serviços.*

As influências do Estruturalismo se fizeram sentir também no âmbito da Administração da Educação, devido à repercussão da obra *Organizações Modernas*, de Etzioni (1964), empregada como referência em inúmeros estudos educacionais.

Burocracia e Estruturalismo dão-se as mãos, não só em razão da origem do estruturalismo estar em Weber, o primeiro estruturalista, mas também em razão de os estruturalistas abordarem, em seus estudos, as disfunções da burocracia, o que levou os estudiosos da educação a pensarem a organização escolar como organização burocrática, analisando-a sob uma perspectiva crítica, como se verá no Capítulo 4, quando forem focalizados os impactos dos modelos administrativos na Administração da Educação.

A presença da escola sistêmica na Administração da Educação pode ser observada, no trabalho de alguns estudiosos dessa área, quando a utilizam como suporte teórico de

---

[45]"As *classificações* ou *taxonomias* – denominadas *tipologias das organizações – permitem uma análise comparativa das organizações* através de uma característica comum ou de uma variável relevante. A *tipologia* – como qualquer esquema de classificação – apresenta a vantagem de reduzir a variedade e possibilitar análises comparativas. [...]. A classificação de empresas conforme seu *tamanho* (pequenas, médias e grandes), sua *natureza* (empresas primárias ou de base, secundárias ou de transformação e terciárias ou de serviços), ou seu *mercado* (indústrias de bens de capital ou de bens de consumo), ou ainda sua *dependência* (empresas públicas ou empresas privadas) bem demonstra". (CHIAVENATO, 2000, p. 230) (grifos do autor).

algumas análises, como as de Alonso (1976), Resende (1980)[46], Thiollent (1980)[47], Sander (1985), Félix, (1989); pela identificação da escola como *um sistema social*, por Katz & Kahn (1974), que a classificam como um sistema de manutenção; pela modernização do vocabulário com a introdução de termos como entrada (*input*), saída (*output*), processo, produto, realimentação (*feedback*) (FÉLIX, 1989).

No que se refere às marcas da Teoria da Contingência, nos campos administrativos em análise neste estudo, Motta (2003) afirma que, no Brasil, "alguns estudos interessantes têm-se concentrado na análise contingencial" (p. 32), sendo que muitos deles se referem ao campo de Administração de Empresas. No entanto, o autor também ressalta que, "em outros campos como *a administração pública*, *a administração da educação* e a administração hospitalar, percebe-se um movimento nessa direção" (p.32, grifos meus).

Os conhecimentos derivados das pesquisas dirigidas para as organizações, que constituem a Teoria da Contingência influenciaram o campo da Administração da Educação, pela circunstância de que as organizações e instituições educativas exibem tipos de estrutura semelhantes às das fábricas pesquisadas por Woodward (1968), às dos tipos de burocracia fixados pelo grupo de Astom (1963), aos modelos mecânico e orgânico de organização, pensados por Burns e Stalker (1961), sendo que as universidades são tipos de organizações que se enquadram no modelo "diferenciação-integração", construído por Lawrence e Lorsch (1973) (MOTTA, 2003).

Motta (2004), concebendo "o Desenvolvimento Organizacional como mudança organizacional planejada" e "a mudança organizacional como um conjunto de alteração no ambiente de trabalho de uma organização" (p. 257), salienta que ele é caracterizado por alterações estruturais e comportamentais, as quais também se verificam, no âmbito da Administração de Empresas e da Administração da Educação, uma vez que são implementadas, nas organizações empresariais e no sistema educacional oficial e nas organizações escolares. Referentemente ao sistema educacional, quando se trata de alterações estruturais e comportamentais que interessam aos representantes do sistema educacional oficial, as etapas do trabalho a ser realizado, para a consecução desses objetivos, consideradas por Lawrence e Lorsh, são: o diagnóstico, ou seja, o levantamento da situação *real* e situação *ideal* (desejada), o planejamento de ação (método de mudança), a implementação e *follow-up* e a avaliação. As idéias do Desenvolvimento Organizacional estão presentes no projeto de

[46] RESENDE, A. M. de. Administração Universitária: alternativa empresarial ou acadêmica. *ANPAE*, n. 1, p. 6-8, 1980.
[47] THIOLLENT, M. Crítica da racionalidade e reavaliação de tecnologia. *Revista Educação e Sociedade*, ano II, n.7, p.63-88, set. 1980.

formação continuada Circuito Gestão da SEESP, aparecendo no material usado nos cursos. O Caderno de Oficina II[48], concernente ao Curso "Módulo II - Gestão Pedagógica", contém atividades através de exercícios em que a ordem de comando se refere a "identificar" a identidade profissional dos gestores, Diretor, Vice-diretor, Professor Coordenador Pedagógico e Supervisor de Ensino, sob dois enfoques: o real e o ideal. Em relação às outras etapas do processo, os gestores eram motivados a implementar as mudanças em suas escolas e a relatar as experiências e os resultados alcançados, nos próximos encontros do Circuito Gestão (MESSAS, 2002). Outros aspectos do Desenvolvimento Organizacional, como o *desenvolvimento e fortalecimento (empowerment) de equipes*[49] e *processos de solução de problemas*, podem ser encontrados no projeto.

As idéias de Lima (2000), ao abordar as teorias administrativas e as perspectivas normativas/pragmáticas que envolvem modelos organizacionais de escola pública, sintetizam as influências das teorias da *Administração*:

> Do pensamento tayloriano ao Desenvolvimento Organizacional e À Gestão por Objetivos, ou ao Planejamento Estratégico, passando pela Escola de Relações Humanas e pela Teoria da Contingência, encontramos uma grande diversidade de modelos organizacionais normativistas/pragmáticos, de sistemas e de métodos e técnicas de organização e administração (e aqui a acepção dominante de organização é a de actividade de organizar, de *bem organizar*, como se compreende) (LIMA, 2000, p. 40).

O autor conclui que "é conhecida a influência, passada e presente, de alguns desses modelos [...]" (p. 40), no âmbito da Administração da Educação.

As influências das teorias da *Administração* podem ser notadas, ainda, na *terminologia* usual da Administração da Educação, desde a introdução, nessa área, de termos e expressões especializados da Administração de Empresas e da Administração Pública. Autores como Licínio Lima, Almerindo Afonso Janela, Benno Sander, Maria de Fátima Souza Félix e outros, já citados, são unânimes em confirmar a invasão de termos oriundos do universo empresarial e gerencial público, no campo da Administração da Educação.

As influências também se verificam no âmbito das *políticas públicas*, especialmente as educativas, tendo-se em vista que elas constituem um dos canais de transposição das teorias da *Administração* para o âmbito da Administração da Educação, tanto quando se trata das reformas educativas como da avaliação (AFONSO, 1992; 1998).

---

[48] Ver: *Caderno de oficina II*: Gestão Educacional./Gestão do Ensino. Novos desafios da Administração da Escola Pública. São Paulo: SEE, 2000.

[49] Ver: *Caderno* "Módulo I: Gestão de Pessoas – Desenvolvimento de Lideranças e Organização de Equipes". São Paulo: SEE/ IDORT, 2000.

Em Portugal, Afonso (1998) relaciona políticas públicas, reformas educativas e avaliação, fundamentando-se na presença, cada vez mais acentuada, em diferentes países, da intervenção do Estado na avaliação, com justa razão denominado Estado Avaliador, oportunamente e de forma mais acentuada, nos períodos de reformas educacionais. Dessa maneira, constatam-se "[...] um crescente controlo nacional sobre os processos avaliativos, uma imposição cada vez maior de uniformidade de estilos, práticas e objectivos, e um aumento da freqüência das acções de avaliação, com o conseqüente alargamento do seu campo de intervenção" (p. 89).

No âmbito dos processos de avaliação que se desenvolvem no contexto organizacional, cada uma dessas teorias atribuiu uma determinada importância à avaliação no contexto organizacional, empregando-a com objetivos específicos.

Em relação à presença da avaliação nos contextos organizacionais, o autor acima citado inscreve sua problematização: "Ao atravessar contextos tão diversos como o da empresa e o da escola, esta problemática ganha outro significado, pois leva a que se considerem as eventuais sobreposições ou importações de modelos de avaliação inter-organizacionais [...]" (p. 82).

A problemática abordada por Afonso (1992) será examinada no item 2.1 do capítulo 2, que trata das relações entre a *Administração* e Administração da Educação, pela influência das concepções das diversas teorias administrativas e organizacionais na empresa e na escola.

As influências dos modelos oriundos das teorias de *Administração* estão presentes no pensamento pedagógico, principalmente nas *pedagogias* científicas e racionalizadoras, que permeiam o ensino (LIMA, 2002).

Em síntese, o quadro de influxos acima descrito comprova a grande relevância das teorias da *Administração*, no âmbito teórico e prático da Administração da Educação. Ratifica, ainda, que essas influências ocorreram, também, em outras áreas do conhecimento administrativo, como a Administração de Empresas e a Administração Pública.

1. 3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INTERFACES COM A *ADMINISTRAÇÃO* E COM A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O desenvolvimento e a evolução da Administração Pública, no Brasil, encontram elos no contexto histórico, vinculando-se a uma rede de fatores, sociais, políticos e econômicos, que envolvem: as transformações da sociedade, que de agrária passa para industrial e, desta, para a sociedade do conhecimento; as novas teorias de governo, como o

neoliberalismo; o desenvolvimento da ciência política e da educação superior; e, principalmente, as mudanças pelas quais passa o Estado, durante o decorrer do século XX, que repercutem nas formas de sua atuação. Um olhar retroativo para a atuação do Estado e para o desenvolvimento do Capitalismo registra momentos em que o primeiro assume papel legitimado de sujeito econômico ativo e, quando não, verificava-se uma tendência de reforço progressivo, quanto mais plenamente realizado se tornava o capitalismo, pois "este sempre dependeu da adoção de mecanismos de planificação centralizada, de regulamentação de jornada de trabalho, dos salários, do emprego, da previdência, bem como, e sobretudo, de política econômica" (NOGUEIRA, 1989/90).

Nessas perspectivas, a trama, que subjaz a essa rede de fatores, deve ser esclarecida, para que os significados e os sentidos das ações públicas administrativas sejam desvelados, e para isso, é preciso reportar-se aos modelos que inspiraram o seu desenvolvimento, contextualizando-os em determinados períodos históricos, pois, em cada um deles o Estado assume uma forma específica de atuação.

A volta a um passado bastante recuado possibilita chegar até os primórdios da Administração Pública, avançar para suas origens, a partir do século XVIII, que coincide com a origem do Estado Moderno, para encontrar *os modelos* que marcaram sua evolução.

Os estudos realizados no âmbito da *Administração* em geral e os específicos de Administração Pública representam os pilares nos quais se apóiam as práticas administrativas modeladas no interior das instituições e órgãos públicos, ao mesmo tempo, em que alavancam o seu desenvolvimento, promovendo mudanças e inovações, introduzindo importantes transformações na área. Os estudos de Administração Pública, também, se destacam, em razão de terem sempre caminhado junto com o desenvolvimento das ciências físicas e da tecnologia, na maioria das vezes impulsionados por estas, pois ambas, na medida em que avançaram em exatidão de projeção, previsão e resultados, têm iluminado o caminho da Administração, a qual tem buscado culminar, no pensamento e na prática, o planejamento e a pesquisa (WALDO, 1953).

Numa perspectiva histórica, a Administração Pública evoluiu por intermédio de três modelos básicos: a Administração Pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial, que devem ser analisados tendo em vista os processos de modernização do Estado, considerando-se, também, que nenhum desses modelos foi inteiramente abandonado, ou um substituído definitivamente pelo outro.

Na Administração Pública patrimonialista, que caracterizava o absolutismo[50], o foco de interesse administrativo era o monarca, o aparelho do Estado está prioritariamente a serviço do poder do soberano, sendo o patrimônio público (*res publica*) controlado por uma minoria que dele se beneficia, em detrimento dos demais cidadãos do país, fazendo com que a corrupção e o nepotismo sejam inerentes a esse tipo de administração. Ao analisar esse modelo, verifica-se que a administração pública precede a administração empresarial e, conseqüentemente, a Administração Pública precede a *Administração*, como conjunto de estudos teóricos voltados, inicialmente, para a administração de fábricas e indústrias e, posteriormente, com o advento da teoria das organizações, para as empresas, estendendo-se também para outros tipos de organizações. Embora a prática administrativa seja milenar, as primeiras teorias administrativas, posteriormente sistematizadas pela *Administração*, datam do começo do século. A precedência da Administração Pública em relação à *Administração* e o relato histórico, que confirma a herança brasileira de patrimonialismo, ainda não superada, juntando-se aos séculos de apropriação privada dos instrumentos do governo pelos chamados "donos do poder"[51], são fatos que afirmam a hegemonia da Administração Pública brasileira, no que se refere às suas influências sobre os setores que administra, particularmente, o de educação e, conseqüentemente, sobre a Administração da Educação, bem como, às suas relações com esta área, na medida em que as políticas públicas educacionais atingem o seu âmbito como um todo.

A transição da Administração Pública patrimonialista para a burocrática ocorre na segunda metade do século XIX, na vigência do Estado Liberal, caracterizado pelo deslocamento do foco do interesse sobre o monarca para o Estado, que passa por transformações no decorrer do século seguinte. O modelo burocrático de Administração Pública, implantado para organização e administração do Estado, desenvolve-se nos órgãos públicos, mediante a aplicação de princípios, como a profissionalização do quadro de pessoal, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo, os quais, em síntese, representam o poder racional legal. Partindo de desconfiança prévia nos

---

[50] O absolutismo foi um sistema político que vigorou nas monarquias européias, durante os séculos XVI e XVII. Suas características básicas eram a concentração de poder nas mãos dos reis, uso da violência pelo governo, falta de liberdades e total controle social. O mercantilismo foi o sistema econômico utilizado pelos monarcas absolutistas, cujo objetivo principal era enriquecer os cofres das cortes. Metalismo, balança comercial favorável, diminuição das importações e incentivos às exportações e exploração das colônias foram as características do mercantilismo. O Brasil Colônia enquadra-se nesse contexto Disponível em:http://www.tg3.com.br/absolutismo/. Acessado em: 21 jan. 2006.

[51] Ver: Prefácio de Fernando Henrique Cardoso, na obra: BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

administradores e cidadãos que a eles dirigem demandas, estabelecem-se controles administrativos sempre *a priori*, visando a evitar a corrupção, o nepotismo e outros abusos. Desse modo, são empregados controles rígidos dos processos, como controle no gerenciamento do patrimônio, na admissão de pessoal, na realização de compras e no atendimento das demandas.

No Brasil, a presença do modelo burocrático verifica-se nas reformas, promovidas em dois períodos, nos quais os processos de modernização da Administração Pública ganham atributos diferentes: o primeiro período, de 1930 a 1950, compreendendo o Estado Novo, em que o processo modernizador se volta para normalização, após a Revolução de 30, tendo como objetivo o controle, pelo Estado, de toda a vida pública brasileira, estabelecendo a impessoalidade no serviço público e a preocupação com as carreiras; o segundo período, dos anos 1960 até os meados dos anos 1980, em que a modernização dá ênfase ao planejamento, sendo o maior objetivo do governo o desenvolvimento econômico-social, com preocupações voltadas para a excelência técnica de seus recursos humanos, através da formação técnica.

No segundo período, principalmente no final dos anos 1970, o modelo burocrático weberiano clássico, até então adotado, sofre uma mudança, devido à ocorrência de uma simplificação burocrática, quando o governo, dando preferência ao executor privado, cria a administração indireta, deferindo às empresas privadas, a prestação dos serviços públicos, em razão da vantagem da simplicidade operacional e da informalidade (SCHWARTZMAN, 1982). Idealmente, no modelo weberiano, só havia delegação da execução, nunca das decisões enquanto tais, que seriam privativas dos órgãos políticos do governo; todavia, as decisões foram passadas para os órgãos normativos e, destes, aos órgãos executivos, organizados como empresas públicas, e como empresas privadas.

A Administração Pública gerencial surge na segunda metade do século XX, em razão da expansão das funções econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial. As estratégias da nova gestão pública focalizam: a definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelo administrador público; a garantia de autonomia do administrador, na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros; o controle e a cobrança a *posteriori* dos resultados; a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre as unidades internas; a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos; e a maior participação dos agentes privados e de organizações da sociedade civil. O paradigma gerencial contemporâneo, ainda, exige: formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade.

No Brasil, já a partir de meados da década de 1980, o processo de modernização do Estado ganha novos atributos, porque passa a estar voltado para a flexibilização, tendo como objetivos a eficiência e a qualidade. Os usuários e beneficiários dos serviços públicos tornam-se o foco do atendimento, como também os agentes desses serviços devem ser submetidos a processos de avaliação e recompensa por desempenho.

Os ventos modernizadores anunciam o terceiro modelo de Administração Pública, proposto pelo governo federal, nos anos 1990, objetivando implantar uma cultura gerencial no serviço público, a fim de se adequar ao contexto emergente, caracterizado pela necessidade de redefinição do papel do Estado, o qual ganha, nessa década, um alcance universal. A Administração Pública gerencial apóia-se na Administração Pública burocrática, da qual conserva, de forma mais flexível, alguns dos princípios fundamentais, tais como a admissão segundo critérios de mérito rígidos e a recompensa pelo desempenho, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático e a capacitação permanente. A diferença entre os dois modelos está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados (MARE, 1995). A nova gestão pública representa um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática; entretanto, a reforma administrativa gerencialista atual não acaba com o modelo de gestão burocrática weberiano, mantendo-o em alguns aspectos, embora tenha surgido e se insurgido contra esse tipo de modelo (VALENTE, 2001).

A partir de 1995, principalmente, a eficiência da Administração Pública torna-se essencial, exigindo redução de custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, razão pela qual a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada por valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial, nas organizações.

No Brasil, os modelos por que passa a Administração Pública introduzem mudanças significativas no cenário da educação em geral, e no da Administração da Educação, em particular, em razão das mudanças que ocorrem na passagem de um modelo para outro, caracterizada por períodos de crise e de reformas administrativas. O ideário reformador, que subjaz ao modelo burocrático e ao modelo gerencial, representado pelas idéias das teorias da *Administra*ção, por princípios da administração de empresas do setor privado e por idéias específicas da própria Administração Pública, provoca mudanças significativas na gestão, no âmbito da Administração da Educação. Através das políticas educacionais, a Administração Pública sobressai-se, como mediadora, na transposição desse ideário para a área.

A trajetória das reformas da Administração Pública brasileira pode ser compreendida, a partir do cenário internacional, tendo como referencial a cronologia dos movimentos de reforma da Administração Pública, que apresentam momentos de continuidade e descontinuidade (RIBEIRO, 2002), com alguns personagens e os principais marcos históricos, que, segundo Marini (2003), caracterizam-se em três estágios de reformas.

O primeiro estágio corresponde ao período de instalação do modelo burocrático (final dos anos 1800 até a década de 1940), baseado na idéia de racionalidade, representada pela adequação dos meios aos fins e pela eficiência, como reação ao patrimonialismo vigente, que se caracterizava pela impossibilidade de distinção entre os interesses públicos e privados. Destacam-se: Woodrow Wilson[52], com a proposta de separação entre política e administração, Taylor (1911), que, exaltando a produtividade e a eficiência, busca a melhor maneira (*the one best way)* de realização de tarefas, e Max Weber, ao desenvolver o modelo racional-legal (burocrático) marcado pela impessoalidade, especialização, normalização, hierarquização e meritocracia.

Dos anos 1940 aos anos 1980, aconteceu o período das reformas burocráticas, quando foram identificadas as principais limitações do modelo burocrático, com iniciativas de aperfeiçoamento, via fortalecimento institucional, numa tentativa de vincular os meios aos fins, em um contexto caracterizado pela expansão estatal. Foram fortes as influências dos estruturalistas, como Robert Merton, Philip Selznick, Philip Thompson e Michel Crozier, ao reconhecerem as disfunções da burocracia. O movimento *New Public Administration,* iniciado em 1968, sob a liderança de Dwight Waldo, *inspirado nos avanços da corrente de relações humanas*, introduziu temas como valores, eqüidade, ética, participação e *accountability*.

O terceiro estágio corresponde ao período que Marini (2003) chama de gerencialismo (dos anos 1980 ao momento atual), que, tendo como pressuposto o esgotamento do modelo burocrático, visava a implantar, em substituição e às vezes em complementação, o modelo gerencial denominado *New Public Management*. Este sofre influência da Teoria da Escolha Pública e da Teoria do Agente-Principal, bem como de princípios oriundos da corrente neo-empresarial e da corrente neopública.

O cenário internacional de reformas da Administração Pública evidencia a grande influência exercida pelas teorias da *Administração* e por alguns princípios do setor privado referentes ao universo das empresas, nesse contexto. Já no cenário brasileiro, percebe-se que as grandes linhas e diretrizes das reformas da Administração Pública não se afastam daquelas

[52] WILSON, W. *Estudo da Administração.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

aplicadas nos estágios de reforma, em outros países, bem como, mostra as influências das teorias da *Administração* permeando as reformas. Desse modo, em relação às teorias, permanecem a Administração Científica, a Teoria da Burocracia e a Escola das Relações Humanas, cujas influências fazem-se sentir na Administração Pública burocrática, surgindo, no âmbito da Administração Pública gerencial, outras teorias administrativas, principalmente, a Teoria Neoclássica e o Desenvolvimento Organizacional, princípios que inspiram as práticas da administração das empresas do setor privado, que também decorrem da *Administração*, e idéias específicas da Administração Pública.

No Brasil, as grandes linhas e as diretrizes dos governos deixam entrever as estratégias das principais reformas administrativas, em 1936/1937, por meio da instituição do DASP, em 1967, através do decreto-lei 200, e, em 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. No início dos anos 1990, há a reforma do governo Collor (1990-1992), que não registra mudanças no campo gerencial, mas revela apenas a experiência inovadora de adoção do *Contrato de Gestão*, em que o Estado (contratante) contrata empresas privadas (contratadas) para concessão de serviços públicos.

O espírito das reformas tem uma fonte de inspiração e um ideário a pôr em prática, de sorte que elas têm muito a dizer sobre os modelos e as técnicas administrativas oriundas das teorias da *Administração*. Na medida em que as políticas de reformas são implementadas por intermédio de diretrizes e orientações, materializadas na legislação, os novos modelos geram conseqüências na Administração da Educação, expressas pelos impactos na área.

No cenário brasileiro, a Administração Pública ganha centralidade, nos anos 1920 e 1930, na crise do mercado e do Estado Liberal devido à Primeira Guerra Mundial e à Guerra da Depressão, quando surge a institucionalização da Administração Pública[53] (WAHRLICH, 1983), no contexto da Revolução de 1930. Havia a necessidade de se organizar o aparelho do Estado, dando-lhe um novo formato, e construir uma burocracia com condições de implementar as transformações exigidas pela industrialização e pela modernização do país. O Estado assume papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social, passando a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista.

Na década de 1930, com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, regulamentado em 1938, cujas orientações se voltam para vários aspectos da administração pública, tendo, como

[53] O marco da institucionalização da Administração Pública foi a criação, em 1936, do Conselho Federal de Serviços Públicos e da Comissão Permanente de Padronização, destinada à racionalização de métodos e práticas de trabalho e que, posteriormente, teve suas atividades absorvidas pelo Departamento Administrativo do Serviço Público.

funções básicas, a fiscalização da execução orçamentário-financeira e a normatização da administração de pessoal, material, patrimônio e de serviços auxiliares. Consubstanciava-se a Reforma Administrativa de 1937 e a instauração do modelo burocrático de Administração Pública (MARINI, 2003).

A *Reforma Administrativa de 1967* deu-se entre os dois momentos de crise citados, em que se assiste o Brasil passando por uma nova reorganização administrativa, pelo decreto-lei 200, de 25.02.1967[54], que introduz novos princípios, entre os quais o da descentralização das decisões, aumentando a eficiência do serviço público.

Antes do decreto, o ministro do Planejamento, Hélio Beltrão[55], "sintetiza bastante bem a crítica ao sistema anterior e as novas concepções que seriam incorporadas à legislação" (SCHWARTZMAN, 1985, p. 7). As críticas atingem a tendência à centralização e a idéia de que caberia à União a execução direta dos atos administrativos importantes. A proposta de reforma introduz um novo modelo administrativo, consistindo na delegação de máximo poder de decisão aos órgãos de linha, que passariam a exercer funções quase que exclusivamente normativas e de supervisão, e preferência de contratação de setores e companhias privadas, para a execução das políticas, transferindo ao setor privado a responsabilidade pelas ações executivas do governo. O projeto, transformado em lei, tinha como premissas implícitas a idéia de que o Estado é executor incompetente, sendo que o setor privado pode fazer o mesmo, de forma mais eficaz e barata, inspirando-se também pela crença na superioridade do setor privado e pelo conhecimento de que é impossível a eficiência administrativa, diante de normas e formalismos existentes no serviço público brasileiro. Está criada a administração indireta.

Com a reforma de 1967, através do decreto-lei 200, de 25.02.1967, o país começa a conviver com duas formas de administração: a administração direta e a administração indireta, as quais se caracterizaram pela combinação de órgãos normativos superiores da administração direta, e órgãos executivos subordinados, organizados como fundações ou empresas estatais (SCHWARTZMAN, 1984), o que estabelece a privatização do serviço público brasileiro e, conseqüentemente, o de educação.

Na educação, a administração indireta traz como conseqüências a expansão da rede privada de ensino, causando impactos no nível das discussões sobre a sua qualidade e a forma de participação do Estado na educação (SCHWARTZMAN, 1984). Ao analisar os limites do

---

[54] Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967: dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.

[55] Ver: BELTRÃO, H. *A Reforma Administrativa Federal*. Brasília, s/d (esta obra resultou de palestra proferida, durante sua gestão como Ministro do Planejamento, em 1965).

estatal e do privado, no âmbito da educação pública, Cunha (1995) focaliza a grande prosperidade do setor privado, no campo educacional, no período 1964/1973. Para esse autor:

> Embora nunca se tenha imaginado que as escolas privadas pudessem atender às necessidades de escolarização de toda a população brasileira, a contenção do setor educacional público tem sido uma condição de sucesso do setor privado, tanto o explicitamente empresarial, quanto o que persegue objetivos mais propriamente ideológicos, como é o caso das escolas confessionais (CUNHA, 1995, p. 10).

A função administrativa destaca-se, também, na década de 1980**,** quando o Estado entra em crise devido à erosão de sua capacidade política, administrativa e fiscal, para fazer face à aceleração do desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. O papel do Estado não é mais o de Estado Intervencionista, segundo o padrão de gestão pública, instaurada pela "Era Vargas", e, sim outro, exigindo a reordenação e reorganização da máquina pública, tornando-a ágil e eficiente, para atender ao cidadão, credor da prestação pública, que deveria estar revestida com padrões de qualidade. A crise do Estado define-se como uma crise fiscal, com o esgotamento da sua estratégia estatizante de intervenção, em suas várias formas: o Estado do bem-estar social, nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações, no Terceiro Mundo, e o estatismo, nos países comunistas; e a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. A Constituição Federal de 1988 representou um retrocesso, no que se refere à substituição da lógica burocrática vigente pelo modelo gerencial, pois a reintroduziu com todo o vigor (regime jurídico único, estabilidade rígida etc.) e, conseqüentemente, surgem a concentração e a centralização de funções, a rigidez dos procedimentos e o excesso de normas e regulamentos.

No início da década de 90, no Brasil, a *reforma do governo Collor* (1990-1992) acompanhou o processo de abertura da economia e as mudanças políticas do período pós-Guerra Fria. Vários fatores antecederam a reforma do Estado: a crise fiscal, o descontrole inflacionário e a ineficiência do setor público. A burocracia, representada pelo corpo de funcionários, era alvo das críticas ao Estado, o déficit público tornou-se evidente, ocorrendo um aumento das demandas por serviços sociais.

O período foi marcado por críticas ao modelo de Estado intervencionista e empresarial e forte apelo à modernização, visando à abertura de mercado e à inserção do país na nova ordem econômica internacional. Dessa maneira, "a desestatização", com o incentivo à

privatização e "o enxugamento", com a eliminação de superposições e a diminuição de custos, tornaram-se os objetivos da reforma administrativa[56] (RIBEIRO, 2002).

Nesse contexto, é importante ressaltar que nada muda no campo gerencial, no que se refere aos modelos de gestão pública vigentes, conforme Ribeiro (2002):

> Não obstante a reestruturação ou "desmonte" – como ficou conhecido no período – promovido pelo Governo, não se tem registro de mudanças *no campo gerencial*, à exceção dos estudos e pesquisas sobre a experiência de adoção do *Contrato de Gestão* e a experiência pioneira de implantação deste instrumento gerencial [...], fato que caracterizou a singular inovação do período. (RIBEIRO, 2002, p. 10, grifos meus).

Os *Contratos de Gestão* são práticas contratuais realizadas no âmbito da Administração Pública, em que o Estado é sempre uma das partes, podendo a outra parte ser representada por empresas, cidadãos e burocratas. Na realidade, os Contratos de Gestão representam mecanismos de supervisão, como decorrência do desenvolvimento do processo de descentralização.

O *Contrato de Gestão*, uma decorrência da teoria do agente-principal, que influenciou a Nova Gestão Pública, é utilizado na reforma educacional realizada no Estado de São Paulo, no início da década de 1990. Esses assuntos serão desenvolvidos nos tópicos 2.3 e 2.6, que tratam, respectivamente, do advento da Nova Gestão Pública e das *interfaces* entre a Administração Pública e a Administração da Educação.

Em 1995, ocorre a reforma institucional do Estado Brasileiro, como parte das transformações estruturais do Estado, juntamente com a aceleração do processo de privatização, a quebra de monopólios e as mudanças de ordem social. Dominam a cena, no palco estatal, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e o Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, como ideólogo e articulador do projeto de reforma. A reforma administrativa brasileira de 1995 constitui um marco importante, não só para a Administração Pública, mas também, para a Administração da Educação.

Em síntese, as reformas experimentadas pela Administração Pública brasileira, no período 1930-1995, repercutem no âmbito da Administração da Educação, introduzindo mudanças, no sistema educacional como um todo, nas escolas públicas e, principalmente, nos objetivos a serem alcançados pela Educação, já que esta deve alinhar-se aos objetivos que as reformas desejam alcançar: a inserção competitiva do país no mercado mundial, com a

---

[56] Ver: "Cem dias do Governo Collor: avaliação da reforma administrativa", pesquisa realizada pela Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP.

finalidade de atender à expansão do grande capital. As diretrizes e orientações das reformas, na forma de políticas públicas, voltam-se para todos os setores, especialmente o setor de educação, exercendo influências na Administração da Educação. Dessa maneira, através das políticas educacionais, a Administração Pública articula-se com a Administração da Educação, surgindo relações entre as áreas.

Com o advento da Nova Gestão Pública e a Reforma Gerencial brasileira, importantes mudanças ocorrem no âmbito da Administração da Educação, no Brasil, surgindo um novo jeito de gerir a educação. Daí a importância de se analisar a origem desse movimento, as experiências internacionais de reforma gerencial, a forma como foi implantada no Brasil e as conseqüências que originou no âmbito da Administração da Educação.

O movimento denominado de *New Public Management*, traduzido como Nova Gestão Pública ou Nova Gerência Pública, ou, ainda, Nova Administração Pública[57], emergiu no final dos anos 1970, no Reino Unido, expandindo-se, nos anos 1980, para os EUA e, nos anos 1990, para o Brasil, atingindo todos os países membros da OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

As experiências internacionais de reforma gerencial, consubstanciadas em práticas mais avançadas, são necessárias para a compreensão do novo modelo de Administração Pública e das estratégias de gestão utilizadas no contexto brasileiro, pois são instrumentos esclarecedores dos fatos que envolveram a Reforma Gerencial brasileira de 1995 e esclarecedores dos impactos provocados no campo da Administração da Educação. Contribuem, também, para explicar a presença dos modelos e técnicas da *Administração* e de princípios de administração das empresas do setor privado, no novo modelo gerencial. As reformas, em outros países e no Brasil, atrelam-se às transformações que decorrem de um contexto de transição assim configurado: o contexto, passagem da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento, o Estado, de provedor direto para promotor e regulador, o modelo de Administração Pública, de burocrático para gerencial, e a gestão de pessoas, de controle para comprometimento. Em relação à gestão, o modelo mecanicista, hierárquico, funcional, que concebia as pessoas como mão-de-obra e exigia mecanismos de controle, é substituído pelo modelo que compreende as pessoas como cérebros, como mentes, que exige o comprometimento na direção da estratégia organizacional.

As experiências internacionais de reforma gerencial elegem, como denominador comum das reformas, a tríplice crise do Estado, a qual se expressa: em nível político, pela

[57] Denominação adotada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, na tradução do livro de Ferlie et al. (FERLIE, E. et al. *A nova Administração Pública em ação*. Brasília: Ed. UNB; ENAP, 1999.).

derrocada do mega-Estado, imaginado como um tutor indispensável e responsável pela nação; em nível econômico, pela falência do modelo keynesiano de Estado, que se apoiava no pleno emprego e nas atividades estratégicas; e, em nível social, pelo envelhecimento da concepção do Welfare State, o qual confiava ao Estado a responsabilidade pela felicidade das pessoas.

Tudo começou no Reino Unido, de onde surgem as idéias do "dever" da prestação de contas (*accountability*), passando pelos Estados Unidos, com a reinvenção do governo[58], em que o setor público faz, tradicionalmente, "uso de métodos e técnicas de gerenciamento típicos do setor privado (Orçamento-Programa, Base Zero, Administração por Objetivos, Desenvolvimento Organizacional, Gestão pela Qualidade Total – TQM etc.)" (MARINI, 2003, p. 63), através de propostas de redução da burocratização e gestão para resultados. A reforma extrema chega à Nova Zelândia, por intermédio de nova política econômica, políticas sociais de aprimoramento, reforma tributária, reformas da previdência e do Estado (desregulamentação, privatizações e modernização das funções essenciais), tudo pressupondo uma mudança para o sistema de gestão por desempenho. Na Austrália, a experiência de reforma busca o equilíbrio, combinando cidadania, valorização do servidor e participação do setor privado. Essas experiências são referenciais e vêm impactando as iniciativas recentes de reforma, na América Latina e no Brasil, sendo recomendadas pelos Organismos Internacionais.

As experiências de reformas apresentam elementos comuns: a melhoria da qualidade na formulação das políticas públicas, maior participação cidadã, introdução de mecanismos de controle social, melhoria na entrega dos serviços públicos e maior envolvimento do terceiro setor; aperfeiçoamento do marco legal para a eliminação de entraves burocráticos e a adoção de modelos de gestão orientados para resultados com maior flexibilidade e autonomia; recuperação da capacidade financeira, por meio de investimento na melhoria da eficiência e de introdução da cultura da responsabilidade fiscal; desenvolvimento das capacidades institucionais dos órgãos da administração pública, com o fortalecimento do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, programas de reestruturação administrativa, mecanismos de contratualização, aumento do uso da tecnologia da informação e terceirização de serviços de apoio; desenvolvimento do capital intelectual, a partir de iniciativas voltadas para a profissionalização e a modernização do serviço civil, intensificação

[58] David Osborne e Ted Gaebler (1994) introduzem um novo paradigma para a administração pública, através do modelo de governo denominado *governo empresarial/empreendedor*, visando a sua adequação à era da informação e desenvolvimento da capacidade criativa e de inovação, para enfrentar a cultura burocrática predominante (MARINI, 2003).

de programas de capacitação de servidores e de lideranças, ética na administração pública, adoção de mecanismos inovadores de remuneração de funcionários e introdução da gestão do conhecimento (MARINI, 2003).

Comparando-se os elementos das reformas internacionais e os da Reforma Gerencial brasileira, observa-se que os mesmos são comuns a ambas as reformas, como deixa evidente o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de setembro de 1995, documento básico da Reforma Gerencial, ao apresentar as seguintes diretrizes: objetivos globais e objetivos específicos para os seus quatro setores (MARE, 1995); a dimensão cultural e da gestão; os projetos básicos (a avaliação estrutural, as agências autônomas, as organizações sociais e publicização) e os projetos adicionais (Projeto Cidadão; Indicadores de Desempenho; Qualidade e Participação, Nova Política de Recursos Humanos; Valorização do Servidor para a Cidadania; Desenvolvimento de Recursos Humanos; Revisão da legislação Infra-Institucional; Rede de Governo e Sistemas de Gestão Pública - controle e informações gerenciais).

O conjunto das idéias sobre *accountability* e sobre o governo empresarial/empreendedor, que chegam até a Reforma Gerencial no Brasil, têm suas raízes em algumas teorias da Administração, "porque busca inspiração na administração das empresas privadas e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.17). Verifica-se a influência da Administração de Empresas (corrente neoempresarial) e, conseqüentemente, da *Administração*, que a inspira, na constituição do novo modelo de Administração Pública, o que traz implicações para os setores sob o seu gerenciamento.

Tanto em outros países como no Brasil, as idéias fundantes da reforma gerencial da Administração Pública repercutem, no âmbito da Administração da Educação, abrangendo a gestão do sistema em todas as esferas, do ensino e da escola; nesta, alcança os processos de ensino e aprendizagem, como a avaliação, por exemplo, (AFONSO, 1995; 1996; 2006), conforme demonstram estudiosos como Licínio Lima, João Barroso, Almerindo Afonso, em Portugal, e Celestino A. da Silva Jr., no Brasil.

Marini (2003) apresenta um quadro bastante esclarecedor de como se deu a emergência da Nova Gerência Pública, as teorias, os princípios e os modelos que a inspiraram, sem esquecer do seu aparecimento na América Latina e seu desenvolvimento, no

Brasil. Aqui, ganham destaque os estudos realizados por Bresser Pereira (1998)[59], responsável direto pela reforma gerencial, implantada em 1995. Em razão da sua abrangência, por atingir todos os setores públicos e, principalmente, de suas repercussões, ao introduzir mudanças substanciais e significativas na gestão do serviço público brasileiro, faz-se necessário percorrer o caminho do desenvolvimento da Administração Pública gerencial, pois a compreensão do ideário que a amparou e sobre o qual construiu suas bases permite alcançar o significado do seu impacto na gestão da educação e, conseqüentemente, na Administração da Educação, bem como as relações que aquela estabelece com esta área de conhecimento.

Segundo Marini (2003), a nova gestão pública evoluiu mediante influências das *Teorias da Escolha Pública* (*Public Choic*e) e da *Teoria do Agente-Principal*. A primeira, formulada por James Buchanan[60], pregava o racionalismo econômico, segundo o pressuposto de que indivíduos motivados apenas pelo auto-interesse buscavam maximizar seus interesses econômicos. Já a segunda ocorreu no contexto da Escola da Escolha Racional, sendo, portanto, uma subteoria, que, partindo do pressuposto da existência de relações contratuais na vida social, considerava um Principal, o contratante e um Agente, o contratado e, em assim sendo, nas transações em que o Estado é uma das partes, podem ser firmadas relações contratuais, configurando-se alguns tipos: quando o Estado contrata empresas privadas para concessão de serviços públicos, quando os cidadãos contratam políticos para representar seus interesses e quando os políticos contratam burocratas para realizar as políticas públicas, caso em que surgem mecanismos de supervisão, via contratos de gestão.

No Brasil, a teoria do agente-principal repercute, na reforma do governo Collor (1990-1992), na Administração da Educação, no início da década de 1990, através de críticas, promovidas por alguns de seus estudiosos, aos *contratos de gestão*. No Brasil, esta foi utilizada pelo governo do Estado de São Paulo, por ocasião do Programa de Reforma dos setores em que o Estado atua, entre eles, o do Ensino Público Paulista, em 1991, durante a gestão Fleury, inspirando-se na reforma administrativa do governo Collor (1990-1992). Ampliou-se a idéia de *outorga de autonomia à escola*, com a implementação do *Programa de Reforma da Escola Pública*, denominado *Escola-Padrão*.

Alguns autores contribuem para a explicitação de seus significados, no contexto da administração da educação paulista, como Martins (2003), ao esclarecer que, no processo da reforma educacional, o foco político da descentralização deslocou sua prioridade dos órgãos

[59] Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Fazenda do governo Sarney, no ano de 1987, assumindo, em 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso.
[60] James McGill Buchanan Jr., nascido em 3 de outubro de 1919, é um economista americano reconhecido pelo seu trabalho em *Public ChoiceTheory,* pelo qual recebeu o prêmio Nobel de Economia, em 1986.

intermediários para a própria unidade escolar, com base em novos procedimentos administrativos, financeiros e pedagógicos: *a caixa de custeio*, *o contrato de gestão* e *o plano diretor*[61]. Ao processo de desconcentração das ações de capacitação, iniciado com as Oficinas Pedagógicas, seguiu-se um processo de descentralização, fundamentado na ampliação das funções de coordenação e execução das antigas Divisões Regionais de Ensino e das Oficinas Pedagógicas. O Programa de Reforma da *Escola-Padrão* foi desativado, a partir de 1995.

Machado (1998), em amplo estudo sobre a Reforma do Ensino Paulista, também aborda a questão do emprego, por parte do governo do Estado, dos "Contratos de Gestão" , como instrumento de planejamento, denunciando a ocultação existente, nos textos oficiais e nas declarações das intenções do governo, do desenho político do Estado. *Os contratos de gestão* foram adotados pelo governo do Estado de São Paulo, por ocasião da implantação do Programa de Reforma de setores onde a ação do governo se destacava, conforme evidências encontradas nas publicações vinculadas ao Executivo estadual, o Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE e a Fundação para o Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP[62]. Nas publicações da referidas instituições, segundo a autora,

> A ênfase recai sobre as questões regionais, sobre a crise do planejamento do Estado e apontam os "Contratos de Gestão" como opção do Governo Paulista e não meramente como mecanismo de administração educacional que viabilizaria a constituição de uma escola com mais autonomia (MACHADO, 1998, p. 110).

No documento da reforma do ensino paulista, esconde-se que a adoção dos Contratos de Gestão é uma opção do governo paulista, a qual "mais se identifica com controle de gestão do que com qualquer outra coisa" (id., p. 110). Ocultam-se também as relações entre a crise do planejamento e a crise do Estado intervencionista, quando o governo lança mão de projetos de reforma específicos, como o da reforma da educação, devido à ausência de um planejamento global.

Para Silva Jr. (2002), no contexto da mercadorização da gestão educacional impregnada pela lógica empresarial, a competição entre as escolas ainda não está formalmente colocada como parte integrante das políticas públicas para a educação; no entanto, pode

---

[61] Ver: SÃO PAULO (Estado). *Secretaria da Educação. Fundação para o Desenvolvimento da Educaçã*o. Programa de reforma da escola pública. São Paulo, 1992b.

[62] Ver: *A nova organização do Estado de São Paulo*. Subsídios para um modelo de gestão. São Paulo: FUNDAP, 1991; Fundação Sistema Estadual de Análise de dados - SEADE. São Paulo em Perspectiva. vol. 5, n.4, 1991.

> visualizar sua presença emergente no horizonte das políticas em execução às quais freqüentemente se reportam à eficácia dos "contratos de gestão", instrumentos viabilizadores e legitimadores da distribuição diferenciada de recursos, ou seja, da competição pelos recursos (SILVA, JR. 2000, p. 203).

No contexto da Reforma Gerencial brasileira, as teorias da *Escolha Racional* e do *Agente-Principal* são analisadas por Bresser Pereira (1998), cujo posicionamento é de que "ambas implicam uma transposição para a teoria política e para a Administração Pública do método e dos princípios da teoria microeconômica neoclássica" (p. 128), encontrando, portanto, seus fundamentos na *Administração*. Embora o autor concorde que a força explicativa da Teoria Neoclássica seja muito forte entre os agentes econômicos que visam à maximização dos seus ganhos, faz ressalvas quanto à sua utilização, no âmbito da teoria política e da teoria da administração, uma vez que "no caso dos comportamentos políticos e administrativos esse pressuposto de maximização do auto-interesse está longe de ser consensual" (p.128).

Nas perspectivas acima, comprova-se que o desenvolvimento da Nova Gestão Pública, no Brasil, é marcado pela influência da Teoria do Principal-Agente, por meio dos *contratos de gestão*, que, conseqüentemente, significa também um marco da influência da teoria neoclássica, oriunda da *Administração*, no âmbito da Administração da Educação, através da mediação da Administração Pública.

Ainda no contexto de influências recebidas pela Nova Gestão Pública, durante o processo de sua evolução, registra-se *a incorporação de aspectos contemporâneos da gestão empresarial***:** Total Quality Management, reengenharia, orientação a clientes, foco em resultados, flexibilização, remuneração variável por desempenho etc. (MARINI, 2003), que se apresentam no conjunto de diretrizes e orientações das reformas gerenciais de outros países e da Reforma Gerencial brasileira. Merece destaque a "Total Quality Management", isto é, a gestão pela qualidade total, considerada "uma estratégia gerencial de administração" (BRESSER PEREIRA, 1998, p.11), adotada e aprovada, no nível constitucional, juntamente com outras propostas feitas pelo governo, as quais integraram a "reforma administrativa", passando a ser aplicada na Administração Pública Federal.

A Nova Gestão Pública apóia-se em *modelos* e *princípios básicos*, surgindo, também, *dilemas* decorrentes de sua aplicação (MARINI, 2003), elementos que devem ser analisados, tendo em vista a sua presença na Administração da Educação, após a implantação da Reforma Gerencial no Brasil. A análise da evolução da Nova Gestão Pública, sob a perspectiva de *modelos*, também oferece elementos para identificar a presença do ideário da

Administração e da administração das empresas privadas, no âmbito da Administração da Educação, no Brasil.

Em relação aos princípios que fundamentam a Nova Gestão Pública, segundo Ramió Matas (2001)[63]: *a neo-empresarial*, influenciada por Osborne (1994)[64], e *a neopública*.

A corrente *neo-empresarial* contém aspectos cujas orientações são: passar de provedor a intermediador, na prestação de serviços; *adoção de linguagem e conceitos do setor privado*; visão do cidadão reduzido a cliente; fragmentação da administração em unidades menores e autônomas; e distanciamento da Administração Pública do direito público. A *corrente neopública* traz como princípios: reforçar o direito de cidadania; reforçar valores da coisa pública nos servidores (eficácia, eficiência e ética); reconhecer novos direitos como garantia dos cidadãos; buscar a satisfação do cidadão; universalidade e igualdade; incrementar a qualidade e quantidade de serviços; delimitar a externalização de serviços (admitir, por exemplo, a privatização, mas como decorrente de discussões sobre o papel do Estado e não como iniciativas do tipo Estado mínimo) (MARINI, 2003).

Em síntese, os princípios que norteiam a Nova Gestão Pública são a focalização da ação do Estado no cidadão; a reorientação dos mecanismos de controle por resultados; a flexibilidade administrativa; o controle social; e valorização do servidor.

Marini (2003), baseado na tipologia constituída por Abrucio (1996)[65], que analisa a experiência anglo-americana, refere-se a três modelos desta, que têm norteado a Administração Pública em outros países e no Brasil: o *gerencialismo puro*, cujo objetivo é a economia e a qualidade (fazer mais com menos); o *consumerismo*, buscando a eficiência e a qualidade (fazer melhor); e o *Public Service Oriented*, amparado na noção de eqüidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas, ou *accountability* (fazer o que deve ser feito).

No Brasil, esses modelos têm norteado a Nova Administração Pública desde o seu surgimento até os dias atuais, principalmente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e na década atual, com a nova agenda da gestão pública, com a instauração do novo governo Lula.

---

[63] RAMIÓ MATAS, C. Los problemas de la implantación de la nueva gestion pública em las administraciones públicas latinas, modelo de Estado y cultura institucional. Reforma e Democracia. *Revista Del Clad*, Caracas, n. 21, oct. 2001.

[64] OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1994.

[65] ABRUCIO, F. *O impacto do modelo gerencial na administração pública*: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1996.

Os aspectos da gestão empresarial contemporânea e os princípios oriundos da corrente neo-empresarial e neopública, que fundamentaram a Nova Gestão Pública, na América Latina, e os modelos que embasam a reforma gerencial anglo-americana podem ser identificados no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o documento da Reforma Gerencial brasileira.

A reforma gerencial foi introduzida no Brasil, em 1995, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, decorrendo de alguns fatores, alguns recorrentes, como o aprofundamento da crise do Estado e o esgotamento do modelo burocrático, que há muito vinha sendo objeto de críticas, desde a época do Decreto-lei nº. 200, em 1967, resultado de um movimento pioneiro de contestação da lógica burocrática vigente, considerado "o primeiro ensaio de" gerencialismo", no País" (MARINI, 2003, p. 42). Dessa forma, os argumentos de ineficiência e ineficácia de procedimentos administrativos, hipertrofia das organizações, inadequação tecnológica, incompatibilidade do modelo de administração em vigor, diante do novo modelo econômico e social em desenvolvimento, falaram mais alto (RIBEIRO, 2003).

As reformas emergiram logo após a posse do novo presidente, apresentando-se propostas de alteração dos critérios de formação da burocracia estatal, de flexibilização do monopólio administrativo estatal, da previdência social, tributária, política etc.

Diante da necessidade de se repensar a Administração Pública, a prioridade é para a reforma, em 1995, a qual envolveu as seguintes ações: a substituição da Secretaria da Administração Federal - SAF, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, com a finalidade de exercer o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado; a instalação da Câmara da Reforma do Estado, para deliberar sobre planos e projetos de implementação da reforma e o Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil; e a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARINI, 2003).

Para a compreensão da reforma, é preciso definir e distinguir Aparelho do Estado e Estado. Entende-se por *Aparelho do Estado* a administração pública em sentido amplo, compreendendo a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios), sendo constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar (MARE, 1995). O Estado é mais abrangente que o aparelho, pois compreende, além do próprio aparelho, o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites do seu território. A reforma do Estado não é apenas uma reforma da

máquina administrativa: é também uma reforma que pressupõe as dimensões e os novos papéis do Estado e, principalmente, suas relações com a sociedade (VALENTE, 2001). Em razão desses conceitos, distingue-se *a reforma do Estado*, que é um projeto amplo, abrangendo várias áreas do governo e o conjunto da sociedade brasileira, da *reforma do aparelho do Estado*, que tem o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente e voltada para a cidadania.

Em um esforço de síntese dos múltiplos aspectos que envolvem a Reforma do Estado, têm-se: definição de um novo papel do Estado, passando de executor direto de serviços, para promotor e regulador, provedor, principalmente, dos serviços sociais de educação e saúde; transferência, para o setor privado, das atividades que podem ser controladas pelo mercado, sendo decorrência desse processo a generalização dos processos de privatização de empresas estatais; promoção da descentralização, para o setor público não-estatal, da execução de serviços subsidiados pelo Estado, como os serviços sociais (processo de "publicização"); o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, com progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo de prestação dos serviços sociais e de infra-estrutura; o fortalecimento da governança do Estado, mediante a transição programada, de um tipo de administração pública burocrática, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente (MARE).

O Plano Diretor para a reforma do aparelho do Estado traz em seu bojo os termos definidos pela Presidência para tal missão, responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado que, para dar condições de o governo aumentar a sua governança, deve orientar e instrumentalizar a reforma. No Brasil, o peso da presença do Estado na economia tornou inadiável a questão da reforma ou reconstrução do Estado.

O Plano orientou-se: 1) no plano fiscal, pela busca de um novo padrão de financiamento do setor público; 2) no plano organizacional, pela criação de novos modelos organizacionais e institucionais, com ênfase na *descentralização, publicização*, *privatização e terceirização de serviços;* e 3) no plano administrativo, pela *flexibilização* e *orientação do planejamento e da gestão para resultados*, na utilização intensiva de tecnologias de informação e comunicação e na *profissionalização de quadros*, com foco nas carreiras estratégicas do Estado (RIBEIRO, 2003).

A Reforma Gerencial brasileira, por abranger todos os setores de governo, traz, como decorrências, a transposição do ideário que inspira a Administração Pública, para o setor da educação, após a implantação das novas políticas educacionais. Desse modo, a reforma

administrativa de 1995 repercute na Administração da Educação, no sistema educacional, no nível estadual, cujos representantes promovem cursos de formação continuada para a capacitação de quadros do magistério e de servidores de educação, promovidos pela Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, que integram o Projeto Circuito Gestão, implementado a partir do ano 2000 e finalizado em 2002 (MESSAS, 2002; LYRA, 2004). As idéias fundamentais da reforma gerencial podem ser identificadas, nos textos que embasaram o módulo II, que integra o conjunto de módulos, desenvolvidos nos encontros, denominados *Circuitos Gestão*[66]. Destaca-se o texto de Luiz Carlos Bresser Pereira, "Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995", utilizado no programa de formação continuada, o qual possibilita a caracterização de todas as ações efetivadas na implantação da reforma, na medida em que divulga as suas linhas mestras: a gestão pela Qualidade Total; o princípio da responsabilização (*accountability*) conferido às agências governamentais e aos seus agentes, assegurado por meio da Administração por Objetivos; as estratégias empregadas para a obtenção de apoio dos altos funcionários, que aplicariam a reforma; a luta no Congresso; e, finalmente, a aprovação, pelos congressistas, da emenda constitucional de reforma da administração pública brasileira.

A ênfase é dada para os critérios de excelência que, apesar de utilizados na Administração de Empresas, podem ser adotados no gerenciamento público, pois, de maneira limitada, "é possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público" (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8). Ainda, segundo o ministro, "na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público" (p. 8). Na perspectiva de Bresser Pereira, infere-se que a Administração Pública reduz-se, no que se refere à semelhança de algumas variáveis, à Administração de Empresas.

A adoção da gestão pela *qualidade total*, na educação paulista também se evidencia, na medida em que o texto do Ministro Bresser Pereira está incluído na bibliografia indicada para o concurso público[67] de provas e títulos para professores de escola. Acrescente-se que o termo "qualidade" aparece várias vezes, no texto editado do projeto Circuito Gestão, compondo expressões como "qualidade do trabalho", "identificar os padrões de qualidade", "trabalhar com indicadores de qualidade", conforme mostra estudo de Messas (2002).

---

[66] Ver: *Circuito Gestão – Formação Continuada de Gestores de Educação*. Gestão Pedagógica. São Paulo: SEE, 2000. Módulo II.

[67] *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: Volume 110 – Número 221 – São Paulo, 18 de novembro de 2000.

O interesse que permeia o uso do texto é a implantação dos princípios, modelos e aspectos reformadores do novo modelo de gestão, na rede de ensino paulista, de sorte a alcançar, dessa forma, a organização escolar e a formação que ali é ministrada.

A análise dos dois textos utilizados nos cursos de formação continuada, "Gestão Educacional: Novos Desafios na Administração da Escola Pública" e "Gestão Educacional/Gestão do Ensino: Novos Desafios na Administração da Escola Pública", demonstra: primeiro, que os representantes oficiais dos órgãos responsáveis pela educação adotam os modelos contidos na reforma gerencial da Administração Pública, na administração da educação e da escola, introduzindo um novo modelo de gestão e de gestor; segundo, incorporam também princípios, modelos e técnicas da *Administração*, bem como da Administração de Empresas, ao pretenderem desenvolver um perfil de liderança entre os profissionais educadores, submetendo-os a treinamento voltado para aprendizagens de algumas técnicas a serem aplicadas na escola, como as colocadas na formação de recursos humanos para empresas. Ressalve-se que tais técnicas referem-se ao Desenvolvimento Organizacional, que integra a *Administração*.

Com a nova redefinição das concepções de Administração da Educação, introduzem-se mudanças, no contexto da gestão escolar, pois, no que se refere à administração da organização escolar, presencia-se uma redefinição do papel do diretor/gestor de escola, do qual se exige um novo perfil e um rol de recursos pessoais, para desempenhar as novas tarefas exigidas pela gestão da nova administração da escola pública, devendo, portanto, desenvolver um perfil de liderança, indispensável par lidar com as mudanças e os conflitos inerentes à escola contemporânea, e, na medida em que se transforma em líder, deve estimular a formação de lideranças. Precisa também adquirir novas competências, sendo o uso de indicadores educacionais uma competência indispensável, uma vez que, a partir da reforma, passam a ser usados indicadores de desempenho e resultados, como critérios para avaliação da aprendizagem e a avaliação institucional[68].

As influências da reforma administrativa de 1995, no âmbito da Administração da Educação, estendem-se, também, aos estudos teóricos de Administração da Educação e à terminologia corrente na área. As influências e os impactos do ideário da *Administração*, que, substancialmente, fundamenta as reformas e os novos modelos de Administração Pública, serão abordados com maiores detalhes, respectivamente, no capítulo 3 e no capítulo 4.

---

[68] Roserley Neubauer, secretária de Educação do Estado de São Paulo de 1995-2002, utilizou o sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo – SARESP – para avaliação de desempenho de alunos do Ensino Fundamental e Médio, nos diferentes componentes curriculares.

A gestão pública brasileira atual, no contexto de sua evolução, caracteriza-se em uma gestão pública revisada. Após a instauração do governo Lula, em um primeiro momento, a ênfase foi para a adoção de um Programa de Otimização, que incluiu a seleção de programas e revisão de seus processos, com o objetivo de reduzir custos, melhorar a qualidade e reduzir tempo de execução (MARINI, 2003). Duas iniciativas começaram a ser desenvolvidas: a primeira, a elaboração do PPA-Plano Plurianual 2004-2007[69], denominado Plano Brasil de Todos, que consiste no instrumento pelo qual o Estado orientará o planejamento e a gestão da administração pública para os próximos quatro anos; a segunda refere-se à construção de um Plano de Gestão Pública (SEGES, 2003), para o fortalecimento da capacidade de governo e sustentabilidade à realização dos pontos previstos no PPA. No novo plano de gestão, as orientações seguem os mesmos modelos de *accountability,* por meio da redução do *déficit* institucional e um misto de *gerencialismo puro* com *consumerismo*, através do aumento da eficiência e otimização de recursos. Acrescente-se a permanência dos mesmos princípios, como *transparência* e *participação* e o fortalecimento da *governança* (MARINI, 2003).

Marini (2003) e outros autores já tratam das diferenças entre os movimentos de reforma de 1995 e de 2003, fundamentados nos princípios e modelos que as orientaram, concluindo que estes, tanto na primeira como na segunda reforma, são os mesmos.

Esta breve síntese dos modelos e princípios, que nortearam a Reforma Gerencial, no Brasil, esclarece que as bases de seu desenvolvimento e evolução encontram-se, em resumo, nos modelos da *Administração*. Isso se deve à influência da Teoria da Escolha Racional e da Teoria do Agente-Principal, na reforma gerencial, pois estas se apresentam como teorias de origem neoclássica, ao retomarem as idéias de Taylor e utilizar as de Elton Mayo. Do mesmo modo, os princípios usados na administração das empresas privadas inspiram-se na Teoria Neoclássica.

Nessa perspectiva, as influências da *Administração* na Administração Pública persistem, apresentando-se como base de seu modelo gerencial, caracterizando a reforma gerencial de 1995 e a reforma de 2003.

Da identificação dos princípios, modelos e técnicas da Nova Gestão Pública, surge a possibilidade de analisar suas *repercussões* e *influências*, no campo da Administração da Educação, por intermédio das políticas públicas educacionais, que veiculam diretrizes e orientações para o setor de educação. A partir da atuação da Administração Pública, inspirada

---

[69]Ver: Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Disponível em: http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/ Texto_Lei.pdf. Acessado em 3 out. 2006.

nas teorias da *Administração*, no campo da Administração da Educação, estabelecem-se interfaces entre ela e estas áreas.

Na perspectiva de se estabelecer as influências da *Administração* e da Administração de Empresas, na Administração Pública, as relações entre estas áreas, bem como as *interfaces* que se apresentam entre a Administração Pública, a *Administração* e a Administração da Educação, é preciso partir de alguns pressupostos. O primeiro deles é que as teorias da *Administração* foram elaboradas tendo em vista a administração de fábricas, indústrias e empresas, voltando-se principalmente para o universo empresarial, influenciando sobremaneira, em razão disso, a Administração de Empresas, ainda que tenham sido aplicadas em outros tipos de organizações. O segundo pressuposto é que algumas teorias da *Administração* inspiraram o modelo burocrático e o modelo gerencial de Administração Pública, de forma específica, bem como, outras foram utilizadas em seu campo; o terceiro é que os princípios da Administração de Empresas, de origem neoclássica, vale dizer, da Teoria Neoclássica da *Administração*, inspiraram o modelo gerencial da Administração Pública. Esses pressupostos são fundamentais para a compreensão das distinções entre a Administração Pública e a Administração de Empresas e, conseqüentemente, para a compreensão das interfaces com a *Administração*.

Nessa perspectiva é preciso considerar que muitos fatores contribuíram para a maioridade da Administração Pública, todavia, as discussões no desenvolvimento dos estudos de administração, também se centram em seu âmbito, de forma gradual, levando os estudiosos a identificarem elementos comuns entre ela e a Administração de Empresas, até porque como áreas do conhecimento evoluíram e se desenvolveram, praticamente juntas, pois "possuem muitos conceitos e técnicas idênticas ou semelhantes; algumas vezes são estudadas e ensinadas juntamente na mesma escola ou departamento; ambas são espécies do mesmo gênero" (WALDO, 1964, p. 42).

Dos pressupostos acima referidos, decorre que a *Administração* exerceu influências, não só na Administração de Empresas, mas também na Administração Pública. Em razão desses influxos, surgem zonas de interação entre a *Administração*, a Administração de Empresas e a Administração Pública, estabelecendo-se relações entre essas áreas. A identificação das influências e das relações entre essas áreas, leva à compreensão das *interfaces* da Administração Pública com a Administração da Educação.

Em relação às *influências*, alguns aspectos devem ser considerados. O primeiro concerne às influências das diversas teorias administrativas e organizacionais registradas pela literatura especializada. Dessa maneira, é grande a força das teorias da Escola Clássica de

administração na Administração Pública, no Brasil, já que embasaram a primeira fase da produção cultural brasileira, nesse campo, como evidenciam algumas obras[70] das décadas de 1950 e 1960, as quais fazem parte da produção do setor (MOTTA, 2003). Da mesma forma, integrando a produção teórica no campo da Administração Pública, aparecem alguns trabalhos[71] que comprovam a influência da Escola de Relações Humanas, na área.

Com a fase de transição, representada pela passagem da teoria da administração para a teoria das organizações, aparecem no cenário da Administração Pública as idéias de autores representativos da abordagem comportamental de administração, como Herbert A. Simon e, especialmente, Chester Barnard, os quais, preocupados com o processo decisório nas organizações, alavancaram a Teoria das Decisões, que influenciou vários autores da área de Administração de Empresas e da Administração Pública, em nosso país (MOTTA, 2003). Surgem, então, algumas obras[72], cujos estudos levam em conta as idéias daqueles autores.

Muitos estudos estão voltados ou fundamentados na Teoria da Decisão, cujo "estudo definitivo é ainda o de Barnard" (GRIFFITHS, 1971, p. 66), apesar das contribuições fundamentais de Simon (1945) e March & Simon (1958). Na Administração Pública, "o processo decisório compreende a formulação e implementação de políticas públicas" (LINDBLOM, 1981, p. 60, apud RIBEIRO, 2003, s/p), mesmo que, no campo da gestão pública, possa estabelecer-se uma separação entre formulação e implementação de política, sendo esta, na prática, considerada uma função administrativa, ou seja, o campo da gestão entendido como de domínio técnico instrumental: planejamento, orçamento, controle, gestão (recursos humanos, organizacionais, processos e tecnologias).

Ao centrarem seus trabalhos nas disfunções da Burocracia, enfatizando suas tensões e conflitos, as críticas dos autores estruturalistas alcançam a Administração Pública, no Brasil, em fins da década de 1970, justamente quando o movimento estruturalista é sistematizado na teoria das organizações, podendo ser encontradas algumas obras que retratam suas influências[73].

---

[70] Ver: SILVA, B. de. Confronto entre a Administração Pública e a Administração Particular. *Cadernos de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

[71] BALCÃO, Y. F.; CORDEIRO, L. L. (orgs.). *O comportamento humano na empresa*: uma antologia. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967; BRESSER PEREIRA, L. C. *Duas escolas em confronto*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, s/d (mimeo); BARTERO C. O. Algumas observações sobre a obra de G. Elton Mayo. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 8, 27, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

[72] Ver: BRESSER PEREIRA, L. C. *A organização do futuro.* São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, s/d, (mimeo); *A Organização Humanizada*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, s/d, (mimeo).

[73] MOTTA, F.C.P.; BRESSER PEREIRA, L.C. *Introdução à Organização Burocrática*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983; TRAGTENBERG, M. *Sobre Educação, Política e Sindicalismo*, Parte I, "Aplicação das Teorias de Weber Selznick e Lobrot à Educação"(São Paulo, Cortez, 1982).

A Teoria de Sistemas Abertos sustenta vários esquemas teóricos da teoria das organizações, alguns dos quais foram divulgados, no Brasil, causando repercussões na Administração Pública, como o modelo de organização como sistema social aberto de Katz e Kahn (1967) (MOTTA, 2003). Isso se deve à existência de subsistemas administrativos, nesse campo, os quais compreendem as estruturas normativas e as de tomadas de decisões, que tratam do controle, coordenação e direção de subsistemas diversos e dizem respeito ao aspecto gerencial das organizações burocráticas, manifestando-se nas formas de gestão do Estado. Em seqüência, o autor refere-se também à análise ambiental propriamente dita, considerando que, "no campo da administração pública, a obra mais antiga é a de Fred Riggs[74], a qual propõe uma análise ecológica da administração" (p. 25), tendo exercido grande papel, nesse campo. Aponta, ainda, a presença, no âmbito da Administração Pública, de alguns estudos direcionados para a análise contingencial.

O Desenvolvimento Organizacional **"***começou com os conflitos interpessoais*, depois com *pequenos grupos*, passando *à administração pública*" (CHIAVENATO, 2000, p.287), antes de atingir todos os tipos de organizações humanas.

Um segundo aspecto relativo às *influências* diz respeito à sua presença nas ações emanadas de órgãos públicos federais, estaduais e municipais, concernentes ao exercício das funções públicas, através do desempenho das mais diversas atividades, bem como nas diretrizes emanadas dos atos das agências governamentais, elaboradas e implementadas, no contexto das políticas públicas. Ressalta-se que encerram todas as diretrizes da política do Estado, desde a social até a ambiental e econômica, sendo transformadas em normas, registradas nos documentos oficiais. Nessas esferas, é possível a identificação do papel das teorias administrativas e organizacionais da *Administração*, no campo da Administração Pública, em razão da presença, nesta área, dos modelos praticados pela administração empresarial.

Inicialmente, destaca-se o DASP, criado em 1938, na *Era Vargas*, como o órgão público mais emblemático, pelo poder que representava na época. Nele encontram-se elementos que identificam a adoção de princípios de racionalidade, mérito e competência técnica e outras técnicas administrativas. Sua estrutura organizacional segue os critérios de aplicação de métodos e modelos de estrutura organizacional do Estado e dos órgãos públicos, segundo os moldes da Burocracia weberiana clássica.

Fica evidente que, nos seus primórdios, a Administração Pública sofre a influência da Administração Científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação,

[74] RIGGS, F. W. *A ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, s/d.

padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos, na definição de procedimentos (MARE, 1995). Ainda, nesse período, foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia idealizada por Marx Weber, baseada no princípio do mérito profissional (MARE, 1995).

Assim, a Administração Científica, bem como a Burocracia, aparecem no contexto da organização do DASP, manifestando-se, por intermédio do pensamento de seus organizadores, que se apoiavam na "idéia de que a administração pública é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a leis científicas" (SCHWARTZMAN, 1984, p. 45), a qual era utilizada para a justificação da criação desse órgão público, durante o Estado Novo. A perspectiva era de que a administração racional e técnica eram substanciais para a boa execução da função pública, tanto que seus adeptos até hoje criticam a intervenção da política, com seus jogos de conveniência e interesses, na administração da coisa pública.

Teoricamente, para os organizadores do DASP, a racionalização administrativa com vistas à eficiência administrativa era considerada uma necessidade, em face do aumento da responsabilidade do Poder Executivo nos tempos modernos, pois, para eles, o direcionismo econômico havia se tornado função primacial do Estado moderno (SCHWARTZMAN, 1983). Acrescente-se que, para os governos dos países, em geral, após a grande depressão econômica mundial, no tocante à organização do aparelho do Estado, era indispensável não só a racionalização administrativa, mas também o concurso da ciência e da técnica, para a montagem e funcionamento da máquina administrativa[75].

No Brasil, no que se refere às influências da Burocracia na Administração Pública, verifica-se sua presença no período de 1930, década de sua emergência, até 1945, quando da estruturação do aparelho do Estado, que seguiu o modelo clássico weberiano de organização, assumindo o formato da racionalidade burocrática, cujos pressupostos são a racionalização da autoridade, o estabelecimento de rotinas, a edição do estatuto dos funcionários públicos, com deveres e responsabilidade especificados, o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público, com sistemas de carreira profissional e de avaliação de desempenho, base para implantação da disciplina racional, a impessoalidade e a imparcialidade do agente público. É importante ter em mente que o DASP, no que tange à administração dos recursos humanos, representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada

[75] Ver: SCHWARTZMAN, S. (org.). *Estado Novo, um Auto-Retrato*. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

no princípio do mérito profissional. No entanto, mesmo com a valorização do instituto do recurso público e do treinamento, não se conseguiu adotar uma política de recursos humanos para suprir as necessidades do Estado.

Entre os estudiosos da Administração Pública, surgem referências aos equívocos, isto é, às premissas equivocadas que norteiam o sistema administrativo brasileiro: primeiro, o da "administração científica", referente às questões de se existia "algo que poderia ser chamado de 'administração científica'" e se "o sistema administrativo implantado no país através do DASP, em 1938", corresponderia a esse modelo (SCHWARTZMAN, 1984); segundo, o da racionalidade burocrática, surgido a partir da "má leitura de Max Weber" pelos organizadores do Estado, que consideram os seus modelos de burocracia uma receita para a organização da máquina estatal.

Caminhando na contramão dos defensores da presença da administração científica, no campo da Administração Pública, no Brasil, aqueles estudiosos entendem que, na prática, a principal função da "administração científica" não foi a de dar um caráter científico à Administração Pública, mas, sim, de proporcionar ao governo central um *mecanismo de controle* sobre o seu funcionalismo (SCHWARTZMAN, 1984). Nesse sentido, a criação do DASP, que efetiva a necessidade da centralização extrema da administração pública, e a criação de um quadro de pessoal integrado e coerente para todo o país, sujeito a um sistema de classificação de cargos e condizente com as diversas qualificações profissionais dos titulares, regido por mecanismos explícitos de admissão e promoção, representam muito mais aquele mecanismo, do que a aplicação da ciência administrativa na Administração Pública. A crítica volta-se para o equívoco do caráter científico dado à Administração Pública, pelos organizadores do DASP, e, conseqüentemente, para a sua aplicação à organização e funcionamento da máquina administrativa.

Com relação ao DASP, apesar dos seus esforços centralizadores, aos quais se soma a criação de um quadro de pessoal integrado e coerente para todo o país, sujeito a um sistema de classificação de cargos condizente com as diversas qualificações profissionais dos titulares e regido por mecanismos explícitos de admissão e promoção, não alcançou os resultados esperados, pois não conseguiu ficar imune às conveniências políticas do regime a que servia (SCHWARTZMAN, 1984), falhando no seu papel de órgão-meio de introdução de princípios de racionalidade, no serviço público brasileiro.

Tanto o "equívoco" da presença da administração científica na Administração Pública quanto o DASP sofreram críticas, não só de estudiosos dessa área, mas também de outras áreas, como da Administração Escolar. Neste campo, as críticas foram erigidas por

Anísio Teixeira, então diretor do I.N.E.P. – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – na década de 1950, através do artigo intitulado *A administração Pública Brasileira e a Educação.*

Teixeira (1956), ao referir-se à velha "falácia do administrador" – ou seja, sua propensão para crer na analogia de "organização" com "organismo", pelo fato de a organização industrial funcionar como um organismo, com as funções centrais de deliberação e as funções automáticas de execução – critica as tentativas de se aplicar o quadro conceitual de uma área do conhecimento, a biológica, com existência, necessidades e interesses próprios, na Administração de Empresas, totalmente diferente daquela, em relação aos mesmos aspectos. Nesse sentido, adverte:

> A transferência desse espírito, até certo ponto compreensível ou explicável nas puras organizações industriais, *para as organizações políticas e de serviços públicos* só em parte pode ser feita. Quando a transferência se generaliza, temos nada mais nada menos que totalitarismo. (TEIXEIRA, 1956, p. 4, grifos meus).

Conclui-se que autor considerava a transposição do ideário da Administração Científica, de Taylor, nos moldes aplicados na empresa, para o campo da Administração Pública, um equívoco, defendendo a presença da administração científica na Administração Pública com ressalvas. E ele explica o porquê.

O entendimento de Teixeira (1956) sobre os objetivos da utilização de mecanismos de controle, exercidos pelo Estado e pela indústria, é de que os mesmos são diferentes nesses campos. O Estado, enquanto organização, busca a centralização como forma de exercício do seu domínio – não para produzir, mas para controlar, porque a concentração de poder seria conseqüência da sua própria natureza expansionista como organização de poder, fazendo parte, portanto, da sua natureza e essência. Já a indústria busca a centralização e emprega mecanismos de controle para produzir; logo, a concentração de poder seria, essencialmente, um resultado da aplicação de métodos uniformes e mecânicos de produção.

Ao examinar a reforma administrativa e suas conseqüências, no período de 1937-45, Teixeira (1956) alude aos seus impactos, em razão do equívoco da adoção da racionalidade administrativa: "Não foi, porém a anarquia e imobilização dos serviços públicos o pior mal do equívoco "racionalizante" da administração pública brasileira. A corrupção generalizada e a irresponsabilidade a que foi arrastado o funcionário parecem-me males muito maiores" (p. 8).

Constata-se que as asserções do autor acima citado são similares às de Schwartzman (1986), endossando-as.

Será que os fatos autorizam essas asserções similares? As análises conduzem à conclusão de que os organizadores do Estado, ao tentarem aplicar os modelos da Administração Científica no campo da Administração Pública, fundamentaram-se em premissas equivocadas, devido ao fato de terem ido buscar os modelos na prática da administração das empresas privadas. Com o argumento – se deu certo na empresa, "vamos aplicar aqui também" – não perceberam tratar-se de campos diferentes, com existência, necessidades e interesses próprios, no que tange aos objetivos da centralização do poder e da utilização de mecanismos de controle.

Em relação ao DASP, as críticas de Teixeira (1956) estão contextualizadas dentro do processo de centralização em que houve uma inversão entre os serviços "meios" (auxiliares) e os serviços "fins" (executivos), quando os primeiros ganharam força e poder, ao se tornarem centralizados, invadindo todos os serviços públicos e, conseqüentemente, a educação. Nesse sentido, em relação àquele órgão, as críticas se voltam para a sua organização e para seus efeitos, principalmente na educação. O DASP, enquanto órgão dos "meios" que se tornou "órgão" dos fins, sendo seu diretor o superassistente do Presidente da República, atuava como cérebro da organização estatal e, segundo as diretrizes uniformizadoras e unificantes do processo de organização racional do serviço público brasileiro, ele " multiplicou-se em DSP estaduais e até municipais, sendo o veículo, através do qual a " ciência da administração" impregnou toda a ação dos Estados" (p. 9).

As influências das teorias da *Administração* ocorrem não só no DASP, mas, também, nas inúmeras agências governamentais[76], criadas no período de 1930 a 1977, constituindo um sistema descentralizado e crescente, com o intuito de fazer frente às dificuldades de organização do serviço público brasileiro.

Os aspectos que revestem o processo da aplicação dos modelos da Administração Científica, oriunda da *Administração*, na Administração de Empresas e na Administração Pública, fornecida pelos autores citados, clarificam os pontos de influências e relações que ocorrem em relação esses campos administrativos, mostrando interfaces da Administração Pública com a *Administração* e com a Administração da Educação.

Um terceiro aspecto em relação às *influências* das teorias da *Administração* e da Administração de Empresas, no campo da Administração Pública, refere-se à terminologia utilizada na área. Um grande número de termos e expressões, que constituem a terminologia

[76] Foram criadas, entre 1930 e 1977, pelo governo federal um total de 250 agências governamentais insuladas, sendo 56 no período 1930-63 (com maiores concentrações nos períodos do Estado Novo e no governo de João Goulart) e 194 no período 1964-77 (com maiores concentrações no governo Geisel). A fonte desses dados foi levantada por Schwartzman (1984).

da Administração Pública, são termos utilizados na Administração de Empresas e, conseqüentemente, a grande maioria são específicos da *Administração*. É importante assinalar que a Administração Pública usa, em seu campo teórico, linguagem e conceitos do setor privado, em razão de alguns de seus princípios terem como apoio a corrente neo-empresarial de Osborne (1994) (MARINI, 2003), inspirada na *Administração*. Desse modo, a terminologia específica da Administração Pública possibilita comprovar a transposição de concepções, significados e sentidos das teorias que compõem o ideário da *Administração* e da Administração de Empresas, para a Administração Pública.

As influências dos princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração* e os princípios neo-empresariais empregados na administração das empresas privadas, provenientes da Administração de Empresas, na Administração Pública, efetivam-se no interior dos sistemas, das instituições, organizações e órgãos, públicos**,** gerando relações desta área com a *Administração* e com a Administração de Empresas.

Ressalvas precisam ser feitas quanto à incorporação do referencial teórico da *Administração* pela Administração Pública, visto que, embora o ideário de algumas teorias, como a Teoria da Burocracia, a Administração Científica e outras, tenha sido aplicado em seu campo, essa transposição se deu a partir da inspiração nas práticas empresariais bem sucedidas. Tanto foi assim, que o discurso modernizador que permeou as reformas, antes da década de 1990, foi primordialmente centrado "nos aspectos técnicos e instrumentais e na transposição de ferramentas de gestão do setor privado para o setor público" (RIBEIRO, 2003, s/p). Com a reforma gerencial brasileira, a preocupação clássica com os procedimentos administrativos deslocou-se para os resultados das políticas públicas, o que levantou dúvidas sobre as intenções de mudanças mais profundas; caso contrário, continuaria a manutenção do *status quo*, ou seja, de mais "uma adaptação de técnicas de gestão do setor privado para garantir eficiência" (p. 2).

No que concerne *às relações* que podem ser estabelecidas entre a Administração Pública e a Administração de Empresas, nas suas inter-relações com a *Administração*, inicialmente podem ser feitas algumas considerações. Uma delas diz respeito às razões que fundamentam a constituição dessas relações, como: a semelhança e identidade dos conceitos, dos modelos e das técnicas utilizadas no âmbito da Administração Pública com os da Administração de Empresas; ambas originam-se da *Administração*, como currículo e disciplina; e a gerência científica, cujo berço é a Administração de Empresas, influenciou a Administração Pública.

A Administração Pública se relaciona intimamente com a Administração de Empresas, sendo as duas muito semelhantes em vários aspectos, já que possuem muitos conceitos e técnicas idênticas ou semelhantes e, muitas vezes, são estudadas e ensinadas nas mesmas escolas, podendo-se afirmar que são espécies do mesmo gênero (WALDO, 1964).

Todo o desenvolvimento do estudo da Administração de Empresas foi-se voltando gradualmente para a Administração Pública, de sorte que ambas evoluíram como disciplina e como currículo, de forma concomitante. Cresceram como disciplinas aliadas, em razão dos mútuos empréstimos, especialmente os feitos pela Administração de Empresas à Administração Pública.

Waldo[77] (1964), usando como referência os fundadores da Administração Pública, salienta que estes defendiam a aplicação dos métodos empresariais ao governo aludindo igualmente à grande influência exercida pelo movimento da gerência científica, nascido no berço da Administração de Empresas, na Administração Pública.

A Administração Pública relaciona-se com a Administração de Empresas, na medida que seus conceitos refletem os princípios e concepções da teoria administrativa ou organizacional adotada. Barroso (1995) contribui para esclarecer um dos pontos em que a Administração de Empresas, por meio de seu campo conceitual, relaciona-se com o campo conceitual da Administração Pública, no que se refere à adoção do princípio da separação entre governar (dirigir) e administrar, contido na Teoria Clássica, elaborada por Fayol (1917). No estudo sobre a reforma da administração escolar, em Portugal, em que trata da separação conceitual entre "administração" e "gestão", afirma que, na Administração Pública, permaneceu a idéia de que *a administração* não se confundia com o governo ou direção da empresa, ou seja, ela se manteve fiel à tradição da separação entre governar (dirigir) e *administrar*, vendo a administração como "uma maneira de regular suas relações com os órgãos políticos: estes definiam os objetivos, aquela preparava e executava as suas decisões" (BARROSO, 1995, p. 421). Conclui-se que, tanto na Administração Pública, quanto na Administração de Empresas, o conceito de *administração* permanece o mesmo.

No que respeita à presença da *Administração* na Administração Pública, identificou-se como um dos modelos de evolução o burocrático, bem como os princípios de racionalidade e eficiência, adotados na organização do serviço público, quando da implementação das reformas administrativas de 1937 e 1967, são oriundos da Teoria da Administração Científica de Taylor.

---

[77] Dwight D. Waldo é professor de Ciência Política da Universidade da Califórnia, em Berkeley.

Não só a Teoria da Burocracia e a Escola Clássica de administração estão presentes no âmbito da Administração Pública: esta recebe também influências da abordagem comportamental, através da Teoria das Decisões, devido à presença da racionalidade subjacente ao processo de formulação e implementação de políticas, no campo da gestão pública. Segundo Ribeiro (2003), fundamentada em Buchanan (1970), Mosca (1966) e Pareto (1966), mesmo com a onda modernizadora dos anos 1990, permaneceu a lógica do processo decisório, porque, ainda que alguns princípios tenham sido realçados, como participação, transparência, *accountability* e controle social, manteve-se o padrão conservador de formulação e implementação de políticas baseado na ação racional de indivíduos ou de uma elite modernizadora.

O Funcionalismo e o Estruturalismo, enquanto métodos de análise utilizados na Sociologia das organizações, alcançam a Administração Pública, por intermédio do Funcionalismo Estruturalista Parsoniano**,** já que Parsons (1957), ao conceber as organizações como atores sociais no sistema mais amplo no qual estão inseridas, entende *as organizações governamentais* como responsáveis pela função "Gerar e Atingir Objetivos" pela fixação de políticas públicas de caráter geral (MOTTA, 2004). A relação entre a *Administração* e a Administração Pública ocorre, porque utilizam os mesmos métodos em suas análises.

A Teoria de Sistemas, enquanto instrumento analítico, foi amplamente empregada nos estudos das organizações, especialmente a Teoria de Sistema Aberto aplicada à organização, modelo proposto por Katz e Kahn (1967). Ela está intimamente ligada à Administração Pública, quando esses autores consideram o Estado e os órgãos públicos em geral como *organizações político-administrativas*, por estas estarem relacionadas à coordenação e ao controle de recursos humanos e materiais.

Motta (2003) enfatiza que tanto o Estado, como a empresa e a escola, entre outras organizações burocráticas, no que se refere às formas de gestão que utilizam, são exemplos de sistemas, os quais possuem subsistemas administrativos, estruturas normativas e estruturas de tomada de decisões, que tratam do controle, da coordenação e da direção de outros subsistemas. Assim, estabelecem-se relações entre a Administração de Empresas, a Administração Pública e a Administração da Educação.

Como conseqüência das *influências* das teorias da *Administração* na Administração Pública, apresentam-se discussões promovidas por estudiosos dessa área e da Administração da Educação, na organização e funcionamento da administração pública brasileira. Podem ser tomadas como exemplo as críticas de Schwartzman (1987) e de Teixeira (1956), que

identificam a presença dos modelos e técnicas da Administração Científica e do modelo burocrático, na Administração Pública.

Schwartzman (1982) analisa igualmente a presença do *funcionalismo sistêmico e da Teoria de Sistemas*, na Administração Pública, quando se depara com a questão do ressurgimento do Estado na ciência política contemporânea, abordada por Easton (1982), concordando com uma delas, a de que o supostamente estrutural conceito marxista de Estado é insustentável, pelo fato de seus defensores (Poulantzas e Althusser, de um lado, e Parsons, de outro) serem "funcionalistas sistêmicos" e, em parte discordando, quando aquele autor afirma que o conceito de Estado é insustentável, por ter sido usado e abusado demais, ter centenas ou milhares de significados diferentes, sendo um termo ideológico infinitamente maleável e tornando-se inútil e confuso.

Segundo Schwartzman (1982), esse ponto está relacionado com a sociologia das ciências sociais, que adotou a terminologia da análise de sistemas, para dar a essa disciplina um "*status* científico" e para livrá-la das imprecisões e ambigüidades da linguagem comum e do discurso filosófico, visando ao desenvolvimento de uma linguagem autônoma e precisa, a qual permitiria a formulação de proposições suscetíveis de teste empírico e a emergência gradativa de uma disciplina madura, respeitável, distante da linguagem comum e da especulação filosófica. Passado o tempo, na tentativa de avaliar a adoção daquela terminologia, o autor indaga: se as ciências sociais ganharam realmente *status* de "ciência madura" e, caso contrário, o que aconteceu com a adoção da Teoria dos Sistemas, na análise política?

Sua resposta para a primeira indagação é a de que o sonho de uma ciência social madura está mais longe hoje do que há vinte anos atrás, devido, segundo a explicação dos círculos acadêmicos, ao fato de o desenvolvimento da sociologia e da ciência política, como disciplinas rigorosamente científicas, ter sido obstruído pela invasão desse campo por uma onda de modismos ideológicos e questões de interesse imediato, colocadas acima da pesquisa e da teorização cientificamente orientadas, de longo prazo.

Fundamentado em Max Weber, o autor afirma que a vida e a evolução das ciências se condicionam ao constante diálogo que devem manter com as principais questões sociais, filosóficas e teóricas de seu tempo, sendo esta a melhor maneira de compreendê-las e explicá-las. Concorda com Weber, para quem a diferença entre a esfera acadêmica e a política deve ser mantida e não ignorada, apesar de a ciência social, por ser necessariamente histórica, manter um compromisso com os temas historicamente relevantes de cada época, em virtude do importante papel que estes têm na elaboração sistemática dos seus conceitos e da sua

teoria. Assim, cada uma daquelas esferas permanece marcada por suas formas institucionais e por seus valores centrais peculiares.

Continuando sua análise, Schwartzman (1982) reporta-se aos cientistas sociais norte-americanos, que, em sua maioria, preferiram herdar um Weber deshistoricizado e sanitizado, de sorte a embarcarem em ambiciosas tentativas de construir uma ciência não histórica, não filosófica e não ideológica. Apesar dos êxitos alcançados, nesse processo que ainda está em aberto, um balanço final dessas conquistas e dos fracassos está muito longe de ser concluído.

Schwartzman (1982) responde à segunda indagação, afirmando que existem sérios problemas não somente com o conceito de Estado, mas também com sua substituição pela abordagem sistêmica, sugerindo algumas das dificuldades. Para o autor, em que pese a crítica feita por David Easton às dificuldades do conceito de Estado e mesmo ao marxismo, em geral, embora bem sucedida dentro desses limites, não é suficiente para exorcizá-lo da análise política moderna, pois a força do conceito de Estado é que ele se refere a um aspecto muito concreto e generalizado das sociedades modernas – o desenvolvimento de grandes e complexas estruturas organizacionais, que concentram o poder, tendem a manter o monopólio do uso da força, organizam-se em linhas burocráticas, têm um limite territorial definido, e assim por diante. Além disso, o Estado não é uma simples "função" dentro de um "sistema político", uma vez que, de acordo com suas diferentes histórias, cada sociedade tem seu tipo peculiar. Esta é apenas uma das diversas definições possíveis de Estado dentro de outras também possíveis. O autor acredita que se deve conservar o termo *Estado* como uma referência à densidade histórica e conceitual dessas estruturas a que aludiu, sem ter que se pagar o preço da ambigüidade ou de suas seqüelas ideológicas.

O estudioso prossegue sua análise, agora fundamentado em artigo de McPherson[78], mostrando que a abordagem sistêmica é particularmente apropriada em ciência política, quando se considera o Estado democrático como um "arranjo pelo qual cidadãos racionais e bem intencionados [...] puderam transacionar suas diferenças num intercâmbio ativo e racional entre partidos, grupos de interesse e uma imprensa livre" (MCPHERSON, 1977, apud SCHWARTZMAN, 1982). Todavia, há outras realidades nos Estados modernos, como estruturas administrativas, sistemas de legitimação, aparatos coercitivos, instituições de bem-estar etc., que não são facilmente assimiláveis através da análise de sistemas, pela razão muito simples que não são "funções" gerais, mas estruturas históricas. Segundo o autor, Easton (1982) e Nicos Poulantzas defendem a abordagem sistêmica e o marxismo estrutural, mas tentam

[78] MCPHERSON, C. B. Do we need a theory of the State?. *Archives Européenes de Sociologie*, XVII, 2, 1977.

desenvolver uma estrutura conceitual geral para a análise política (o que, em si, não é um erro), dispensando uma abordagem histórica e comparativa, a qual, na opinião do autor, é algo inalcançável, já que estruturalmente o marxismo se fundamenta no materialismo histórico.

Para Schwartzman (1982), o conceito de "sistema político" poderia, em princípio, relacionar-se à mesma realidade e também ser libertado de suas freqüentes associações ideológicas com a "*statelessness*" (ausência de Estado). O problema do conceito não é sua falta de precisão e clareza, mas sua falta de especificidade. Segundo o autor, a terminologia desenvolvida pela análise de sistemas pode, como analogia e como linguagem, ser aplicada a quase tudo - é sempre possível pensar em termos de *inputs*, *outputs*, retroalimentação, regulação, entropia, informação etc.; no entanto, ele permanece cético diante daqueles que pretendem desenvolver uma teoria geral de sistemas aplicável a todos os tipos de estruturas "vivas" e dispensar o conhecimento especifico das diferentes áreas de especialização.

A análise de sistemas consegue ser mais do que um vocabulário, quando pode gerar proposições especificas sobre o funcionamento de determinados sistemas, ou quando leva a tecnologias muito concretas, para planejamento e ação; contudo, sempre que a Teoria de Sistemas obtém sucesso, no primeiro sentido, tende a ser substituída pelo vocabulário específico criado pelos especialistas dos respectivos campos. A terminologia específica da Teoria de Sistemas é usada com mais sucesso em sistemas artificiais, isto é, nas ciências da computação e em pesquisa operacional, campo que os vocabulários específicos, igualmente, estão tomando conta.

O autor acredita que o mesmo se aplica à análise política, porque, na medida em que teorias específicas sobre estruturas e processos políticos se desenvolvem, a terminologia geral da Teoria de Sistemas tende a dar lugar a um vocabulário mais específico, que, na realidade, sempre existiu, e do qual a palavra “Estado” é apenas uma parte integrante.

No que se refere às distinções entre a Administração Pública e a Administração de Empresas, os estudos de Administração Pública, como os de Waldo (1964; 1966) e Schwartzman (1984), e os de Administração Escolar, como o de Teixeira (1956), direta ou indiretamente, confirmam a distinção entre a Administração de Empresas e a Administração Pública, embora ambas tenham aspectos semelhantes e, até, idênticos.

No entanto, apesar da Administração Pública gerencial inspirar-se na Administração de Empresas, não pode ser confundida com esta última, no que concerne às receitas, agentes de controle e aos interesses a serem atendidos (MARE, 1995). Enquanto, nas empresas, as receitas se vinculam aos pagamentos dos clientes na compra de seus produtos e serviços, o controle é feito pelo mercado e seus interesses são o lucro privado, no Estado, a receita deriva

de impostos obrigatórios, o controle é exercido pela sociedade, por meio dos políticos eleitos, e o interesse é público. Para alguns estudiosos, como Ludwig von Mises[79], a diferença está não só no objetivo visado, o lucro, na administração de empresa, que é inacessível para a administração pública, mas também porque nesta não existe um método para avaliar sua eficiência ou seu sucesso (WALDO, 1966). Para outros estudiosos, como Paul H. Appleby[80], o governo é diferente de qualquer outra atividade na sociedade, sendo a diferença fundamental, entre a administração privada e a administração pública, o interesse público, no qual esta deve se focalizar.

No mesmo sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, ao considerar os três modelos de evolução da Administração Pública, explicitamente traz em seu bojo a afirmativa de que os princípios e características da administração pública "não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas" (MARE, 1995, p. 15).

Bresser Pereira (1998) e Valente (2003)[81] fazem algumas ressalvas quanto à semelhança entre Administração de Empresas e Administração Pública, pois, embora se aproveite de modelos técnicos gerenciais da área privada, não se pode confundir Estado com organização privada; conseqüentemente, a nova gestão pública, ainda que apoiada na teoria moderna de organização empresarial, dela se distingue.

A abordagem da legislação referente às políticas públicas de reforma, emanadas dos órgãos competentes de governo, é importante para a identificação das relações da Administração Pública com a Administração de Empresas e com a *Administração*, uma vez que evidenciam os princípios e os modelos nos quais se inspira o espírito reformador. Nesse sentido, a legislação educacional, principalmente, dos períodos das reformas, pode esclarecer as relações entre a Administração Pública e a Administração da Educação, assunto que será aprofundado no capítulo 3, em que será abordado o papel da Administração Pública em relação às políticas públicas voltadas para o setor educacional.

Nessa perspectiva, a legislação educacional decretada pelo Estado Novo, na década de 30, pelo regime militar e nos períodos que se seguem à abertura política até os dias atuais, abrangendo algumas das principais leis, decretos-leis e regulamentos, incluindo as normas de atuação do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação, enquanto órgãos de

---

[79] Ver: MISES, L. von. Administração Burocrática, in: WALDO, Dwight D. *Problemas e Aspectos da Administração Pública*. Trad. Albertino Pinheiro Jr. Rio de Janeiro: USAID, 1966.

[80] Ver: APPLEBY, P. H, O Governo é diferente, in: WALDO, Dwight D. *Problemas e Aspectos da Administração Pública*, op.cit.

[81] Ver: VALENTE, A. Governo Empreendedor e Estado-Rede na Gestão Pública Brasileira, in: A. Gestão Pública: desafios e perspectivas, *Cadernos Flem*, p. 78-103, 2001.

registro, fiscalização e controle formal daquelas leis e regulamentos, decorrente das políticas educacionais..

A partir da Reforma de 1937, com a implantação do Estado Novo, que inaugura a Era Vargas, verifica-se, no âmbito da Administração Pública, a reorganização do sistema administrativo brasileiro, que passa a adotar a sistemática "racionalizadora", segundo os princípios da "ciência administrativa", aplicados seguindo o mesmo ideário e moldes, respectivamente, pensados e utilizados na administração empresarial. A forma de adoção de tal ideário, pelos reformadores, constitui um "equívoco", na opinião dos estudiosos, deixando conseqüências, já que os efeitos da centralização da administração geral, mediante a atuação do DASP, invadem todos os serviços públicos, inclusive a educação. Neste setor, as críticas de Teixeira (1956) esclarecem o alcance das leis uniformes promulgadas e suas conseqüências:

> Essa tremenda reforma administrativa, decorreu e foi acompanhada de uma série de leis uniformes para todo o país, sobre todos os assuntos, sem excetuar quaisquer setores especializados – nem mesmo a *educação*, em cujo campo ou domínio se decretam "leis orgânicas" a respeito de todos os ramos e níveis de ensino, com incríveis, detalhes de matérias ou disciplinas, currículos e programas, quiçá até horários. (TEIXEIRA, 1956, p. 5, grifos meus).

Teixeira (1956) caracteriza bem as *interfaces* entre as três áreas da administração, quando atribui a desintegração da escola não só à centralização dos chamados serviços de meio – pessoal e material –, mas, também, à presença do espírito formal e burocrático, na administração do serviço público:

> *O espírito formal e burocrático de uma falsa técnica administrativa*, concebida como *uma ciência autônoma de organização e de meios*, não distinguiu serviços de controle e fiscalização dos serviços de *condução de atividades próprias e autônomas como os de educação*. De modo que estes serviços passaram a ser regulados de forma idêntica aos de arrecadação de impostos ou de fiscalização da legislação trabalhista. (TEIXEIRA, 1956, p. 12, grifos meus).

A reforma administrativa de 1967, ao buscar modelos alternativos, leva à criação da administração indireta, por intermédio da privatização do serviço público, em atendimento ao ideal de uma administração pública mais econômica e reduzida, o que descaracteriza a tradição do Estado brasileiro de participação em amplos setores da vida social, com conseqüências, principalmente, na educação. Verifica-se uma redução da intervenção social do Estado, operada pela administração direta, que foi substituída por organizações da

administração indireta, tais como fundações, empresas estatais e entidades autônomas (RIBEIRO, 2002).

No campo da educação, estabelece-se, então, a mesma discussão deflagrada pela reforma de 1967, no campo da Administração Pública, em razão de pontos de semelhança com a administração direta ou indireta. Esse debate, norteado pelas premissas da reforma – quais sejam, a de que o Estado é sempre um executor incompetente e que o setor privado pode fazer o mesmo por ele, de forma mais eficaz e barata – agora se volta para a "educação pública vs. educação privada": os defensores do ensino privado argumentam que o Estado é mau professor, que custos educacionais públicos são excessivamente altos, que seria mais econômico, eficiente e democrático distribuir recursos educacionais para as escolas privadas, tanto no nível secundário quanto no superior (SCHWARTZMAN, 1984).

A partir do aparecimento, no Brasil, das primeiras idéias sobre a reforma gerencial da Administração Pública, realizadas em outros países, as interfaces dessa área com a Administração da Educação continuam a se apresentar, agora através dos *Contratos de Gestão*, firmados no cenário que envolve o Projeto de Reforma de setores públicos, abrangendo a educação, principalmente no Estado de São Paulo, na década de 1990 (MACHADO, 1998; SILVA JR., 2002; MARTINS, 2003), conforme análise anterior.

Com a reforma gerencial brasileira, passa-se a adotar o pensamento de algumas correntes, como a neo-empresarial, que exerceu influências no campo, ou seja, começa-se a incorporar seus princípios e seguir algumas orientações, como a adoção de linguagem e conceitos do setor privado (MARINI, 2003). Essa adoção também pode ser verificada, no âmbito da Administração da Educação, pois não são poucos os estudiosos educacionais que se referem à invasão da terminologia oriunda do universo da administração de empresas, no âmbito da educação (SILVA JR., 2002; LIMA, 2000; AFONSO, 1995). Desse modo, evidenciam-se os influxos da corrente neo-empresarial, inspirada na Administração de Empresas, sobre a Administração Pública, que, por sua vez, exerce influências sobre o campo da Administração da Educação, sobressaindo, nestes dois campos, a terminologia específica da *Administração*, que passa a constituir-se em ponto de relação entre as três áreas do conhecimento administrativo.

Após a reforma administrativa de 1995, as interfaces da Administração Pública com a *Administração* e com a Administração da Educação, também são visíveis, nos *Circuitos Gestão*, cursos de formação continuada para gestores da educação, promovidos pela Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo, a partir do ano 2000.

Como conclusão pode-se afirmar que com a implementação, pelo Estado, das reformas políticas e administrativas, as políticas educacionais deixam entrever interfaces entre a Administração Pública, a *Administração* e a Administração da Educação. Aparecem também interfaces com a Administração de Empresas, não aprofundadas pelo estudo, em razão de se resumirem à própria *Administração*.

CAPÍTULO 2

OS REFERENCIAIS TEÓRICOS DA *ADMINISTRAÇÃO* NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

> *Daí a ênfase que dou [...] não propriamente à análise de métodos e técnicas em si mesmos, mas ao caráter político da educação, de que decorre a impossibilidade de sua neutralidade.*
>
> Paulo Freire, 1976

Ao longo do período de desenvolvimento e evolução da Administração da Educação, no Brasil, teóricos e estudiosos têm se posicionado a respeito da presença do ideário da *Administração*, na área. Desde os pioneiros da Administração Escolar, até os dias atuais, embora muitos sejam a favor da aplicabilidade dos princípios, métodos e técnicas das teorias administrativas e organizacionais, na Administração da Educação, não são poucos, os que se posicionam em prol da *especificidade* da educação, sendo contra a utilização de técnicas, processos e métodos empresariais, na administração da escola e do ensino. Esse duplo posicionamento tem perdurado entre os estudiosos, mantendo acessa a chama das discussões, as quais têm se ampliado, devido a invasão dos princípios e modelos, específicos da *Administração*, principalmente, através da Administração Pública, no campo da Administração da Educação.

Partindo-se da incidência das concepções, ênfases e enfoques das teorias da *Administração* sobre os componentes da estrutura organizacional da empresa, pode-se encontrar esse ideário permeando os componentes da organização escolar. Da existência de pontos de articulação entre a empresa e a escola, decorrem relações entre a Administração de Empresas, e conseqüentemente, a *Administração* e a Administração da Educação.

O processo de desenvolvimento e evolução da Administração da Educação, no Brasil, desde suas origens até os dias atuais, deixa entrever as formas de construção de suas bases teóricas e as influências que tem recebido do ideário da *Administração* e da Administração Pública. A *Administração* ao caminhar determinou os rumos teóricos da Administração da Educação, ressaltando-se que a Administração Pública teve importante papel nesse processo. Nesse contexto, destacam-se os estudos dos teóricos e estudiosos para a construção da teoria de administração escolar, como também, suas tentativas de elaboração teórica, buscando superar a ausência de conceitos próprios da área, lacuna, que tem sido preenchida por concepções das teorias da *Administração*.

As pedagogias utilizadas em educação estão permeadas por princípios, modelos e técnicas de algumas teorias da *Administração*, o que evidencia a articulação entre os modelos pedagógicos e os modelos empresariais. Nessa perspectiva, o sistema educacional sobressai,

quando se trata da adoção e aplicação de determinadas pedagogias na área educacional. Sua atuação é significativa, na medida em que, os seus representantes, no nível da esfera pública estadual , promovem cursos de formação continuada para os profissionais de educação, com o objetivo de aplicar pedagogias na escola.

2.1 RELAÇÕES DA *ADMINISTRAÇÃO* COM A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

As influências das teorias da *Administração* no campo da Administração da Educação puderam ser identificadas em vários e diferentes estudos, no âmbito dessas áreas, realizados no Brasil e em outros países. A existência desses trabalhos assinala a preocupação em relatar aquelas influências, as quais se transformam em um marco de partida para o aprofundamento da questão, avançando a análise para buscar os pontos convergentes entre a *Administração* e a Administração da Educação, e identificar, no traçado das zonas de interação que se constituem a partir desses pontos, as relações entre as áreas.

A partir das matrizes teóricas das teorias da *Administração*, algumas categorias de análise podem ser estabelecidas, com base nos componentes estruturais da organização empresarial. Pautando-se pela existência dos mesmos componentes, tanto na estrutura da organização empresarial, como na estrutura da organização escolar, a intenção é utilizá-los como categorias de análise, para identificar semelhanças entre as características dos traços da estrutura dessas organizações.

Desse modo, é possível estabelecer relações entre a empresa e a escola, em razão de ambas receberem influências da mesma fonte, a *Administração*. É possível, igualmente, estabelecer relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação e entre a *Administração* e a Administração da Educação.

Nas perspectivas acima, postas para compreender as relações entre as três áreas privilegiadas é preciso ter em mente que: primeiro, a prioridade é destacar a relação entre *Administração* e Administração da Educação, embora seja importante, para alcançar esse objetivo, verificar a relação entre Administração de Empresas e Administração da Educação, tendo em vista a análise voltar-se para os componentes estruturais da organização empresarial e da organização escolar; segundo, sempre que no estudo remeter-se para a relação entre Administração de Empresas e Administração Escolar, quer-se referir à existência de influências das primeiras teorias administrativas (Administração Científica, Teoria Clássica e Teoria das Relações Humanas) na escola e no sistema escolar, à época em que a

Administração da Educação era pensada como Administração Escolar. Nessa fase, as teorias administrativas voltavam-se exclusivamente para as empresas, indústrias e fábricas. Daí falar-se em Administração de Empresas e Administração Escolar; terceiro, o estudo remete para a relação entre a Administração de Empresas e a Administração Escolar ou entre Administração de Empresas e Administração da Educação, sempre que a teoria incidir sobre a empresa e a escola; quarto, após o surgimento da teoria das organizações, e com a sistematização de todo o conhecimento administrativo, pela *Teoria Geral da Administração* ou *Administração*, fala-se em relação entre a *Administração* e a Administração da Educação, pressupondo-se, então, a presença das primeiras teorias administrativas e das teorias organizacionais, posteriores, como a Teoria Neoclássica, a Administração por Objetivos, a Teoria Comportamental, o Estruturalismo, o Desenvolvimento Organizacional, a Teoria de Sistemas e a Teoria da Contingência.

A explicitação das matrizes teóricas de cada uma das teorias da *Administração* possibilita investigar a existência de uma relação entre a Administração de Empresas e Administração da Educação. Apesar de existirem estudos que propõem a análise dessa relação, como os de Felix (1989), por exemplo, eles diferem do proposto neste trabalho quanto ao enfoque, já que este privilegia estabelecer relações entre aqueles campos, a partir da identificação dos traços característicos dos componentes estruturais da organização empresarial e dos da organização escolar. Assim, a proposta de estabelecer relações entre os campos é guiada por um fio condutor, que se explicita na seguinte questão: existem semelhanças entre os elementos estruturais da organização escolar e os elementos estruturais da organização empresarial, quanto à presença nos mesmos do ideário das teorias da *Administração*, as quais permitam identificar relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação e, a partir destas, identificar relações entre a *Administração* e a Administração da Educação?

A ênfase da análise será para *os componentes estruturais* da organização escolar, por guardarem similaridade com os da organização empresarial, constituindo-se em *pontos de articulação* entre os dois tipos de organizações e, conseqüentemente, de relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação.

Primeiramente, é necessário precisar a definição do termo *estrutura,* em nível de vocabulário técnico, no contexto da linguagem de especialidades, a fim de superar as imprecisões e confusões existentes no vocabulário comum. Assim, segundo Saviani (1980), "'estrutura' é a matriz fundamental a partir da qual ou em função da qual são construídos os modelos" (p. 112). É possível construir modelos para que se conheça de forma mais precisa

as estruturas, evidenciando seus elementos e o modo como estes se relacionam, sendo possível também, a partir delas, construir modelos que permitam tanto a modificação das estruturas existentes, como a formação de novas estruturas. Nesse sentido, *estrutura* não se confunde com *modelo*; apesar de serem termos opostos entre si, eles não se excluem, mas mutuamente se incluem.

No estudo das relações, pretende-se levantar os modelos que subjazem às estruturas existentes na organização escolar, na medida em que foram construídos para as estruturas organizacionais da empresa.

Motta (2004) contribui para a clarificação da palavra *estrutura*, quando afirma que "[...] em termos amplos significa tudo o que a análise interna de uma totalidade revela, ou seja, os elementos internos de um sistema, suas inter-relações e disposições" (p. 132). Ao concluir que "o conceito de estrutura é importante para a ciência, porque pode ser aplicado a coisas diferentes permitindo a comparação entre elas" (p.132), mostra a pertinência de sua utilização, neste trabalho, para a análise dos elementos que constituem a estrutura organizativa, seja da empresa, seja da escola, seja do sistema escolar.

Por conseguinte, serão levadas em conta as matrizes teóricas que fundamentam as principais teorias e correntes teóricas paralelas da *Administração*, especialmente as que se referem aos conceitos dos componentes estruturais ou traços característicos da estrutura organizacional e às pessoas envolvidas com o trabalho, como: *a organização*, *a administração* (ou gerência), *o administrador* (diretor ou gestor), *os administrados* (as pessoas), *o grupo* de trabalho, *os processos* de aprendizagem, de formação e de decisões, *os métodos* e *técnicas* empregados no processo administrativo, *os sistemas de incentivos*, como motivação, liderança e clima organizacional, principalmente, e outros traços referentes *às tarefas, ao ambiente* e *a tecnologia*. Com isso, é possível estabelecer categorias de análise que passam a ser utilizadas como referencial para a identificação de semelhanças entre os traços característicos presentes na organização empresarial e os traços da estrutura da organização escolar.

Alguns pressupostos embasam o uso de categorias de análise, sendo um deles o posicionamento de Edward L. Litchfield[82], da área da *Administração*, sobre as manifestações da *Administração e do processo administrativo*, nos diferentes campos organizacionais existentes, deixando clara aquela possibilidade, ao incluí-la entre as suas cinco proposições para a elaboração de uma teoria global da administração: "A administração e o processo

[82] LITCHFIELD, E. H. Notes on a General Theory of Administration. *Administrative Science Quaterly*, v.1, nº 1, p. 3-29, jun. 1956 .

administrativo ocorrem, substancialmente na mesma forma generalizada nas organizações *industriais*, comerciais, civis, *educacionais*, militares e hospitalares" (apud GRIFFITHS, 1971, p. 63, grifos meus).

As relações entre os campos serão investigadas, considerando-se também o âmbito da administração da escola e do processo administrativo que nela se desenvolve.

Griffiths (1971) comunga desse mesmo entendimento, ao afirmar que "a administração é um tipo generalizado de comportamento encontrável em todas as organizações humanas" (p. 75). Para ele, não existe qualquer aspecto da vida humana que não esteja ligado a uma organização social e, sendo a administração uma parte integrante da vida humana, os vários tipos de administração existentes são muito parecidos; assim, o foco de seus estudos se afasta dos campos particulares da Administração, para se concentrar apenas na administração geral.

Justifica-se, portanto, a utilização de categorias de análise, estabelecidas a partir dos traços característicos dos componentes da estrutura organizacional da empresa, identificando concepções, significados e sentidos subjacentes a estes, por matrizes teóricas que fundamentam cada teoria da *Administração*, procurando identificar a presença dos mesmos e suas características, na estrutura organizacional escolar, a fim de estabelecer pontos de articulação entre eles, verificando possíveis relações entre a Administração de Empresa e a Administração da Educação.

Uma das primeiras categorias de análise a ser destacada é a *organização,* pois, desse prisma, podem ser fixadas relações entre a Administração de Empresa e a Administração da Educação, sendo, por conseguinte, essencial perceber como ela é concebida pelos estudiosos, no âmbito da educação. Se, a partir de uma perspectiva conceitual, "as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, a fim de atingir objetivos específicos" (ETZIONI, 1967, p. 9), as escolas podem ser consideradas unidades sociais e, portanto, organizações, pois têm características comuns a estas, como divisão de trabalho, poder e responsabilidades de comunicação, a existência de centros de poder (uma hierarquia de autoridade) e substituição de pessoal, no que se refere à recombinação de seu pessoal, por meio de transferências e promoções na carreira.

Após as reformas educativas dos anos 1980, inicia-se uma nova fase "de desenvolvimento nas escolas dos meios e dos instrumentos para o exercício da autonomia" (NÓVOA, 1995, p. 9), surgindo no campo educacional a abordagem das escolas como organização, revelando uma série de tendências a evidenciar uma mudança de paradigma, provocando profundas mudanças também nos sistemas educativos, sendo um dos pontos

marcantes de sua evolução "a concessão de uma maior importância à escola como organização". Isso se deu devido a questões técnicas e políticas, a motivos de ordem profissional, à vontade de maior participação das comunidades na vida escolar e aos movimentos científicos e pedagógicos. São necessárias novas regulações, nas organizações escolares, do seu funcionamento interno e das suas relações com o exterior.

Nóvoa (1995) trata de uma série de estudos realizados por vários estudiosos da área da educação de diferentes países, tais como Walo Hutmacher, Thomas L. Good e Rhona S. Weinstein Roel J. Bosker e Jaap Scheerens, Luc Brunet Ron Glatter, Rui Canário, que analisam as escolas e seu funcionamento com o olhar da nova abordagem. O autor mantém uma vigilância crítica em relação às novas tendências, não descartando "as potencialidades de uma meso-abordagem dos fenômenos educativos, que é portadora de uma nova territorialidade científica, pedagógica e profissional" (p. 10).

A escola passou a ser olhada do ponto de vista dos aspectos organizacionais do seu espaço social, constituído de vários papéis, de divisão do trabalho, de relações de dependência, da gestão do tempo e do espaço, entre outros (HUTMACHER, 1995).

Embora encontre resistências entre os estudiosos e pesquisadores da área, a abordagem da escola como organização sugere a construção de uma categoria de análise, *a organização escolar*, com base numa reflexão sobre a organização pensada no universo econômico e empresarial (NÓVOA, 1995). Dessa maneira, considerar a escola como uma organização significa poder relacioná-la com as idéias pensadas para as organizações empresariais, com exceção daquilo que ela possui de peculiar e *sui generis,* constituindo um dos pontos de relação e de interação entre os campos da Administração de Empresas e da Administração da Educação. Em síntese, todas as idéias oriundas da *Administração* utilizadas no âmbito da Administração de Empresas, quando adotadas na Administração da Educação, estabelecem, direta ou indiretamente, uma relação entre os dois campos**.**

Os estudos de Barroso (1995) sobre a evolução da organização escolar demonstram que esta guarda os traços das influências exercidas pelas diferentes teorias administrativas e organizacionais.

A perspectiva da escola como organização acarreta uma série de implicações, como adotar, nela, teorias, métodos, perspectivas e modelos, também aplicados nas organizações empresariais. Assim, acarreta aplicar a ela: as teorias da *Administração*; os mesmos métodos de análise, como o Estruturalismo e o Funcionalismo Parsoniano, desenvolvidos pela Antropologia, pela Sociologia e pela Sociologia das organizações, principalmente, utilizados no âmbito da Administração de Empresas e considerados como teorias da *Administração*; as

mesmas perspectivas dos paradigmas organizacionais; e os mesmos modelos administrativos, que norteiam as organizações empresariais.

No que se refere à aplicação das *teorias da Administração* na organização, é preciso esclarecer que o estudo já vem tratando da presença das mesmas, no âmbito da Administração da Educação e, na abordagem da categoria *organização*, não serão feitas referências a cada uma das teorias, de modo específico, embora todas, umas mais, outras menos, tenham deixado marcas na organização escolar. Assim, na abordagem da categoria *organização*, tratar-se-á apenas das teorias administrativas que enfocam a *organização*, tratando-se de sua estrutura de poder, abrangendo o seu exercício e regulação, suas relações com o ambiente e a tecnologia.

Nesse sentido, estudos de vários autores apontam que algumas teorias destacam-se no âmbito da organização escolar, como a Teoria da Burocracia, o Estruturalismo, a Teoria de Sistemas Abertos e a Teoria da Contingência.

No que se refere à Teoria da Burocracia, a empresa e a organização escolar são organizações formais, do tipo burocrático, pois ambas apresentam as características da Burocracia, o modelo weberiano clássico. A burocracia permeia todas as organizações e, em razão de ser um tipo de modelo, que nestas expressa os modos de regulação e exercício de poder, permeia também as escolas e universidades. A presença do modelo burocrático, na organização empresarial e na organização e instituição escolar, articula os dois campos administrativos, estabelecendo relações entre a Administração da Educação e Administração de Empresas.

O Estruturalismo**,** considerado mais um método de análise do que propriamente uma teoria, exerce influências no âmbito da Administração da Educação, no nível da organização escolar, pelas análises dos estruturalistas sobre as organizações do tipo burocrático, entre as quais incluíram as escolas de todos os tipos. As conclusões a que chegaram sobre as disfunções da burocracia e sobre os paradoxos ou dilemas da ação social administrativa, causadores de conflitos, na organização do tipo empresarial, foram fonte de inspiração para os estudiosos da Administração da Educação, que, dessa análise estruturalista das organizações burocráticas, especialmente, das empresas, passaram a identificar nas práticas educativas, no interior das organizações escolares e no sistema educacional, as mesmas contradições e dilemas presentes nas organizações empresariais.

O Estruturalismo foi empregado em estudos de Administração Escolar, como os de Alonso (1976), que adotando a visão estruturalista da organização escolar, a considera como unidade complexa, em que interagem muitos grupos sociais que, embora tenham interesses

compartilhados, têm também interesses conflitantes, os quais não devem ser reprimidos, mas aproveitados pelo administrador, a fim de que possa fazer os reajustes necessários na estrutura da organização escolar. Assim, propõe para o administrador, no exercício de suas funções, "evitar ou reduzir a alienação do homem em relação à organização, ocasionada pelos desajustamentos entre o homem e sua função" (p.90).

A organização escolar e o sistema educacional – este, no nível dos órgãos administrativos que o compõem – são modelos de organização do tipo burocrático, apresentando os paradoxos da ação social e as disfunções provocadas pela burocracia, no que se refere à personalidade de seus membros. O Estruturalismo faz-se presente na organização escolar, já que os estruturalistas, numa abordagem múltipla, incluem as escolas de todos os tipos em suas análises, inserindo-as em algumas das tipologias, quando classificam as organizações.

Na perspectiva acima, o paradoxo básico produzido por toda ação social tem em vista que o indivíduo, ao agir para buscar um efeito desejado, provoca uma série de efeitos não desejados na organização, e os conflitos gerados pela burocracia e provocados pela *personalidade burocrática*, identificados por Merton (1973), encontram-se na organização escolar.

Selznick (1949) relatou alguns efeitos "indesejados" e disfunções apresentados pela estrutura burocrática, enfocando alguns dilemas da ação social, como *a contradição entre teoria e prática, o dilema entre participação e escolha seletiva, a contradição entre as dimensões da perenidade e da fluidez das políticas administrativas* e *o dilema entre o apego às regras e aos padrões burocráticos formais e a renovação das políticas administrativas*.

As contradições básicas da ação social ou administrativa, reconhecidas por Selznick (1949), nas organizações empresariais, comparam-se com as da ação social na estrutura burocrática das instituições e das organizações escolares. São encontradas, nas ações administrativas do sistema educacional oficial, voltadas para as instituições e organizações escolares e, também, nas ações dos atores educativos, em seu interior.

Baseando-se nos meios de controle, aplicados por uma organização, Etzioni (1967) constitui uma tipologia em que classifica as escolas e universidades como um tipo específico de organização *normativa*: "O poder normativo predomina nas organizações religiosas, nas político-ideológicas, *nas escolas superiores e universidades*, *nas escolas* e nos hospitais terapêuticos de doenças mentais" (p. 97) (grifos meus). Da mesma forma, o autor inclui as empresas em um tipo específico de organização *utilitária*:

> A classificação decrescente das organizações, segundo a predominância do grau do poder utilitário é a seguinte: organizações de operários, tais como *as fábricas*, organizações de funcionários, tais como as companhias de seguro, os bancos, as repartições públicas e as organizações militares de tempo de paz (ETZIONI, 1967, p. 96, grifos meus).

Ainda, entre os estruturalistas, Blau & Scott (1962) também elaboraram uma tipologia das organizações, em que incluem, entre *as organizações de serviço*, as escolas e as universidades, e entre *as organizações de interesses comerciais*, as empresas privadas, sejam sociedades anônimas, sejam sociedades de responsabilidade limitada.

A classificação das organizações feita pelos estruturalistas, incluindo as escolas de todos os tipos e as empresas em determinadas tipologias, estabelece relações entre essas organizações e, conseqüentemente, entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação, através da mediação da *Administração*, via Estruturalismo. Como decorrência, surge a relação da *Administração* com as outras duas áreas do conhecimento.

Entre os estruturalistas, aparecem análises que mostram concepções de modelo de *organização*, como as Gouldner (1959), que identifica dois tipos: o modelo racional e o modelo natural, pois são os modelos que embasam as teorias administrativas clássicas e as organizacionais modernas, podendo ser encontrados tanto na organização empresarial, como na organização das escolas e instituições educativas. Esses modelos de concepção de organização são os mesmos na organização escolar e na organização empresarial, de sorte que as relações entre esses campos de administração se devem não só à presença do Estruturalismo, mas, também, à presença dessas concepções de organização.

No que tange à presença da Teoria de Sistemas abertos, no âmbito da organização escolar, Motta (2003; 2004) e Chiavenato (2000) contribuem com comentários importantes, que possibilitam o reconhecimento da importância e da dimensão das influências do modelo de organização como um sistema aberto de Katz e Kahn (1970), no âmbito da Administração da Educação e da Administração de Empresas. Motta (2003), ao examinar as características do modelo de sistema aberto, de maneira explícita, aponta sua presença nas organizações empresariais e nas organizações e instituições escolares. Desse modo, verificam-se relações íntimas entre a Teoria de Sistemas abertos e as organizações empresariais e escolares. De certa forma, ele explicita as relações entre a *Administração* e a Administração da Educação e entre esta e a Administração de Empresas.

As considerações de Motta (2003) sobre as influências do modelo de sistema aberto proposto pelos autores acima citados, no âmbito da Administração da Educação, dispensam

qualquer exame complementar, pela forma como estão explicitadas. No entanto, é importante trazê-las para a análise, visto que a completam de uma maneira substancial.

Na perspectiva de Katz e Kahn (1970), a organização como *um sistema social*, portanto, *aberto*, apresenta algumas características, como: *importação de energia; processamento*; *exportação de energia*; *ciclos de eventos*; *energia negativa*; *informação como insumo*, *controle por retroalimentação e processo de codificação*; *estado estável e homeostase dinâmica*; *diferenciação e eqüifinalidade*. Chiavenato (2000) inclui, entre essas, *limites e fronteiras.*

A *importação de energia*: a organização recebe insumos do ambiente; *a empresa* recebe matéria-prima, mão-de-obra e materiais, enquanto *a escola*, alunos e professores.

O *processamento*: a organização processa os insumos energéticos para transformá-los em saídas; na empresa, isso corresponde à fabricação e ao treinamento; na escola, ao ensino.

A *exportação de energia*: a organização coloca suas saídas no ambiente; *a empresa*, os produtos finais e *a escola*, os formandos.

Os *ciclos de eventos*: a energia colocada no ambiente retorna para a organização, para a repetição dos ciclos necessários ao processamento, sendo que o método básico para identificar uma estrutura organizacional é seguir os eventos encadeados da importação ao retorno da energia; o retorno do investimento é desse tipo e tal fato acontece *na empresa* ou *na escola.*

A *entropia negativa*: a entropia é um processo pelo qual todas as formas organizadas tendem à exaustão, desorganização e, no fim, à morte, de maneira que, para sobreviver, as organizações precisam mover-se para deterem o processo entrópico e se reabastecerem de energia, mantendo indefinidamente sua estrutura organizacional. A *entropia negativa* é o processo de reposição de energia, sendo a eficiência burocrática determinada pela relação entre as saídas e as entradas e a quantidade de energia absorvida pelo sistema. Um exemplo de entropia negativo é a entrada de conhecimento diferenciado, que alimenta tanto *a empresa* quanto *a escola.*

A *informação como insumo*, *o controle por retroalimentação* e o *processo de codificação* significam que os insumos recebidos pela organização referem-se também a informações, as quais proporcionam sinais que lhe possibilitam o meio ambiente e seu funcionamento em relação a ele. A codificação é um sistema de seleção de entradas, através do qual os materiais são rejeitados ou aceitos e traduzidos para a estrutura. O *controle por retroalimentação* ou *retroação negativa* permite à organização corrigir seus desvios. Assim

como todas as organizações, as *empresas* e as *escolas* recebem informações a respeito do seu funcionamento, em termos de imagem, sendo que as mesmas podem corrigir a sua operação.

O *estado estável e homeostase dinâmica* é a característica apresentada pela organização, que no afã de impedir a entropia e assegurar seu caráter organizacional, procura manter uma relação constante no intercâmbio de energia, exportada e importada do ambiente. *O estado firme* é observado no *processo homeostático*, que regula a temperatura do corpo. Nesse sentido, a tendência do estado firme é a *homeostase*. Esse esforço contínuo de adaptação leva a organização ao crescimento ou expansão, já que procura absorver novas funções ou até mesmo subsistemas. *A empresa*, para controlar seu ambiente científico, pode optar pela pesquisa e desenvolvimento. *Uma escola* pode treinar seus professores de acordo com sua filosofia educacional, em vez de se socorrer de outras agências.

A *diferenciação* significa a tendência da organização à multiplicação e elaboração de funções, multiplicando os papéis e a divisão do trabalho. Os padrões globais são substituídos por funções especializadas, hierarquizadas e diferenciadas. No exemplo do item anterior, a pesquisa e o desenvolvimento exigem a criação de novos papéis e sua articulação e, até, um departamento especial, no caso da empresa. O mesmo ocorre na escola, com a criação de novas funções a serem atribuídas ao profissionais educadores, como a função de professor coordenador, por exemplo.

Eqüifinalidade é um princípio que caracteriza o sistema por ele poder alcançar, por diferentes caminhos, o mesmo resultado final, partindo de diferentes condições iniciais. Existe mais de um modo do sistema produzir determinado resultado, quer dizer, existe mais de um caminho para alcançar um objetivo. Assim, uma empresa tem opções tecno-administrativas para produzir alguma coisa ou prestar um serviço. Algo semelhante ocorre com uma escola, que pode optar entre técnicas pedagógicas.

Limites e *fronteiras*: a organização como um sistema aberto apresenta barreiras entre o sistema e o ambiente. Os limites ou fronteiras definem a esfera de ação do sistema, bem como seu grau de abertura, ou seja, receptividade aos insumos, em relação ao ambiente. *Uma empresa* precisa conhecer os seus limites, em termos de sua transação planejada com o ambiente, o que interfere na definição do tipo de produto ou de serviço prestado. Isso também acontece com *a escola*, sugerindo a existência de uma divisão de trabalho entre organizações.

Ainda, considerando a perspectiva de sistema aberto, a organização, apresenta *uma cultura* e *um clima organizacional*. Ela cria uma cultura com seus próprios tabus, costumes e usos, refletindo as normas e valores do sistema formal e sua reinterpretação pelo sistema informal, ou seja, as formas pelas quais esses valores se manifestam. É possível distinguir a

atmosfera reinante na Fiat e na Universidade de São Paulo, por exemplo, em que as normas, valores, costumes e usos, respectivamente, na organização empresarial e na instituição educativa, são diferentes, e percebidos pelas pessoas como tais.

Toda organização possui um subsistema de produção, que se relaciona com o processo de transformação. *Na empresa*, são as funções relacionadas à fabricação e, *na escola,* as vinculadas ao ensino-aprendizagem.

A organização tem subsistemas de suporte, os quais exercem a função de buscar e colocar a energia no ambiente, tratando também do bom relacionamento com esse ambiente. *Na empresa*, essa função é exercida pelos conselhos de administração; *nas instituições universitárias* também por conselhos de administração e nas escolas, em geral, é exercida pelas associações de pais e mestres.

A organização apresenta, ainda, um subsistema de manutenção, responsável pela ligação dos participantes ao sistema, referindo-se aos processos de socialização na organização, inclusive recrutamento, seleção, treinamento, administração de salários, avaliação desempenho e sistemas de promoções e incentivos. O subsistema de manutenção existe tanto nas *empresas*, como nas *escolas.* Possuem subsistemas de adaptação que percebem mudanças ambientais importantes e as traduzem para a organização. As pesquisas de produto e de mercado têm essa função, para *as empresas*, enquanto os "estudos econômicos, demográficos, sociais e políticos", para *as escolas*.

Finalmente, a organização possui subsistemas administrativos que exercem o controle, a coordenação e a direção dos diversos subsistemas, os quais compreendem as estruturas normativas e as estruturas de tomada de decisões. Esses subsistemas dizem respeito ao aspecto gerencial das organizações burocráticas, manifestando-se na gestão *da empresa* e *da escola*.

Segundo o critério funcional, há, ainda, *as organizações econômicas e produtivas*, representadas pelas empresas industriais, comerciais, financeiras e prestadoras de serviços, e *as organizações de manutenção*, as quais compreendem as escolas, colégios, universidades, organizações educacionais de todos os tipos. As universidades estão incluídas n*as organizações de manutenção*, mas podem fazer parte também de um outro tipo, *as organizações adaptativas*, no caso de estarem voltadas para pesquisas.

Como decorrências da aplicação do modelo de organização como sistema aberto, na empresa e na escola, surgem relações entre a Administração da Educação e a Administração de Empresas, e conseqüentemente, com a *Administração*. Em síntese, estabelecem-se relações

entre essas áreas, porque as empresas, assim como as escolas, recebem influências da Teoria de Sistemas.

A *Teoria da Contingência*, representando um conjunto de conhecimentos resultante de pesquisas promovidas por alguns cientistas sociais, em fábricas, indústrias e empresas, alcança não só as empresas, mas, também, as organizações escolares e as universidades. Desse modo, as organizações educativas se aproximam dos modelos de organização reconhecidos por Burns & Stalker (1961): escolas e universidades tradicionais aproximam-se do modelo mecânico e escolas e sociedades modernas, do modelo orgânico (MOTTA, 2003).

As organizações escolares e as universidades apresentam os mesmos aspectos característicos encontrados nas indústrias e fábricas pesquisadas por Joan Woodward e colaboradores, podendo ser enquadradas nos três grupos em que aquelas são classificadas: *produção unitária ou de oficina*, *produção em massa ou mecanizada* e *produção em processo ou automatizada*. Motta (2003) salienta que "um grande número de pequenas pré-escolas que adotam pedagogias não-diretivas tende a apresentar esse tipo de estrutura e de gestão" (p. 27), querendo referir-se à estrutura e gestão das indústrias de *produção unitária ou de oficina*. Para o autor, o tipo de estrutura verificado nas fábricas de *produção em massa ou mecanizada*, em que o sistema de controle é impessoal, pode ser encontrado "com grande freqüência em escolas e universidades onde predominam as pedagogias diretivas" e em instituições orgânicas voltadas para a produção em massa de diplomas, como é o caso de algumas universidades particulares. Em relação às indústrias de *produção em processo ou automatizada*, algumas universidades se aproximam desse tipo de organização, não só "algumas universidades grandes e modernas norte-americanas", como também "algumas poucas faculdades e instituições de pesquisa brasileiras" e "alguns colégios particulares em São Paulo que utilizam pedagogias modernas" (p. 28).

Da mesma forma, as organizações e instituições educativas podem ser enquadradas em quase todos os *sete perfis organizacionais* formulados pelos pesquisadores que integram o Grupo de Aston. Motta (2003), excetuando apenas o tipo *burocracia plena*, do qual as organizações educacionais se afastam, declara que algumas organizações educacionais tendem a se aproximar do perfil *burocracia plena nascente*; os colégios e universidades se aproximam do perfil *burocracia de pessoal*, no entanto, se afastam dele, quando mais modernos; algumas faculdades isoladas podem apresentar o perfil *burocracia de pré-fluxo de trabalho*; e o perfil típico das organizações educacionais é o tipo *organizações implicitamente estruturadas*.

Motta (2003) coloca “a questão dos limites da opção tecnológica, em termos do produto ou do serviço a ser prestado” (p. 30), o qual exigirá trabalhar com tecnologia rígida ou flexível. Para o autor, o produto de um grande número de instituições educacionais são idéias, sendo a tecnologia bastante flexível, daí a necessidade de consenso para a consecução do objetivo. Em outras organizações educacionais, devido à existência de alto nível de especialização do produto, a opção é por tecnologia mais rígida, caso em que é necessária a obtenção de suporte para a consecução do objetivo. Para o autor, as universidades trabalham com produtos abstratos e tecnologia flexível e com produtos abstratos e tecnologia fixa (rígida).

Fundamentado no *modelo diferenciação-integração* de Lawrence e Lorsch (1973), Motta (2003) entende que as universidades constituem um tipo de organização educativa “que trabalha com ambientes relevantes altamente diferenciados” (p. 32), atribuindo o sucesso de algumas delas à capacidade de desenvolver estruturas flexíveis e diferenciadas e ao fato de buscarem mais a coordenação para obter integração, do que se basear na hierarquia.

Uma segunda implicação de se tomar a escola como *organização* é usar, para os seus estudos, os métodos de análise de algumas teorias da *Administração*, como o Estruturalismo e o Funcionalismo Parsoniano.

Em relação ao primeiro, é bem verdade que as idéias estruturalistas contribuíram para os estudos críticos sobre a organização escolar e sobre o sistema educacional. No entanto, o Estruturalismo, enquanto método de análise das organizações, foi empregado por teóricos da Administração da Escolar, para fundamentar estudos sobre a escola e o papel do diretor escolar. É o caso, por exemplo, de Alonso (1976), que, amparada na visão estruturalista da organização, concebe a escola como uma unidade complexa, em que interagem muitos grupos sociais, os quais, apesar de mostrarem interesses compartilhados, têm também muitos interesses conflitantes que não devem ser reprimidos, mas aproveitados pelo administrador, a fim de que possa fazer os reajustes necessários, na estrutura da organização escolar. A autora propõe, para o administrador no exercício de suas funções, “evitar ou reduzir a alienação do homem em relação à organização, ocasionada pelos desajustamentos entre o homem e sua função” (p.90).

Em síntese, o Estruturalismo está ligado às teorias da *Administração.* Sua presença no campo da Administração de Empresas e no campo da Administração da Educação revela, como decorrência, a relação entre a *Administração* e a Administração da Educação, em razão da interferência, nesta, do Estruturalismo, que se apresenta, nos estudos críticos sobre a organização/instituição escolar e sobre o sistema educacional: quando neles são encontrados

as mesmas disfunções e dilemas, inerentes à estrutura burocrática; quando os estruturalistas incluem as escolas em suas tipologias; e quando é utilizado, nos estudos teóricos, como método de análise para examinar a escola. Indiretamente, evidencia-se uma relação entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação, na medida em que se utiliza o Estruturalismo para analisar a organização empresarial; encontram-se as disfunções e paradoxos da ação social na organização empresarial; e em razão de as empresas terem sido analisadas pelos estruturalistas e classificadas nas tipologias por eles criadas, respectivamente, por Etzioni (1967), como *organizações utilitárias*, e por Blau & Scott (1962), como *Organizações de Interesses Comerciais.*

Da dimensão das relações que se estabelecem entre *a Administração* e a Administração da Educação – e entre esta e a Administração de Empresas – e da importância das idéias sobre os dilemas e contradições inerentes à estrutura burocrática, bem como das disfunções da burocracia, relativa à personalidade burocrática, tratar-se-á no Capítulo 4, quando será feita a análise do impacto da presença da Teoria da Burocracia, no nível do sistema educacional e da organização escolar, e do uso do Estruturalismo como método de análise na Administração da Educação.

Ainda com respeito à utilização de métodos de análise para pensar a *organização* escolar, resta considerar os métodos e as análises do *Funcionalismo Parsoniano*.

Parsons (1951) refere-se ao protagonismo das organizações, considerando-as como um sistema social fazendo parte de um sistema social mais amplo. Concebe *as organizações educativas,* como escolas, universidades e instituições de ensino técnico, como organizações responsáveis pela função *latência*, já que transmitem os valores e padrões culturais predominantes na sociedade e na medida em que os reforçam, fazem com que os indivíduos os internalizem e ajam de acordo com esses padrões (MOTTA, 2004). Estabelece-se, de forma indireta, a relação Administração de Empresas e Administração da Educação, na medida em que Parsons compreende as empresas, *organizações econômicas ou produtivas* de uma sociedade, como responsáveis pela função *adaptação*, aquelas que buscam recursos necessários à sobrevivência do sistema social. Desse modo, sob a perspectiva sistêmica do Funcionalismo escola e empresa se relacionam, por ambas serem "consideradas atores sociais no sistema mais amplo em que estão inseridas" (p.176), exercendo duas das funções que compõem a organização, entre as quatro estabelecidas por Parsons. Indiretamente, estabelece-se a relação Administração de Empresas e a Administração da Educação, não só por ambas as áreas utilizarem a visão funcionalista sistêmica, em seu campo de estudos, mas em razão de,

na prática, as organizações empresariais e as escolares serem subsistemas de um sistema maior, a sociedade, nesta exercendo funções.

Em síntese**,** quando as teorias da *Administração* são empregadas como método de análise, tanto das organizações empresariais quanto das organizações escolares e universidades, fazendo-se presentes, respectivamente, no campo na Administração de Empresas e no da Administração da Educação, estabelecem-se relações entre aqueles tipos de organizações e seus respectivos campos. É o caso do Funcionalismo Parsoniano e do Estruturalismo, tomados como métodos de análise das organizações empresariais, respectivamente por Talcott Parsons e pelos estruturalistas, sendo também aproveitados para a análise das organizações escolares por alguns estudiosos da Administração da Educação.

Uma terceira implicação de se entender a escola como *organização* é aplicar a ela as mesmas perspectivas dos *paradigmas* organizacionais.

Alguns *paradigmas* fundamentam as teorias da *Administração*, quer dizer, a *Administração*, como área de conhecimento que se construiu sob a égide dos mesmos. Dessa maneira, os paradigmas que orientam os modelos administrativos empresariais são os mesmos que orientam o campo teórico e prático da Administração da Educação, porque originam e norteiam os modelos de desenvolvimento da *gestão e regulação da organização escol*ar e os dos *processos de ensino*, especialmente *o currículo* e *a avaliação* educacional.

Os grandes paradigmas que nortearam todas as áreas da ciência, em um determinado tempo histórico, são: o paradigma mecanicista, racional, positivista, da ciência moderna, baseado na concepção iluminista, e o paradigma holístico da ciência pós-moderna, fundamentado em uma concepção orgânica de mundo. Ambos orientaram os modelos administrativos oriundos das teorias da *Administração*, transpostos e adotados pela teoria da administração educacional, pelo sistema educacional e pelas escolas, sendo irradiados para os cursos de formação, como, também, fazem-se presentes no âmbito da Administração da Educação, orientando a gestão e os processos de ensino. Desse modo, os *paradigmas* constituem-se em pontos de articulação entre os modelos administrativos empresariais e os escolares, surgindo zonas de interação entre a empresa e a escola e relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação. A *Administração*, como fonte de inspiração dos modelos presentes nessas áreas estabelece relações com a Administração da Educação.

O *paradigma racional-positivista*, tradicional, fundamenta a concepção educacional de *gestão das escolas*, expressando-se pelas "relações de verticalidade encontradas no interior das organizações (sistemas e escolas)" (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 151),

representadas pelas relações de poder entre professor-aluno e nos organogramas piramidais das escolas, em que a estrutura é organizada em forma de pirâmide, onde se encontram, no topo, o Secretário de Educação, o Dirigente Regional de Ensino, o diretor de escola e, na base, as escolas e os alunos. No entanto, na perspectiva do paradigma emergente, da ciência pós-moderna, assumem uma nova concepção de educação, em cuja prática social "as relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre atores sociais" (p. 152). A nova concepção organizacional destaca o papel fundamental dos gestores educacionais, na gestão democrática.

O currículo, considerado um dos elementos básicos da estrutura pedagógica da organização escolar, sofre influências de diferentes fatores que provocam sua constituição e mudanças, de acordo com os interesses políticos e econômicos, presentes em um determinado momento histórico e em um certo tipo de sociedade, como, por exemplo, a sociedade capitalista (PARO, 1996). Nele, podem ser localizadas as idéias das teorias administrativas, apoiadas nos paradigmas aos quais se fez referência acima.

Os paradigmas utilizados no desenvolvimento do currículo, segundo Palma Filho (1990), fundamentado em Mcdonald (1975), são: o Paradigma Técnico-Linear, o Paradigma Circular-Consensual e o Paradigma Dinâmico-Dialógico. No Brasil, o paradigma técnico-linear, como se verá mais adiante, é o mais adotado para o desenvolvimento do currículo; assim, sendo forte sua influência, é importante buscar sua origem e suas características, pois através delas podem ser identificados pontos de relação com as teorias administrativas.

Para caracterizar o paradigma Técnico-Linear, Palma Filho (1990) reporta-se aos estudos de Bobbit[83](1918), que, "fortemente influenciado pela administração científica de Taylor" (p. 31), faz uma analogia entre o processo industrial, segundo a concepção tayloriana, e o processo educacional, em uma tentativa de adaptar as técnicas burocráticas à administração escolar. Estabelece dois fins básicos da construção curricular, que são: preparar os indivíduos para desempenhar funções definidas em uma situação também definida e basear o conteúdo curricular na análise dessas funções específicas e dessa situação específica. Como o modelo curricular de Bobbit se ampara nos princípios da administração científica de Taylor, acentuam-se, no interior da organização escolar, a divisão de tarefas e a especialização das funções.

[83] John Franklin Bobbit, em 1918, publicou a obra *The Curriculum*, "considerada marco da aplicação do enfoque empírico-analítico em trabalhos de currículo" (PALMA FILHO, 1996, p.31).

Segundo o paradigma técnico-linear, tem-se um modelo burocrático de currículo[84], que leva a um tipo de padronização, o mesmo obtido por Taylor na fábrica e, também, a um elevado grau de especificidade.

Neubauer (1989), amparando-se igualmente em Bobbit, ao tratar das influências teóricas no ensino e no currículo, no Brasil, refere-se à presença do *modelo burocrático*, na administração das escolas. Segundo a autora, o taylorismo, predominante na educação americana no século XX, difere das concepções clássicas de burocracia, já que enfatiza a eficiência com o objetivo de aumentar a produtividade e não o exercício de poder, nas organizações; assim, quando a eficiência burocrática é aplicada na administração das escolas, seu efeito mais profundo foi na teoria do currículo.

Bobbit (1918) e, entre seus seguidores, Taba (1983)[85] e Tyler (1984)[86], foram os teóricos que mais influenciaram a construção do currículo, em nosso país, introduzindo a lógica da razão instrumental, voltada para a aprendizagem de competência isolada e habilidades básicas e o princípio da racionalidade técnica, na sua construção (PALMA FILHO, 1990).

Entre nós, têm prevalecido currículos que se modelam, prioritariamente, segundo o paradigma que Domingues (1986)[87] identifica como técnico-linear, e que refletem uma concepção de educação que Saviani (1989) classifica de humanista tradicional. São currículos cuja ênfase está no professor, tomado como detentor do conhecimento a ser transmitido. O objetivo principal desses currículos é a habilitação técnica, visando à adaptação do indivíduo à sociedade. Hoje a problemática da organização dos saberes (disciplinar, cumulativo, interdisciplinar, relacional) passa a ser debatida diante da globalização, defendendo-se a integração do pensamento, o aprender a articular os pontos de vista disjuntos do saber num ciclo ativo, em síntese, assumir a realidade como uma totalidade e não como um fragmento (HERNANDEZ;VENTURA, 1998). Essa tendência aponta para a presença do paradigma emergente, holístico, na elaboração dos currículos.

No Brasil, existe quase que um monopólio do paradigma técnico-linear, pois as idéias dos estudiosos do currículo estrangeiro, acima citados, repercutem no sistema educacional: "A análise dos Guias Curriculares vigentes, no Brasil, a partir da implantação da

---

[84] NEUBAUER, T. R. S da. Influências teóricas no ensino e currículo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa,* nº 70, agosto de 1989. São Paulo: Fundação Carlos Chagas.
[85] TABA, H. *Curriculum Development:* Theory and Practice. Nova York: Barcourt, Brace & Wold, Inc., 1962.
[86] TYLER, R. *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, Chicago: The University of Chicago Press, 1949.
[87] DOMINGUES J. L. Interesses humanos e paradigmas curriculares. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.67, n.156, p. 351-366, maio/ago 1986..

Lei 5692/71, evidencia claramente a adesão ao paradigma técnico-linear por parte das autoridades educacionais brasileiras" (PALMA FILHO, 1990, p. 31).

Segundo Palma Filho (1990), com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases, em 1971, a ação do Ministério da Educação e Cultura – MEC – foi a de propor, para uniformização do currículo, a elaboração de Guias Curriculares pelos Estados da federação, os quais traduzissem os novos objetivos educacionais estabelecidos pela nova lei, o que ocorre com a criação de comissões de currículo que adotaram a orientação curricular de Tyler (1984). O autor ainda enfatiza que, no Estado de São Paulo, o teor do documento[88] elaborado pela SE – Secretaria de Educação – "evidencia, claramente, a adesão oficial ao paradigma técnico-linear" (p. 33), quando destaca a "ênfase na formulação dos objetivos gerais e específicos da matéria no curso" (p. 34).

Entre os processos de ensino, *a avaliação* tem sido problematizada e analisada pelos estudiosos de educação, segundo as perspectivas de diferentes escolas da gestão ou do *management*. Nessa perspectiva, segundo Afonso (1992), deve-se considerar a avaliação na sua dimensão, que não se confina ao âmbito da sala de aula, mas que diz respeito também "a outros aspectos (avaliação do desempenho dos funcionários, avaliação dos professores, avaliação de departamentos, etc.) e à organização como um todo" (p. 91). Nesse sentido, são utilizados, em educação, modelos de avaliação, que, por serem inspirados por escolas da *Administração*, são norteados pelos mesmos paradigmas que orientam os modelos empresariais.

Na perspectiva de Bordignon & Gracindo (2000), a prática social da educação, por sua natureza, incorpora sempre projetos de mudanças, necessitando não só de fundamentar-se em um conjunto de idéias, mas, também, de ter presente quais mudanças paradigmáticas são necessárias para concretizar seus projetos. Desse modo, os paradigmas que fundamentam as teorias da *Administração* são referenciais, no que concerne a essas mudanças, pois até mesmo quando estes apresentam novas tendências, ao expressarem mudanças nas concepções de organização, quando esta passa a ser considerada como *organização aprendente*, tal fato gera repercussões no campo educativo, pois as escolas, enquanto organizações, passam a ser consideradas da mesma forma, ou seja, como *organizações que aprendem* (SENGE, 2005; ALARCÃO, 2001; FULLAN; HARGREAVES, 2000).

[88] Ver: "Diretrizes para a construção do Currículo do Ensino do 1º Grau", elaborado pela Divisão de Assistência Pedagógica – DAP, da Coordenadoria do Ensino Básico e Normal da Secretaria da Educação, publicado em 1972.

Na era do desenvolvimento tecnológico, da globalização e da sociedade de consumo, as novas tendências dos paradigmas organizacionais sinalizam para a necessidade de as organizações se transformarem em organizações "aprendentes", idéias que passam a influenciar também a Administração da Educação.

Alarcão (2001), na abordagem das novas tendências observadas nos paradigmas de formação, de organização e gestão curriculares e de investigação e no do exercício profissional, no âmbito educacional, faz algumas reflexões sobre as mudanças nos paradigmas organizacionais. Aponta um conjunto de fatores, como a globalização, o desenvolvimento tecnológico, a competitividade do mercado, a efemeridade do produto na sociedade de consumo, como responsáveis pelo movimento das "organizações empresariais e industriais a conceituar estratégias para enfrentar os grandes desafios que passaram a ser colocados a elas" (p. 28). Para a autora, ao descobrir-se que as pessoas são o maior dos recursos da organização, percebeu-se

> [...] a importância da sua formação, da atualização dos seus conhecimentos, do desenvolvimento das suas capacidades, do seu potencial de trabalho em equipe, da participação ativa como motivação mobilizadora. A participação nas decisões, o direito à palavra, a capacidade de responsabilização e avaliação foram assumidos como imprescindíveis. (ALARCÃO, 2001, p. 28).

Paralelamente, ressalta-se o reconhecimento de que o desenvolvimento dos conhecimentos científicos sobre gestão possibilitou sistematizar um conjunto de características de uma organização dinâmica, aberta, flexível e aprendente[89].

Segundo a autora, no que concerne aos traços acima elencados, encontram-se, nas organizações escolares, "algumas semelhanças relativamente às organizações empresariais e à sua necessidade de transformarem-se em organizações aprendentes" (p. 29), terminando por destacar as características desse tipo de organização:

> [...] a importância dos recursos humanos, o desenvolvimento orientado por uma visão prospectiva e um projeto de ação, a colaboração dialogante, a articulação sistêmica, a vivência dos valores, o profissionalismo assumido, a formação na ação e para a ação, a investigação sobre as práticas, a construção de conhecimento sobre a organização, a monitorização e a avaliação de processos e resultados. (ALARCÃO, 2001, p. 29).

[89] SENGE, P. M. *A Quinta Disciplina:* arte, teoria e prática da organização de aprendizagem. 12.ed. São Paulo: Best Seller, 1990. (*The Fifth Discipline:* The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday, 1990).

Alarcão (2001), ao defender a escola reflexiva, a situa no enquadramento dos novos paradigmas organizacionais, pois ela mesma afirma, que, em seu artigo anterior, "[...] em que comecei a conceitualizar a escola reflexiva, eu própria assumi estar construindo o meu pensamento a partir de contribuições de autores como *Senge* [...]" (ALARCÃO, 2001, p. 29, grifos meus).

Uma quarta implicação de se considerar a escola como *organização* é aplicar a ela alguns *modelos* administrativos oriundos da *Administração*, primeiramente utilizados no campo empresarial, na medida em que os teóricos os adotam em seus estudos e os representantes oficiais do sistema educacional os utilizam na gestão das escolas. Desse modo, verifica-se, no âmbito da Administração da Educação, a presença de modelos fundamentados pelo ideário da *Administração*, norteando a estrutura organizacional das escolas, como *modelos de gestão escolar*, de *regulação e exercício de poder* na organização escolar, de *modelos de formação*, de *avaliação* e de *currículo*, como também de *modelos de pesquisas acadêmicas*. Tais modelos serão explicitados, quando forem abordadas as teorias administrativas e organizacionais que os encerram, em outros momentos da análise.

A tendência da aplicabilidade de *modelos*, na Administração da Educação, aparece em relação às escolas e às universidades. As conclusões de um grande número de pesquisas realizadas em empresas, indústrias e fábricas, mesmo as que enfocam as organizações como sistemas e subsistemas, podem ser estendidas para as organizações educativas e para aquelas instituições de ensino superior (MOTTA, 2003; 2004). Isso é possível, porque as organizações e instituições educativas apresentam os mesmos modelos do mundo empresarial, industrial e fabril, sendo que algumas instituições seguem o mesmo *modelo de pesquisa*.

No Brasil, Lourenço Filho (1963) deve ser levado em consideração, por mostrar a necessidade de se trabalhar nos estudos de administração educacional com modelos teóricos e por ter contribuído, com seu trabalho, para "uma visão mais abrangente e disciplinar", no campo da Administração Escolar. É o teórico "que encabeça a lista de educadores brasileiros mais reconhecidos naquela época na América Latina", tendo sido sua obra – *Organização e Administração Escolar* – "o texto escolar mais utilizado na América Latina" (SANDER, 2001, p. 113).

Lourenço Filho (1963), quando se refere à necessidade de "modelos ideais (e, portanto teóricos), que bem se apliquem às situações reais, ou práticas, de todo o processo" (p. 37), já preparava o terreno para colher a contribuição das teorias administrativas, clássicas e novas, a fim de subsidiar os estudos sistemáticos da organização e administração escolar, aplicando-as aos serviços escolares. Dessa maneira, já ao tempo dos pioneiros, emerge a

tendência de se aplicar modelos teóricos de outras áreas do conhecimento, no âmbito da Administração da Educação.

Os tempos são outros e mudanças ocorreram no modo de ver e pensar a Administração da Educação; todavia, as idéias de Lourenço Filho (1963) continuam fazendo sentido em contextos novos, sendo pertinente, portanto, considerá-las e utilizá-las no presente estudo, para relatar a função prática da teoria administrativa ou modelo teórico administrativo, que possibilita uma visão de síntese, já "que leva a compreender relações de dependência entre os fatos que nos interessem em situações concretas" (p. 56). Assim, o potencial de compreensão do modelo encontrado em Lourenço Filho contribui para estabelecer as relações da Administração de Empresas com a Administração da Educação. Essas relações estabelecem-se quando modelos teóricos administrativos são empregados no campo da Administração da Educação.

Nessa perspectiva, a partir dos modelos administrativos contidos nas teorias da Administração, contemplados pelas teorias da administração educacional, tendo-se em vista que aqueles são orientados pelos mesmos paradigmas que norteiam os modelos expressos nessas teorias, estabelecem-se zonas de interação entre os dois campos teóricos e relações entre as áreas.

Uma outra categoria a ser focalizada é *administração*, entendida como *ação administrativa*, considerada a partir das matrizes teóricas das diferentes escolas e teorias da *Administração*, principalmente, os conceitos de *administração*, tomados sob a perspectiva de seu desenvolvimento e evolução. Fica evidente, que quando se trata de conceitos de *administração* de outras áreas do conhecimento administrativo, na medida em que estes são transpostos para a Administração da Educação, neste campo, algumas vezes, conservam semelhanças de concepções e significados com que são empregados no campo de origem. Outras vezes, os conceitos de *administração* no campo da Administração da Educação, guardam das teorias da *Administração*, às quais pertencem, fortes influências, ao passarem por processos de reconceptualização e ressignificação.

De qualquer forma, o que inúmeros estudos mostram é que as diversas e diferentes concepções da natureza humana, construídas a partir do avanço de estudos e pesquisas no âmbito da *Administração*, tais como o *homo economicus*, o *homo social*, o *homo complexo*, o *homem administrativo*, o *homem organizacional* e o *homem funcional*, fundamentam e diferenciam as teorias administrativas e organizacionais, como também, integram os conceitos que estas elaboram. Esses conceitos, referentes a elementos, aspectos e processos da realidade da *Administração* e da Administração de Empresas, são assimilados por estudiosos, no

contexto teórico da Administração da Educação e, também, pelos representantes do sistema educacional, no âmbito da Administração Pública, que os aplicam na organização escolar, quando são transpostos para esse campo e terminam por alcançar a Administração da Educação.

A *administração* precisa ser analisada no nível da *teoria da administração educacional*, pois, nesse contexto, percebem-se as influências das ênfases e enfoques das teorias e de outras correntes administrativas paralelas da *Administração*, no campo conceitual da Administração da Educação, ao alterarem os sentidos e significados de seus conceitos, principalmente do conceito de *administração*. Este, quando transposto da *Administração* para o campo teórico da Administração da Educação, constitui-se em um dos pontos através dos quais essas áreas estabelecem relações, com repercussões nas práticas administrativas, que se realizam na organização escolar. Um exemplo é o conceito de administração de Fayol, integralmente adotado por Ribeiro (1952), ao defender a sua aplicação, no campo da Administração Escolar, conforme análise já realizada neste estudo.

A *administração***,** enquanto *atividade administrativa*, é fortemente influenciada pelos *modelos* pensados no âmbito das teorias da *Administração*, que, durante o processo de sua evolução e desenvolvimento, passa por transformações e mudanças, provocando também mudanças na gestão escolar e nas práticas dos diretores da organização escolar. Estes começam a ter seu papel redefinido por conta das novas concepções e a ter novas funções, em razão do surgimento de novos contextos devido a fatores econômicos, políticos e sociais.

No âmbito da gestão escolar, uma categoria a ressaltar é a do *administrador*, porque favorece a análise do papel e das funções a serem exercidas pelo *diretor* da organização escolar, definidas segundo modelos administrativos, pensados no âmbito das diversas teorias e de outras correntes teóricas da *Administração*, inspirando e norteando as suas ações.

. No âmbito da *gestão escolar,* destacam-se alguns papéis a serem desempenhados pelo diretor de escola, que vem assumindo importância cada vez maior, na Administração da Educação, em razão das transformações ocorridas nos sistemas de ensino e no meio social, como também devido aos processos de desconcentração de tarefas e descentralização de responsabilidades por parte da *Administração Geral*. Valerien (1997) salienta o papel do *diretor-gestor* e o papel de *animação do diretor*, pontuando sua importância, quando se trata dos processos de formação e de *avaliação*, *do controle e* das *relações públicas.* Especificamente, em relação ao papel do diretor na condução do processo de *formação* em serviço dos professores, o autor afirma que "o diretor desempenha também um papel fundamental no treinamento em exercício de todos os professores de sua escola" (p. 120).

Considerando-se a Escola de Relações Humanas, quanto aos processos de gestão escolar, identifica-se a ênfase nas pessoas e as interações e relações que acontecem entre elas, na organização escolar, uma vez que, atualmente, não podem ser dispensados o sentido e a percepção das relações humanas, entendidos como indispensáveis ao diretor de escola, a fim de assegurar o estabelecimento de uma comunicação eficaz entre os diversos atores no interior da escola e entre esta e a comunidade

A partir da década de 1960, no contexto da abordagem comportamental de administração, a teoria comportamental, a teoria das decisões e as teorias sobre motivação e liderança exerceram grande influência na Administração da Educação, comprovada por diversos estudos e análises de estudiosos da educação, que tratam dessa questão. Com a teoria comportamental, aparecem os estilos modernos de administração e os estilos de liderança, todos relacionados ao comportamento do administrador-líder. Seu comportamento é determinado pelas convicções que tem da natureza humana, levando-o a escolher *um estilo de administração* e **a** adotar *um estilo de liderança.*

Em cada época, as organizações são administradas de acordo com concepções fixadas por determinada teoria administrativa ou organizacional, de sorte que cada uma delas apresenta convicções específicas sobre o comportamento das pessoas, estabelecendo um estilo de *administração* e, conseqüentemente, um comportamento de líder ou estilo de liderança. Este passa a se constituir em modelo a ser adotado e aplicado na administração das organizações em geral, e na organização escolar, em especial.

A teoria comportamental traz a contribuição dos modelos de McGregor (1966), por meio da proposta de dois estilos de administração, os quais podem ser adotados pelos administradores e que condicionam o comportamento das pessoas, na organização: o estilo da Teoria X, já existente e praticado no interior da organização, baseado em uma concepção tradicional de administração, e o estilo da Teoria Y, pensado pelo autor, em contraposição àquele, apoiado em uma concepção moderna de administração.

O estilo da Teoria X tem raízes na teoria tradicional, mecanicista e pragmática, refletindo um estilo de administração duro, rígido e autocrático, o qual se assemelha ao estilo de administração da Administração Científica de Taylor, da Teoria Clássica de Fayol e da Teoria da Burocracia de Weber (CHIAVENATO, 2000). Tal estilo de administração configura o estilo de líder autoritário, que enfatiza as preocupações por tarefas, e algumas concepções como a de que o poder decorre da posição que o indivíduo ocupa, na organização, e a de que as pessoas são preguiçosas e irresponsáveis por natureza (HERSEY; BLANCHARD, 1986).

Já o estilo da Teoria Y é um estilo de administração aberto, dinâmico e democrático, propondo um estilo de administração participativo e fundamentado nos valores humanos (CHIAVENATO, 2000), levando a configuração de um estilo de líder democrático que supõe que o poder de líder é conferido pelo grupo que deve liderar, que as pessoas podem dirigir-se a si mesmas e são criativas no trabalho, quando estão motivadas (HERSEY; BLANCHARD, 1986).

As organizações escolares também se apóiam, para serem administradas, em estilos de administração e estilos de líder. O papel desempenhado pelo administrador, no âmbito dos diferentes tipos de administração, tem variado de acordo com as necessidades, objetivos e finalidades da organização e, especificamente, no âmbito da Administração da Educação, aquele apresenta variações devido à forma como a educação é estruturada, tendo em vista as definições de aprendizagem e o conhecimento exigido em cada momento histórico (RESENDE, 1995).

No que se refere ao Estruturalismo, *s* análises estruturalistas possibilitaram identificar as mesmas disfunções, encontradas nas organizações burocráticas empresariais, na organização escolar, em razão de esta ser também do tipo burocrático. Dessa forma, *a personalidade burocrática* identificada por Merton (1973) manifesta-se, no interior da organização escolar, no exercício da gestão escolar, através do estilo burocrático de direção. A presença da personalidade burocrática do diretor, no exercício de suas funções, em razão de a escola ser uma organização do tipo burocrático como a empresa, apresenta, como decorrência, uma interação entre os dois tipos de organização, estabelecendo-se relações entre a Administração da Educação e a Administração de Empresas.

A Teoria de Sistemas é utilizada para a análise do papel a ser desempenhado pelo diretor da organização escolar, percebendo-se que a visão sistêmica expressa-se pela interdependência entre as "funções técnicas", responsabilidade do professor e as "funções administrativas", do diretor, todas independentes entre si, mas integrando o trabalho de administração (ALONSO, 1976). Fica assim claramente definida a nova função do administrador.

Uma outra categoria, que se destaca como componente da estrutura organizacional da empresa, relaciona-se com os *administrados*, também componente da estrutura da organização escolar, nesta, abrangendo os *profissionais de educação*, especialmente, os professores pertencentes às escolas e universidades, bem como os *trabalhadores da*

educação[90], pertencentes aos quadros de servidores da escola e de outros órgãos administrativos de educação, locais e regionais, de órgãos nacionais que exercem supervisão sobre estes. Todos integram o conjunto de *trabalhadores* da educação como um todo.

Quando se trata dos professores, as teorias de administração e organização, ao influenciarem o sistema educacional e a escola, terminam por afetar suas atividades educativas. No entanto, as influências dessas teorias, ao serem divulgadas ou adotadas, nos cursos de formação de Magistério e Licenciaturas, bem como nos cursos de formação continuada, levam aqueles profissionais a assumirem o ideário, veiculado, de algumas teorias da *Administração*, atendendo os interesses dos representantes do sistema educacional oficial, cuja pretensão é moldar a escola, para que ela supra as necessidades do sistema capitalista de produção.

A presença das idéias da Escola de Relações Humanas, da Teoria Comportamental e da Teoria da Decisão pode ser verificada, respectivamente, quanto: às relações informais, que se estabelecem no grupo de trabalho, envolvendo os professores e funcionários; aos processos de motivação e liderança dos trabalhadores da educação; aos processos de formação desses diferentes atores e; ao processo de decisões, tendo em vista que os professores necessitam decidir sobre as múltiplas atividades a serem por eles realizadas. Todas essas idéias são semeadas, no nível do sistema educacional, através de cursos de formação continuada e de capacitações, promovidas pelas Diretorias Regionais de Ensino.

Na categoria *administrados* incluem-se *os alunos*, já que a administração é exercida fundamentalmente para estes e estão subordinados às normas e diretrizes estabelecidas pelas autoridades educativas, seja o diretor, sejam os professores ou os inspetores. Desse modo, as influências do ideário da *Administração* atingem, além dos *profissionais de educação* e *trabalhadores de educação*, *os alunos*.

Lourenço Filho (1976), às vezes de forma expressa, outras nas entrelinhas, introduz, na Administração Escolar, idéias oriundas da Escola de Relações Humanas, quando acentua que os "discípulos, alunos, estudantes" são "elementos a serem trabalhados" no desenvolvimento do trabalho escolar, devendo como pessoas "serem assim permanentemente consideradas" (p. 55). E ainda afirma:

---

[90] "Freitas (1992, p.3-23) reconhece, no aparato escolar, a partir das relações "(sociais) para as quais os profissionais são preparados "dois grupos de" atores : 'os *trabalhadores da educação* (merendeira, porteiro, etc.) e os *profissionais da educação*'. O *profissional da educação* é, segundo esse educador, aquele cuja preparação corresponde à 'sua formação como educador com ênfase na atuação como professor'" (CARVALHO, 1979, p. 158).

> Quaisquer que sejam as concepções educativas que uma escola adote, hão de fundar-se, antes de tudo, no pressuposto de um desenvolvimento progressivo dos educandos para possibilidade de *ajustamento social*, e, assim no aperfeiçoamento das *relações humanas* em geral. Ainda que antes que se imagine uma escola dentro de uma organização formal, uma organização "de fato", nela existirá, queiramos ou não. (LOURENÇO FILHO, 1976, p. 55).

O autor, ao aludir a "uma organização de fato", sugere a organização informal, pensada pela Escola de Relações Humanas, isto é, os grupos informais, com necessidades várias, às quais se incorporam aspectos das tendências sociais gerais, ou seja, ele quer referir-se às relações de amizade entre aqueles que, de uma maneira ou de outra, estão envolvidos com os serviços escolares.

Uma outra categoria, os *processos organizacionais* e suas subcategorias, como os *processos de aprendizagem*, *processos de formação*, *processos de tomada de decisão*, *processos de participação* e *processos de* mudanças, remete a um outro componente da estrutura organizacional da empresa, os diversos *processos* desenvolvidos no seu interior. A estrutura organizacional da escola também apresenta como componente os *processos organizacionais*, encontrados na estrutura da organização empresarial, estabelecidos e norteados pelas idéias das teorias da *Administração*. Assim, os processos organizacionais ocorrentes na organização escolar são influenciados por aquele ideário administrativo, constituindo-se em pontos de articulação entre a empresa e a escola, a partir dos quais se configuram relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação, bem como entre a *Administração* e a Administração da Educação.

As teorias administrativas exercem influências sobre *os processos de aprendizagem* e *de formação* dos professores e alunos, que se desenvolvem no interior das organizações escolares, destacando-se os referentes à aprendizagem dos alunos, à aprendizagem da organização escolar e à formação dos professores, incluindo a formação em serviço e a formação continuada.

Um aspecto importante a levar em conta é a formação dos administradores ou gestores escolares para exercício de suas funções, já que a formação, atualmente, é vista como um instrumento fundamental para o desenvolvimento de competências envolvendo valores, conhecimentos e habilidades, para lidar com mudanças cada vez mais rápidas, com diversos contextos diferentes e complexos, com processos de participação democráticos e, também, para adaptar-se às novas circunstâncias e exigências institucionais (MACHADO, 2000). No entanto, no Brasil, as iniciativas nesse sentido são tímidas e as escolas ressentem-se pela ausência de um programa permanente de formação de gestores, embora existam programas de

formação continuada esporádicos. A questão que se coloca é: que idéias esses programas de formação veiculam? Pesquisas têm demonstrado que eles refletem as idéias das teorias organizacionais que influenciam a gestão escolar, em um determinado momento histórico. Segundo Machado (2000), observa-se hoje "a transição de um modelo de gestão burocrático, centralizado e autoritário para um modelo democrático, flexível com foco nos resultados" (p. 102), sendo este último decorrente das idéias administrativas do movimento Desenvolvimento Organizacional, originário da *Administração*. Essas idéias, na última década do século XX, nortearam a gestão escolar em muitos países, inclusive no nosso. Aqui, emergiram programas de formação continuada para gestores da educação, como o Projeto Circuito Gestão[91], no Estado de São Paulo, em que se constatou a presença das idéias do Desenvolvimento Organizacional.

Quanto aos *processos de participação*, a participação, seja da comunidade, seja dos diferentes atores no interior da organização escolar, decorre do princípio da gestão democrática da escola pública (LIMA 1999; PARO 1997; CURY, 2000).

Os *processos de participação* encontram significado e sentido no contexto da democratização das relações entre as pessoas de dentro e fora do âmbito da organização escolar, principalmente, quando se consideram os *processos de tomada de decisões*, já que a participação propriamente dita "é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões" (PARO, 1997, p. 16). O autor volta o olhar para os condicionantes internos da participação, ao vínculo existente entre o processo de ensino e a participação, bem como à participação da comunidade, na escola.

Lima (1999), fazendo a releitura de Freire (1967), enfatiza a construção, pelo autor, de "uma teoria da participação democrática radical, criticando a não participação silenciosa e alienante e também as formas de participação passiva, subordinada ou meramente instrumental", esclarecendo que "a participação de que fala é uma participação no processo de tomada de decisão, um acto de ingerência, e não a atitude de espectador que se limita a assistir [...]" (p.33).

Cury (2000), colocando os Conselhos educativos como órgãos "que participam do destino de uma sociedade" e afirmando "o papel do indivíduo como fonte de poder" que se encontra imbricado no sentido da modernidade, embora ele não possa exercê-lo de modo direto, afirma que "[...] em momento algum eles deixam de ser titulares e fonte do poder. Por isso não se excluem formas diretas de participação" (p.48).

---

[91] CIRCUITO GESTÃO: formação continuada/gestores da educação. São Paulo: SEE/IDORT, 2000.

Considerando-se a constituição e desenvolvimento desses processos, no interior das empresas e, também, das escolas e universidades, estabelecem-se relações entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação. Uma vez que esses processos são provenientes de teorias da *Administração*, sendo por elas influenciados, no nível da empresa, estas aplicam-se também aos processos organizacionais, no nível da organização escolar. Em razão disso, formam-se relações entre a *Administração* e a Administração da Educação.

A categoria *métodos* revela um outro componente da condução do processo administrativo, isto é, os métodos aplicados à aprendizagem, como a dinâmica de grupo, o trabalho em grupo ou em equipe e outros. Cabe aqui fazer referência às diferentes metodologias oriundas do universo da Administração de Empresas, presentes nas práticas dos profissionais educadores e gestores de educação, como às ligadas ao domínio organizacional da gestão e da profissão docente.

A categoria *sistemas de incentivos* diz respeito à *motivação*, *liderança* e *clima*, aspectos identificados nas organizações em geral, graças ao trabalho dos teóricos da Escola de Relações Humanas e da Escola de Recursos Humanos.

Com a Administração de Recursos Humanos, consolida-se o conceito de *homo complexo*, surgindo novas teorias sobre motivação e liderança, alavancadas com os estudos de Abraham Maslow, e propostas de mudanças profundas nas organizações, ao mesmo tempo em que são realizados muitos estudos e pesquisas nesse sentido. Seus resultados possibilitam a construção de elos que ligam o campo da Administração de Empresas ao da Administração da Educação, na medida em que estudiosos desse campo os aproveitam para clarificar seus próprios estudos, numa evidente aceitação e adesão às idéias que os fundamentam.

As posições de David McClelland, por meio da sua teoria contingencial sobre *motivação*, propondo ao administrador entender a necessidade de realização, de afiliação e de poder das pessoas que trabalham na organização, permitindo que desenvolvam competência técnica e profissional, a fim de que possa motivá-las no trabalho, estão presentes não apenas na empresa, mas, também, na organização escolar.

Chris Argyris[92], ao elaborar sua teoria do comportamento nas organizações formais, postula o conceito de *liderança* e, para isso, elenca uma série de pressuposições, das quais decorre um conjunto de processos de organização, entre os quais destaca o *processo de fusão*, visa à fusão do indivíduo e da organização, mediante o atendimento dos objetivos e satisfação

[92] ARGYRIS, C., *Executive Leardship*. New York: Harper, 1953.

das necessidades de ambos. Realçando a importância desses processos, na organização, contribui identificando, além do *processo de fusão,* mais alguns, como o *do desenvolvimento do trabalho, de prêmio e castigo, de autoridade, de perpetuação, de identificação, de comunicação e de status* (GRIFFITHS, 1971). A relação entre Administração de Empresas e Administração da Educação consolida-se, já que as idéias sobre liderança, elaboradas por Chris Argyris, penetram no âmbito da teoria educacional, através do trabalho de Griffiths (1971), e são irradiadas dele para os cursos de formação, já que sua obra foi amplamente divulgada nesse tipo de curso. A partir das influências das teorias do comportamento da *Administração* sobre as duas áreas, estabelece-se a relação entre ela e a Administração da Educação.

No que se refere, ainda, ao *sistema de incentivos* existente na organização, *o clima organizacional* também é ponto de articulação entre a empresa e a escola, constituindo-se em zonas de interação entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação.

Brunet (1995), em seus estudos sobre o clima de trabalho e a eficácia da escola, trata das categorias do clima, fundamentando-se nos tipos de clima traçados na teoria dos sistemas de Likert (1961). Este autor aborda o clima em função de oito dimensões:

> 1) os métodos de direção;
> 2) a natureza das forças de motivação;
> 3) a natureza dos processos de comunicação;
> 4) a natureza dos processos de influência e de interacção;
> 5) o modelo utilizado para a tomada de decisões;
> 6) a estratégia de definição dos objetivos e das normas organizacionais;
> 7) o processo de controle utilizado;
> 8) a definição dos objetivos de desempenho e de aperfeiçoamento (BRUNET, 1995, p. 130).

Essas dimensões que envolvem o clima organizacional, propostas por Likert (1961), são pensadas para o universo das organizações empresariais, pois se referem a conceitos e concepções da Escola de Relações Humanas e das teorias da Administração de Recursos Humanos, mas, na medida em que são empregadas por Brunet (1995), para clarificar seus estudos quando trata do clima da organização escolar, este passa a pensá-lo segundo categorias de análise do mundo empresarial. A adoção das idéias de Likert (1961) baseia-se na afirmação do autor: "A teoria de sistemas de Likert (1961, 1974) traça um retrato fiel e pertinente dos diferentes tipos de clima susceptíveis de serem registrados numa organização, *numa escola* ou em qualquer outra instituição" (p. 130, grifos meus).

Brunet (1995) também alude aos efeitos do clima organizacional no desenvolvimento pessoal e na formação dos professores, ressaltando que "o clima desempenha um papel

fundamental no êxito das ações de aperfeiçoamento ou de formação (reciclagem) do pessoal de uma escola" (p. 132). Destacando a importância do clima do tipo participativo e aberto às mudanças, para o empenhamento em programas de formação e aperfeiçoamento, menciona o efeito do ambiente sobre o estado motivacional dos membros da comunidade educativa, apoiando-se nos estudos de Lewin (1951)[93], psicólogo alemão que realizou estudos nas áreas de processos sociais, motivação e personalidade. Assim, afirma:

> De acordo com Lewin (1951), o ambiente pode ser concebido como um campo de forças de "motivação" e de "repulsa". Estas forças advêm das necessidades e das capacidades do indivíduo, do comportamento das outras pessoas ou factores puramente físicos. A intensidade da força é o produto das expectativas e do valor que um indivíduo atribui à persecução de determinado objetivo. (BRUNET, 1995, p. 132).

O autor, quando trata do clima organizacional, mais uma vez busca fundamentos em trabalhos voltados para o universo da administração de empresas.

Na linha de pensamento das Relações Humanas, Brunet (1995), ao abordar a satisfação e rendimento dos membros da comunidade escolar, associa o sucesso escolar dos alunos e a eficácia administrativa da escola ao clima organizacional, usando, nas suas argumentações, estudos realizados por Bowers (1977) e Likert (1961, 1967, 1974), que demonstraram que organizações altamente produtivas estão ligadas a um clima de participação elevado.

Em síntese, como decorrência da influência das idéias, princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, estabelecem-se relações entre esta e a Administração da Educação e, conseqüentemente, entre esta e a Administração de Empresasl, em razão de aquela ser fonte de inspiração e influências para essas áreas de conhecimento administrativo.

A relação entre a *Administração* e Administração da Educação estabelece-se, também, quando os estudiosos desta área utilizam categorias de análise das teorias da *Administração*, referentes aos componentes da estrutura da organização empresarial e seu entorno, para pensar o sistema educacional e a organização escolar, com vistas à sua aplicação nos estudos teóricos e no exercício da Administração Escolar.

Nessa perspectiva, os estudiosos têm tentado buscar uma solução que dê conta de explicar as complexas condições vivenciadas pelas escolas e sua administração. Neste caso, consideram as teorias da *Administração* como uma contribuição para os estudos teóricos e

[93] LEWIN, K. *Resolving Social Conflicts*: Field Theory in social science. New York: Harper and Row, 1951.

para a prática da administração escolar, procurando resolver seus problemas de organização e de administração, bem como tornar os serviços escolares mais eficientes.

Antes, e depois de as escolas serem pensadas como organizações, discussões são levantadas entre os estudiosos, devido às tentativas de transposição, para o campo da Administração Escolar, dos enquadramentos teóricos produzidos pelas teorias da *Administração*. De qualquer forma, apesar das críticas e dos posicionamentos contrários, tem perdurado, na educação, em nível mundial, a adoção do referencial teórico das teorias da *Administração*, para a administração das escolas e do sistema educacional.

No Brasil, ao tempo das repercussões das primeiras teorias administrativas, já se faziam reflexões no cenário dos debates e estudos que envolviam a Administração Escolar, questionando-se sobre a transposição para este campo das idéias e modelos das teorias da *Administração*, aparecendo posicionamentos a favor, como Ribeiro (1952) e Alonso (1976). Todavia, é no contexto das mudanças ventiladas após o surgimento da teoria das organizações que o ideário destas passa a repercutir e a ser aplicado em outros tipos de instituições e, igualmente, nas escolares, momento em que crescem as discussões em torno da questão, pois as escolas começam a ser pensadas como organizações, através do emprego de categorias de análise do universo da administração de empresas em seu contexto.

Existe uma tendência acentuada de, cada vez mais, as organizações escolares serem olhadas da mesma maneira que as empresas e mercados econômicos: "[...] As análises e instrumentos analíticos para compreender as dinâmicas empresariais e mercantis vão adquirindo maior relevância na hora de julgar os sistemas escolares" (SANTOMÉ, 1998, p. 20).

A mesma posição tem Bordignon (s/d), ao considerar que "não são poucos os que situam as organizações educacionais como empresas e advogam que as mesmas devem ser administradas como tal" (p. 15).

Félix (1989) em um exame crítico do posicionamento assumido pelos teóricos da Administração de Empresas, como Drucker (1975)[94], e da Administração Escolar, como Ribeiro (1952) e Alonso (1976)[95], aponta como um dos pressupostos, que estão subjacentes à posição desses autores,

---

[94] DRUCKER, P. *Administração*, *tarefas*, *responsabilidades práticas*. São Paulo: Pioneira, 1975.

[95] Félix (1989) utiliza as obras de Ribeiro (1952) e de Alonso (1976), respectivamente, *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar* e *O Papel do Diretor na Administração Escolar*, citadas nas referências bibliográficas, a primeira por ser um clássico da Administração Escolar, a segunda, por constar em todos os planos de curso da disciplina Administração Escolar de algumas universidades brasileiras, segundo levantamento feito em 1980 (nota da autora, p. 71).

> [...] o de que as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e, por isso, têm estruturas similares, podendo ser administradas segundo os mesmos princípios, conforme os mesmos modelos propostos pelas teorias da Administração de Empresa, feitas apenas as adaptações necessárias para atingir suas metas específicas. (FÉLIX, 1989, p. 73).

Entre aqueles que utilizam as teorias de administração e de organização como referencial teórico para a análise da organização escolar e do papel do administrador escolar, destaca-se Alonso (1976). A autora apela para o Estruturalismo como forma de estabelecer limites à tendência burocratizante da organização escolar, à Teoria das Decisões (Behaviorismo), para fundamentar e clarificar o papel do administrador escolar, durante o desenvolvimento do processo decisório, no interior da organização escolar, e a Teoria de Sistemas Abertos, a fim de fazer análises da organização escolar, esta considerada como fazendo parte das "organizações modernas".

Por intermédio da análise estruturalista, a concepção da organização como uma unidade complexa, onde interagem diversos grupos sociais, coloca à tona os conflitos que decorrem dessa interação, os quais "devem ser aproveitados pelo administrador para fazer os ajustes necessários na estrutura" da organização (ALONSO, 1976, p. 90), de sorte que, para obter maior eficiência, o administrador deve compreender a "estreita relação entre o sistema de autoridade existente na organização e a forma de ajustamento dos indivíduos a ele" e a necessidade de maior congruência entre "a relação existente entre os objetivos visados e o tipo de estrutura proposta" .

A autora acima citada propõe, no contexto do behaviorismo, a decisão racional, que deve ser "objeto de especiais considerações por parte do administrador que para tanto necessita de instrumentos especiais como o planejamento" (p. 90).

Ao adotar o enfoque sistêmico, Alonso considera-o mais adequado para a análise da escola, por "oferecer uma interpretação dinâmica da organização escolar, decorrente do intercâmbio constante, que ela mantém com o seu ambiente" (p. 91). No contexto da sociedade tecnológica, a organização escolar, para atingir seus objetivos diante do alto grau de complexidade que adquire, estrutura-se em um sistema com determinadas funções:

> Na sociedade tecnológica atual, a escola assume atribuições complexas decorrentes do *alto grau de especialização* atingido. Este determina o aparecimento de *sistemas com funções* bem definidas e socialmente reconhecidas e envolve a ordenação de *um conjunto de elementos inter-relacionados* e dirigidos para a consecução de objetivos previamente definidos. (ALONSO, 1976, p. 1).

Ao propor o exame dos objetivos da escola e sua compreensão enquanto sistema social, dentro de um sistema maior, com o qual mantém relações de interdependência, a autora admite "que só se obtém um enfoque dinâmico da estrutura da escola através da *concepção de sistemas abertos* [...]" (p. 99, grifos meus).

A visão sistêmica da organização escolar passa a ser identificada, quando a autora sugere uma revisão do papel, estrutura e funcionamento da escola, diante da sociedade tecnológica atual, "a partir de uma compreensão da escola em sua totalidade orgânica, isto é, em sua concepção global e unitária" (p. 5). O enfoque sistêmico expressa-se pela interdependência entre as funções, exercidas pelo professor e as funções, desempenhadas pelo diretor, "ambas integrando o trabalho de administração" (p. 3).

A identificação da organização escolar como *sistema social* implica que nela deve existir *um ajustamento* à realidade externa: "Assim considerada a escola como *organização social* com atribuições institucionalmente estabelecidas, mas com objetivos suscetíveis de *ajustamento* às diversas condições do contexto social onde se localiza" [...] (p. 2, grifos meus).

É igualmente salutar uma integração de esforços para a consecução de objetivos específicos, à proporção que a organização escolar se torna mais diferenciada e especializada:

> À medida que a escola se mostra mais e*specializada*, a consecução de seus objetivos específicos passa a depender basicamente de um trabalho de cooperação ou de *integração* dos esforços desenvolvidos, de modo a evitar a dispersão, assegurar maiores e melhores resultados finais e garantir a eficiência do sistema. (ALONSO, 1976, p. 2, grifos meus).

A relação entre a *Administração* e a Administração da Educação é estabelecida quando algumas teorias da *Administração*, como a Teoria de Sistemas, são usadas, por alguns estudiosos de educação, como instrumento analítico para estudar a situação e o funcionamento dos *sistemas de ensino*. Constata-se, ainda, uma relação entre a *Administração* e a Administração da Educação, porque tanto o setor empresarial, como o setor educacional utilizam o enfoque sistêmico, aplicando-o a uma grande variedade de áreas. Entre esses estudiosos, situa-se Coombs (1976)[96], um dos primeiros a adotar a Teoria de Sistemas como instrumento analítico para estudar a situação e funcionamento dos sistemas de ensino. Após os trabalhos desse autor, essa matéria desenvolveu-se por meio de outros estudos, objetivando conceber uma teoria geral do sistema educacional, como os de Sander (1985), que incorporou a Teoria de Sistemas como instrumento analítico para pensar o sistema educacional,

[96] COOMBS, P. *A crise mundial da educação*. São Paulo: Perspectiva, 1976.

empreendendo tentativas para sistematizar conhecimentos sobre a Teoria de Sistemas na Administração da Educação. O autor oferece elementos conceituais que fundamentam sua utilização no estudo do sistema educacional e no exercício da administração da educação, no Brasil.

Relações entre a *Administração* e a Administração da Educação são estabelecidas quando as teorias administrativas e organizacionais são aproveitadas, em alguns estudos educacionais, como referencial teórico para embasar propostas de construção do campo teórico da administração educacional, ou seja, a elaboração de uma teoria de Administração Escolar. Os estudos de Griffiths (1971), nos Estados Unidos, e de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), em nosso país, representam essa tendência. Percebe-se que, já à época em que a Administração da Educação era tomada como Administração Escolar, são reconhecidas relações entre essa área do conhecimento e a *Administração*.

Griffiths (1971) se apóia na qualidade de quatro teorias de Administração Educacional e em outras quatro teorias da Administração não-educacional, para fundamentar o desenvolvimento dos estudos voltados para as tentativas de teorização em Administração, sendo seu objetivo propor o enunciado de uma teoria de Administração Escolar, em que a *administração* é concebida como tomada de decisão, inspirando-se nos trabalhos de Barnard (1938) e Simon (1950) sobre o comportamento administrativo e o processo decisório, nas organizações.

No Brasil, as primeiras tentativas de sistematização do conhecimento em Administração Escolar foram realizadas por Ribeiro (1952), que, ao formular os seus fundamentos, situa, entre eles, "o aproveitamento dos estudos gerais de administração que constituíram a via de solução encontrada por outras instituições" (p. 32), escolhendo as teorias de Taylor e Fayol, como fonte de inspiração para resolver os problemas existentes no campo. Lourenço Filho (1963) é outro teórico da Administração Educacional que trata, em seus estudos, da aplicação das teorias gerais de organização e administração aos serviços escolares.

Em síntese, primeiramente estabelece-se uma relação entre a *Administração* e a Administração da Educação quando os teóricos e os estudiosos da área utilizam as teorias da *Administração*, em suas tentativas de sistematizar conhecimentos, em vários estudos, envolvendo temáticas pertinentes ao âmbito da Administração da Educação, como, propostas de construção do seu campo teórico, análises sobre a organização escolar e o papel do administrador escolar e propostas de construção de uma teoria de sistema educacional. Uma segunda relação estabelece-se, agora, entre a Administração de Empresas e a Administração

da Educação, em razão de ambas as áreas de conhecimento, terem como fonte comum, no que se refere à aplicação das teorias administrativas e organizacionais, a *Administração.*

2.2 OS RUMOS TEÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A compreensão da historicidade da Administração da Educação remete ao estudo das suas origens e das formas de sua construção teórica. Dessa maneira, a sua história, passa, necessariamente, pela análise das formulações feitas em seu próprio campo teórico e em outros campos de conhecimento administrativo, a *Administração Geral* e a *Administração Pública*, que, nela atuando desde suas origens, constituem-se em importantes pilares de sua construção teórica**.** Assim, para a abordagem de alguns aspectos constitutivos do processo da construção teórica da Administração Educacional, torna-se importante analisar a produção dos seus teóricos e estudiosos, cujos trabalhos destacam-se diferentes décadas, considerando que muito contribuíram com suas idéias e posicionamentos, alguns críticos, para a construção de um pensamento genuíno em Administração da Educação, no Brasil. Nesses estudos, é preciso identificar elos que comprovem o vínculo da teoria da Administração Educacional com as teorias da *Administração*, visto que esta influencia o campo da Administração da Educação, com a qual estabelece relações através de diversos pontos de articulação entre elas.

A Administração Pública, representada pela administração educacional, no nível do sistema educacional, nas esferas, federal, estadual e municipal, tem relevante função, já que é responsável pela organização e administração deste e das escolas públicas, exercendo-a mediante orientações e diretrizes contidas nas políticas públicas, voltadas para a educação, expressas na legislação educacional. Aqui, ressalta-se o papel mediador da Administração Pública na transposição do ideário das teorias da *Administração*, incluindo as pedagogias racionalizadoras a serem aplicadas nas escolas, na medida em que o Estado serve-se das mesmas para atingir a realização de seus interesses. Dessa forma, deve-se partir das influências exercidas pela *Administração*, na Administração da Educação e na Administração Pública, e das relações que ela mantém com essas áreas.

Nessa perspectiva, no processo de desenvolvimento e evolução da teoria da Administração Escolar, é oportuno considerar as contribuições dos teóricos e estudiosos da área, as contribuições das políticas públicas e ações de governo referentes à administração educacional, no nível de poder central, ligadas à organização e à administração dos sistemas

educativos e das escolas, bem como os princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, desenvolvidas durante o século XX. Em decorrência, uma das temáticas posta em questão concerne às influências de outras ciências e campos de conhecimento sobre o campo prático e teórico da Administração da Educação, relatadas em diversos estudos da área.

No Brasil, entre os estudiosos que realizaram estudos, no âmbito da Administração da Educação, tidos como representativos das principais correntes administrativas e importantes pelo contributo para a constituição teórica da Administração Educacional, encontram-se, nomeadamente, Teixeira (1968; 1997), Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963), Alonso (1976), Félix (1989), Mello (1997) e Paro (1999).

Paralelamente a esses, outros pesquisadores da Administração da Educação igualmente têm trabalhado, através de seus estudos e análises críticas, para a constituição teórica e evolução desse campo, como Sander (1982; 2002), Freire (1982; 1989; 1997 e 2001), Silva Jr. (2000; 2002), Bruno (1992; 1997), Maia, Ribeiro & Machado (2003), entre outros.

Os trabalhos de todos esses estudiosos, publicados em diferentes décadas, serviram significativamente para o avanço da construção teórica da Administração Educacional, mediante as relevantes temáticas abordadas, comprovadas, também, pela extensa produção da ANPAE, pelas dissertações e teses elaboradas nas últimas décadas.

No Brasil, os primeiros esboços da teoria da Administração Educacional são feitos pelos pioneiros, no início da Administração Escolar, inaugurando as repercussões de outros campos do saber na área, quando surgem as primeiras idéias sobre a aplicabilidade do ideário da Escola Clássica de administração na Administração Escolar, nos anos 1950. Nesse contexto, destaca-se Ribeiro (1952), que adere às idéias da Administração Científica de Taylor e, especialmente, da Teoria Clássica de Fayol, postulando sua aplicação na administração da escola.

Nos anos 1960, aparecem as primeiras discussões sobre as influências das teorias administrativas, no cenário da Administração Escolar, trazendo elucidações para os estudiosos, que procuram pensá-la não mais como uma realidade isolada, mas comparando-a ou situando-a no novo contexto da lógica empresarial, que, por influxo do Estruturalismo, extrapola os limites da empresa e avança para todos os tipos de organizações.

No cenário da Administração Escolar, as discussões sobre a introdução, ou não, dos princípios da Administração Científica, na área, agrupam-se em duas posições que se constrapõem: a primeira, predominando nas escolas e nos currículos dos cursos de Pedagogia, defende a aplicação dos princípios, métodos e técnicas em vigor na empresa capitalista; a

segunda, lutando pela especificidade da educação, é radicalmente contra a adoção das idéias da teoria empresarial, no campo da educação (PARO, 1996). Essas posições, que dividem os estudiosos, têm-se perpetuado ao longo das décadas seguintes, ganhando força com os estudos críticos, na década de 1980, mas de forma mais atenuada, principalmente a partir do final dos anos 1980 e 1990, com os estudos sobre as escolas, que passam a ser consideradas como organizações (NÓVOA, 1995).

Teixeira (1997), ao defender a especificidade da Administração Escolar, a diferencia da administração da fábrica, comparando-a à administração dos hospitais:

> E há outra administração – à qual pertence o caso da Administração Escolar – muito mais difícil. Seu melhor exemplo é a Administração dos hospitais, em que a grande figura é, digamos, a do cirurgião; o administrador é apenas o homem que dispõe o hospital nas condições mais favoráveis possíveis para que o cirurgião exerça com maior perfeição possível a sua função. Este é também o caso da educação. (TEIXEIRA, 1997, p. 275).

Ainda Teixeira (1997), no expressivo discurso *Que é Administração Escolar*[97], distingue dois tipos de administração: a administração da fábrica, mecânica, em que prevalece a função de planejar e o "elemento mais importante é o planejador, o gerente [...]" (p. 275) e a Administração Escolar, em que a administração "é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor"..

Ribeiro (1997) argumentava a favor da criação de uma nova mentalidade na formação de profissionais de Administração Escolar e uma Administração mais racional, para resolver os problemas provenientes do intenso processo de industrialização e urbanização, no caminho para a democratização. Referia-se às atividades específicas, entre as quais "planejamento, organização, assistência à execução, avaliação de resultados e prestação de contas ou relatórios" (p. 271), que deveriam ser desenvolvidas em todos os setores da organização escolar. O autor alude ao sentido moderno da Administração, entendendo que esse rol de atividades específicas de administração "visam direta e dominantemente ao grupo de trabalho escolar – professores e funcionários – e aplicam-se a todos os aspectos da vida de empresa escolar" (p.271).

Sander (1986), ao fazer um estudo sobre a relação entre as diferentes fases da história da Administração da Educação e a missão da ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação –, salienta o compromisso dos seus fundadores e integrantes com

[97] Discurso proferido, no dia 5 de fevereiro de 1961, na abertura do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, no Salão Nobre da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo.

a *eficiência* na organização do trabalho pedagógico, quando expressam, no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, em 1961:

> A administração escolar supõe uma filosofia e uma política diretoras pré-estabelecidas; consiste no complexo de processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam na escola em divisão de trabalho; visa à unidade e economia de ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba atividades específicas – planejamento, organização, assistência à execução (gerência), avaliação de resultados (medidas), prestação de contas (relatório) – e se aplica a todos os setores da empresa – pessoal, material, serviços e "financiamento". (I Simpósio de Brasileiro de Administração Escolar, 1961, apud SANDER, 1986, p. 15).

Nos meados da década de 1970, em virtude da alta instabilidade do ambiente externo, ocorre "a mudança para as teorias administrativas modernas, que procuram pensar as possibilidades adaptativas da organização em tal contexto" (BRUNO, 1993, p. 132). Durante as lutas entre as classes trabalhadoras e a classe empresarial, percebeu-se que as formas convencionais de organização do trabalho, preconizadas pelas teorias administrativas clássicas, não estimulavam a capacidade de pensar e o espírito de cooperação dos trabalhadores. Surgem, no cenário da Administração Escolar, novas teorias da *Administração*, as quais passam a ser referencial teórico para a análise das escolas. Nessa década, destacam-se os estudos de Alonso (1976) sobre a escola e o papel do diretor escolar, e os trabalhos de Tragtenberg (1974), úteis para a evolução da teoria educacional, quando coloca o modelo burocrático de organização em xeque.

A partir dos anos 1980, a ideologia democrática avança e acena para uma redefinição política da educação, surgindo, então, no cenário da Administração da Educação, a necessidade de utilizarem-se para a análise das escolas o referencial teórico, agora, contido nas novas teorias organizacionais da *Administração*. Sobressaem, na década, os estudos de Sander (1985) sobre a possibilidade de constituição de uma teoria educacional de sistemas, fundamentado na Teoria de Sistemas, e os textos críticos de Félix (1989).

Importante ter em mente, nesse período, a produção teórica da ANPAE[98], que muito tem ajudado no desenvolvimento e evolução da teoria da Administração Educacional e no desenvolvimento social, ao envolver, em seu campo, conflitos e consensos e ambigüidades, levando-se em conta também o seu processo mediador e seus desafios. Proliferaram os estudos teóricos e práticos sobre a Administração da Educação, salientando-se, dos meados

[98] ANPAE: Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Nasce, em 1961, durante a realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar e Educação Comparada, ocorrido em São Paulo, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP.

dos anos 1980 até o final da década, estudos sobre a abertura do espaço escolar à comunidade, a administração colegiada com os professores, a administração e planejamento participativo e o colegiado.

Desde os anos 1990, os pesquisadores passam a se preocupar com outras problemáticas referentes ao sistema educacional, que passaram a ter um enquadramento político, administrativo e organizacional, em razão das novas concepções de democracia, de Estado e de Administração Pública. Surgem debates envolvendo questões como a globalização, o neoliberalismo, a descentralização, a municipalização, os financiamentos da educação e a participação. Na escola, as atenções focalizam a avaliação, direção, formação de professores e gestão democrática. Nos primeiros anos da década, aparecem estudos orientados para as pesquisas no campo da Administração da Educação e para o trabalho escolar. As políticas educacionais incluindo as reformas educacionais, o financiamento da educação e o ensino superior ocupam o centro das atenções. Ainda, nos meados dos anos 1990, ocorrem as primeiras reflexões sobre os desafios da modernidade e a questão da *qualidade* na educação, no ensino e na prática educativa. No entanto, ao longo de toda a década, são objetos de análise a descentralização, a democratização, a municipalização, o neoliberalismo, a organização do sistema de ensino, a privatização, a qualidade e a formação dos professores.

A gestão também está sempre presente em todos os estudos, nas suas vertentes: gestão democrática, gestão da educação e gestão da escola.

Na primeira década do século XXI, Silva Jr. (2002) enfatiza o predomínio da noção de gestão sobre a de administração como uma das duas questões que concentram o movimento da Administração Educacional, no Brasil:

> Desse predomínio decorre a indução do significado de gestão como gestão empresarial, ou, seja o embotamento da produção do significado de gestão educacional. Identificando gestão como gestão empresarial, observa-se a crescente mercadorização dos critérios de gestão educacional, com a prevalência da lógica do mercado educacional sobre a lógica do direito à educação. (SILVA JR., 2002, p. 199).

Prevalecendo a lógica do mercado educacional, segundo o autor, "o que se constata é a estagnação teórica da administração educacional como campo de conhecimento e de investigação" (SILVA JR, 2002).

Alguns autores concebem a teoria da administração educacional como um desdobramento da *Administração Geral*, vinculando sua gênese ao próprio desenvolvimento das teorias que a constituem, como Kuenzer (1984), para a qual "os primeiros trabalhos de

administração educacional surgiram a partir das idéias dos teóricos fundadores da teoria geral" (p.40), Taylor e Fayol. A autora remete ao artigo escrito por Bobbit, em 1913, em que aplica os princípios de Taylor à administração educacional, definindo a função do diretor como identificador e difusor das tarefas inerentes à organização escolar. Como defensores da Teoria Clássica de Fayol, com obras significativas para a área, a autora cita Moelmann e Querino Ribeiro, em nosso país.

De fato, no Brasil, entre os estudiosos que contribuíram para a constituição da teoria da administração educacional, alguns realizam estudos apoiados em teorias administrativas e organizacionais específicas, como é o caso de Querino Ribeiro, o qual, em 1938, produz importante trabalho sobre o fayolismo na administração da escola pública, obra que antecedeu à de Sears, em 1950, nos Estados Unidos, uma das mais fiéis expressões do fayolismo aplicado à administração escolar (KUENZER, 1984). Destacam-se os trabalhos de Alonso (1976), que utilizou a Teoria de Sistemas, o Estruturalismo e o Behaviorismo, para fundamentar seus estudos sobre a administração da escola, e Sander (1985), que usou a Teoria de Sistemas para pensar o sistema educacional brasileiro em todas as suas esferas. Outros pesquisadores escreveram sobre temáticas diversas, sempre tendo como referência as teorias da *Administração Geral*, de forma genérica.

No Brasil, a concepção clássica de administração e a racionalização administrativa, que fundamentam a *Administração Científica* de Taylor e a *Teoria Clássica* de Fayol repercutem no âmbito da Administração Escolar, onde a necessidade de elaboração e de definição de um quadro conceitual para o campo alavanca a formulação de um conceito de *administração*, levando alguns dos seus primeiros teóricos, como Ribeiro (1952) e Teixeira (1968; 1997), a levantarem a questão, em seus pronunciamentos[99], no momento em que definem um posicionamento com respeito à aplicação daquele ideário, na escola. Esses autores procuravam oferecer para a Administração Escolar, enquanto disciplina e enquanto prática administrativa, um referencial teórico que pudesse servir como orientação para o funcionamento da organização escolar, mas suas idéias divergem em relação a vários aspectos, conduzindo à elaboração de diferentes conceitos de Administração Escolar.

De um lado, Teixeira (1997), a favor da qualidade do magistério, mais de acordo com "as experiências européias ainda presentes entre nós" (p. 278), defendia a preservação

[99] Ver: *Discurso de Abertura do Simpósio*, proferido por José Querino Ribeiro, na Abertura do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, realizado no salão Nobre da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, de 5 a 11 de fevereiro de 1961; *O que é administração escolar*? – conferência proferida de improviso, por Anísio Teixeira, durante a realização do I Simpósio de Administração Escolar, em fevereiro de 1961.

daquelas experiências, pois só assim a escola brasileira se livraria do perigo de sofrer um processo de mecanização, nos moldes da escola americana, que "ganhou um pouco o jeito, o feitio de fábrica, de organização bem planejada no centro e deflagrada para ser executada" (p.278). A qualidade do magistério deveria permear a Administração Escolar, que, na concepção do autor, possui três grandes funções: a de *administrador* da escola*, de supervisor* de ensino e *orientador* dos alunos. De outro, Querino Ribeiro que, desde a década de 1930, vinha procurando "transpor para a Administração Escolar as teorias que sustentavam a Administração Geral, como era denominada a Administração de Empresas" (MENESES, 2001, p. 122).

Ribeiro (1952), atrelando a Administração Escolar a uma "certa filosofia e a certa política de educação (p.153), chega à conclusão de que *administração* " [...], especificamente, no seu sentido mais moderno, resume-se em: Planejamento, Organização, Assistência à Execução, Avaliação de Resultados e Prestação de Contas ou Relatórios" (RIBEIRO, 1997, p.271). Acrescentando-se a essas atividades outras idéias do autor, tais como "a previsão acompanha o planejamento", "a assistência à execução abrange o controle escolar" e "as medidas de reforço e de rendimento do trabalho escolar são um aspecto particular de seu controle", chega-se à conclusão de que ele adota o conceito de *função administrativa* ou *função administrativa* de Fayol, caracterizando sua transposição para a área.

Na prática da *administração* escola, destaca-se *a função administrativa* ou *administração*, cujo conceito, para Ribeiro (1997) não se confunde com o de Administração Escolar. Para ele, o conceito de Administração Escolar relaciona-se com sua finalidade, que consiste: primeiro, em traçar os objetivos da escola, atendendo aos ideais propostos pela Filosofia da Educação; segundo, em adotar um estilo de ação de acordo com a Política de Educação; e, terceiro, em empregar técnicas para o desenvolvimento de atividades escolares, segundo o conhecimento científico dos elementos humanos envolvidos no processo de escolarização .Para atingir seus propósitos, a Administração Escolar deve envolver o planejamento da ação, a organização de funções, a assistência à execução do planejado e organizado e o controle dos resultados, donde se conclui que

> **ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR** é o complexo de processos, cientificamente determinados que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia (p. 153, grifos meus).

A definição do conceito de Administração Escolar, assim colocada, conduz ao entendimento de que as dimensões da filosofia e da política de educação integram-se à *administração*, isto é, ao "complexo de processos" referentes a determinadas ações, idênticas àquelas que compõem a função administrativa ou *administração*, pensada por Fayol, a qual considera como uma entre as cinco demais funções que devem existir em uma organização. Desse modo, chega-se à conclusão de que este está contido numa categoria mais ampla, que é a Administração Escolar, portanto não se confunde com o conceito desta.

Na definição de Administração Escolar de Ribeiro (1968), está implícita a idéia de que, enquanto disciplina, não cabe à Administração Escolar questionar os ideais educacionais, nem prescrever atividades pedagógicas, mas reunir meios para que as atividades escolares sejam realizadas com unidade e economia. Assim, a Administração Escolar poderia se socorrer de outras ciências com técnicas mais convenientes às atividades da escola.

Nessa perspectiva, verifica-se, assim, "que a teoria de administração escolar teve suas origens na teoria geral da administração" (KUENZER, 1984, p.40), tendo-se também em vista que a *Administração* é o berço de um dos conceitos de *administração* escolar.

O surgimento do humanismo na administração da organização escolar, faz com que novos significados sejam incorporados ao conceito de *administração* escolar e mudanças sejam introduzidas no âmbito teórico da Administração Escolar. Essas mudanças ganham uma dimensão maior, devido ao ideário da Escola de Relações Humanas ter sido inspirado em sistemas de Psicologia e, no Brasil, já existir uma tradição psicológica muito forte. A ciência psicológica ocupa um grande espaço nos assuntos pedagógicos da época, fato que pode ser observado nos estudos da Administração Escolar, especialmente em Ribeiro (1952). As idéias voltadas para a solução de conflitos entre os integrantes da organização escolar, apresentam-se nos trabalhos de Carvalho (1979), que utiliza a teoria da integração de Follet (KUENZER, 1984).

Os princípios neoclássicos destacam-se no processo de constituição teórica da Administração da Educação, em razão da utilização, nesse contexto, de alguns de seus instrumentos, destacados por Motta (2003) como: os programas de qualidade total[100], flexibilização, divisão da organização em processos, integração horizontal, eliminação de níveis hierárquicos, padronização e transparências organizacionais (ISO 9000, ISO 14000), Reengenharia e *downsizing*. Muitos desses instrumentos, com o objetivo de aperfeiçoar, melhorar processos e serviços educacionais, foram propostos por estudiosos de educação e

[100] *Qualidade Total*, segundo Reeves & Bednar (1994), significa que um produto ou serviço deve satisfazer ou superar as expectativas dos consumidores. Representam esse movimento Juran, Deming e Ishikawa.

adotados pelo sistema educacional oficial, principalmente os princípios da *Qualidade Total*, cuja aplicação passou a ser defendida na Administração da Educação. Destaca-se também a questão da centralização v*ersus* descentralização, na agenda das discussões dos estudiosos, no cenário da Administração da Educação, a partir dos anos 1980, com o aparecimento de muitos trabalhos envolvendo o tema (BUENO, 2004; CLEITON, 2004; MARTINS, 2004; CLEITON et al, 1999; GIUBILEI, 2001).

No Brasil, na década de 60, emergem as idéias da abordagem comportamental, que representa um conjunto de teorias sobre comportamento humano, motivação, liderança e decisões. Um novo conceito de administração é introduzido, no âmbito da Administração da Educação, na medida em que as idéias da abordagem comportamental são introduzidas nos estudos teóricos da Administração Escolar, através das obras de alguns autores da área, como o trabalho de Lourenço Filho (1963), na linha comportamentalista, e através de teses e dissertações, que usam como referência, entre outros autores, David Maclleland, Frederick Herzberg, para motivação e satisfação no trabalho; Douglas MacGregor, Chester Barnard e Rensis Likert para sistema administrativo e liderança (KUENZER, 1984), Chris Argyris sobre

As idéias de Douglas McGregor, que fundamentam a Teoria Y e a Teoria X acabam sendo irradiadas para todos os campos em que a administração é exercida e, no caso da Administração da Educação – em razão de ampliarem o conceito de administração – provocam mudanças na gestão do ensino e da escola, pela introdução das novas concepções da natureza humana e sua motivação para o trabalho e, por contribuírem com *estilos de administração,* colocados à disposição dos administradores, para dirigirem o comportamento de todos aqueles que atuam no ambiente escolar. Inúmeros estudos e pesquisas tratam do comportamento do diretor e seu estilo de administração (VALERIEN, 1997).

Com as teorias sobre liderança, as concepções de Rensis Likert de *sistema participativo* e *estilos de liderança* são introduzidas na administração da organização escolar. Segundo Hersey & Blanchard (1986), na realidade das práticas da organização, verificam-se os diferentes tipos de sistemas enunciados por Likert; na verdade, sua proposta de *sistema participativo*, ainda que de forma lenta, tem sido introduzida em diversas organizações, provocando aumento da produtividade, redução de custos e elevação do moral dos trabalhadores, não ficando a organização escolar livre da influência daquela proposta.

No âmbito da Administração da Educação, vários estudos e pesquisas, relativos à escola, relatam os resultados alcançados em termos de aprendizagem e eficiência, com melhoria em todos os aspectos da organização e da vida escolar, quando se proporcionam espaços para as iniciativas, assunção de responsabilidades e o exercício de autonomia dos

atores educativos, no interior da organização escolar (NÓVOA, 1995; BARROSO, 1995; LIMA, 2000). A *administração*, ao ganhar novos componentes e significados, tem seu conceito dimensionado, alterando a teoria e a prática da gestão do ensino e da escola, impactos que serão vistos de forma aprofundada no tópico 4.3, *Impactos dos modelos empresariais na Administração da Educação.*

A partir das idéias de Chris Argyris sobre a aprendizagem dos membros da organização empresarial, os processos de comunicação, a circulação das informações e os processos de formação passam a ser valorizados no campo da Administração da Educação, introduzindo mudanças significativas na gestão do sistema educacional e na gestão da escolar. Novas exigências são feitas ao administrador da organização escolar, em razão de mudanças no seu papel e das novas funções a desempenhar, o que altera a realidade da *administração escolar* (ALARCÃO, 2001; FULLAN & HARGREAVES, 2000; THURLER, 2001) e introduz mudanças no quadro conceitual da Administração da Educação.

A concepção de organização do *Tipo B* de Argyris, a ideal para o autor, marca o campo da Administração da Educação, em que passam a ser valorizados os programas de formação, enfatizando-se, no interior da organização escolar, não só programas de *formação continuada* promovidos pelo sistema, mas também *a formação em serviço* e *a formação contínua,* cabendo ao administrador escolar abrir espaços para que esse tipo de formação se efetive, no interior da organização escolar.

A *teoria dos dois fatores* (fatores higiênicos e fatores motivacionais ou intrínsecos) e sobre a *Ampliação e Enriquecimento de Tarefas* (*job enrichment*) de Herzberg (1959) ecoam na Administração da Educação, pois, levando em conta os fatores motivacionais dos indivíduos, à *administração*, no nível de sistema, compete elaborar políticas educacionais que permitam o aprendizado e o treinamento de habilidades e a progressão na carreira. No nível da organização escolar, oportunizar situações de aprendizagem e formação cabe ao diretor de escola.

As idéias de David McClelland sobre motivação humana repercutem no campo da Administração da Educação, surgindo obras a respeito de formação de professores destacando-se, principalmente, a importância da competência técnica e profissional dos educadores, a valorização das relações interpessoais entre eles e os demais membros da organização escolar e a sua realização pessoal e profissional. Essas idéias, alterando a gestão do sistema educacional e da organização escolar, introduzem mudanças no âmbito teórico da Administração da Educação.

Lourenço Filho (1963) introduz o comportamento administrativo como um novo elemento, na Administração Escolar. Entendendo que os administradores escolares em ação realizam atividades operativas e administrativas, as quais devem ser examinadas, isto é, as ações das pessoas a que se atribuam "funções de organizar e administrar as escolas, ou seja, o *comportamento administrativo* que os serviços regulares do ensino reclamam" (p. 58). Para ele, é importante "[...] a caracterização das *situações concretas* que os administradores defrontem, com uma análise de suas *atividades básicas*, ou *comportamento administrativo*" (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 61, grifos do autor).

Em síntese, na análise do capítulo III de sua obra, incluída como referência neste estudo, quando trata dos *Administradores Escolares em Ação*, percebe-se que, em várias passagens, sua preocupação é com o comportamento administrativo dos administradores e a sua definição.

O autor adota as idéias de James G. March e Herbert A. Simon[101], principalmente as que se desdobram das noções de *organização* e *administração*, para fundamentar os estudos de *Organização e Administração Escolar*:

> *É, nesse caso, o da ação de algumas pessoas ou de muitas pessoas que trabalhem de concerto, que se propõe o problema de uma estruturação que envolva divisão de trabalho e gestão definida de operações levando a idéia fundamental de ação metódica a desdobrar-se nas noções derivadas de organização e administração* (5) (SIMON; MARCH, 1958, apud LOURENÇO FILHO, 1963, p. 27, grifos do autor).

As palavras *organização e administração* tanto designam o *processo,* a ação de organizar e administrar, como o *resultado* dessa mesma ação, a coisa organizada ou o empreendimento administrado. "Como quer que seja, é dos verbos *organizar* e *administrar* que devemos partir, a cada um examinando de per si e nas relações que justifiquem sua aproximação, ou combinação, no título geral de nosso estudo (p. 27, grifos do autor).

Dentre as três perspectivas que, segundo Lourenço Filho (1963), poderiam ser usadas para os estudos dos fatos do ensino ou da educação: *a histórica, a comparativa* e *a de eficiência*; contudo, nos estudos da Organização e Administração Escolar, aplica-se esta última. Com esse posicionamento, ele introduz no campo da administração da educação os conceitos *de eficiência* e *de racionalização*, ambos centrais em suas proposições,

---

[101] Ver: MARCH, J.G. & SIMON, H. *Organizations*. New York: Willowy & Sons, 1958; *Administrative behavior*, 1947; *Public Administration*, 1950; *Models of Man*, 1957; *Organizations*, 1958; *The shape of automaton*, 1960; *The Sciences of Artificial*, 1969; *Human Problem-Solving*, 1972; *Models of discovery*: and other topics in the methods of science. Dordrecht, Holland; Boston: D. Reidel Pub. Co., 1977; *Models of thought*. Vol. I and II, Yale University Press, 1979; *Models of bounded rationality*. Vol. I and II. MIT Press, 1982; *Reasons in Human Affairs*. Stanford University Press, 1983.

especialmente em relação ao conceito de Administração Escolar, pois este pode ser deduzido de suas colocações, como "meios empregados de forma racional para propor e alcançar satisfatoriamente determinados fins" (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 25).

> Dessa maneira, a perspectiva finalista se identifica com a de eficiência e se expressa,
>
> > [...] em termos de objetivos graduados, a serem obtidos por instrumentação racional, com maior domínio da ação intencional de educar, através das escolas, públicas ou particulares, e dos agrupamentos maiores ou menores, que formem, em redes de estabelecimentos de um só nível de ensino ou de todos eles. (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 25).

A *perspectiva de eficiência* supõe não só a graduação de objetivos definidos de acordo com as funções sociais das escolas, mas também a coordenação de elementos e recursos, quer dizer, dos meios idôneos para a consecução dos fins propostos, mediante uma instrumentação que possibilite atender aqueles objetivos (p. 25).

Na década de 1960 e início da seguinte, as idéias dos teóricos transitivos, como Mary Parket Follet, sobre as formas de solução dos conflitos e, principalmente, as de Chester Barnard, sobre o processo de tomada de decisão na organização, ganham dimensão quando as modernas teorias da administração introduzem, como prática de gestão, "o dirigismo" calcado nas práticas de motivação, *cooperação e integração* (BRUNO, 1993) (grifos meus). As novas idéias repercutem no âmbito da Administração da Educação, no Brasil, penetrando nas escolas, através de práticas de gestão, por terem sido assimiladas, respectivamente, por Carvalho (1979) e Griffiths (1971), cuja obra foi muito utilizada no ensino de Administração Escolar (MOTTA, 2003) e, ainda hoje, como referência nos cursos e nos estudos de pós-graduação, em educação[102] .

Griffiths (1971), referindo-se às idéias de Chester Barnard sobre o processo decisório nas organizações, salienta que as mesmas contribuíram para fundamentar muitas teorias administrativas e organizacionais: "A maioria, senão a totalidade, das teorias em circulação tem sua origem em Barnard" (p. 66), levando-o a empreender tentativas de construção de uma teoria de administração, voltada para campo da Administração Escolar. O autor fundamenta seu trabalho no processo de tomada de decisão conforme proposto por Barnard (1968), afirmando que, em relação ao mesmo, embora muitos estudos tenham sido realizados, "o estudo definitivo é ainda o de Barnard" (p. 66). Conclui-se que o pensamento de Barnard, ao influenciar a elaboração da teoria administração escolar de Griffiths (1971), alterou as práticas de gestão, introduzindo mudanças na concepção de *administração*. Dessa forma

---

[102] Ver: link: Biblioteca in, www.administracaodaeducacao.pro.br, *site* de Administração da Educação, vinculado ao Grupo de Pesquisa Política Educacional e Organização do Trabalho na Escola, que integra o conjunto de grupos de pesquisa da Faculdade de Filosofia e Ciências, da UNESP, Campus de Marília.

alterou-se o quadro conceitual da Administração da Educação, em razão das idéias sobre a tomada de decisões na organização, terem sido incorporadas ao conceito de *administração.*

A Teoria da Burocracia e o Estruturalismo também estão representados nas bases de construção da teoria da administração escolar, por fazerem parte do conjunto de teorias e correntes teóricas paralelas que constituem a *Administração*, existindo muitos trabalhos publicados, bem como teses e dissertações, que utilizam seus principais representantes, como referência. Em boa parte desses estudos, os autores fazem críticas à racionalidade instrumental, característica central da obra de Max Weber, como também reportam-se às idéias dos autores estruturalistas para fundamentá-los.

No Brasil, entre os autores que analisam a obra de Weber, destaca-se Maurício Tragtenberg[103], cujas idéias repercutem e ganham importância, no âmbito teórico da Administração da Educação, por fazer a análise crítica da Burocracia, identificando os aspectos ideológicos das teorias administrativas e organizacionais, na medida em que contribuem para a perpetuação do modelo burocrático de organização, para atender os interesses do capitalismo.

Os aspectos, inerentes às organizações burocráticas, a estrutura e a administração burocrática, aos quais Tragtenberg (1974) refere-se, fazem-se presentes na estrutura e administração dos órgãos que compõem o sistema educacional, bem como, na estrutura e administração das escolas de todos os tipos, até as universidades. Repercutem na teoria da administração escolar, na medida em que seus estudiosos fazem referência ao modelo burocrático de organização, no desenvolvimento de seus trabalhos, com conotações críticas ou não. Destacam-se, entre os estrangeiros, Barroso (2001), Hutmacher (1995), entre outros, e os brasileiros, como Tragtenberg (1974), Freire (1975), Neubauer (1989) e Félix (1989).

As idéias dos teóricos do Estruturalismo chegam ao Brasil, atingindo o campo da Administração da Educação, no final da década de 1970, após a publicação da obra *Organizações Modernas* de Amitai Etzioni. As análises do autor ganham importância, também, porque ao classificando as organizações em tipologias, estabeleceu alguns tipos, incluindo as escolas de todos os tipos e as universidades entre as *organizações normativas*, o que possibilitou a realização de estudos posteriores na área (MOTTA, 2003).

Os estruturalistas ao se voltarem para a burocracia e suas disfunções, alimentam e reforçam as críticas ao modelo burocrático de organização, promovidas pela grande maioria

---

[103] Maurício Trantenberg é um dos principais representantes da teoria crítica, no campo dos estudos organizacionais, e sua obra destaca-se no conjunto da produção acadêmica brasileira em Sociologia das Organizações.

dos estudiosos de educação e da Administração da Educação, podendo ser sintetizadas, nos posicionamentos de alguns, que, juntamente com as críticas, defendem práticas organizacionais e administrativas escolares democráticas voltadas para: a emancipação dos sujeitos; a autonomia dos sujeitos, da escola e da pedagogia; a "governança democrática", como a participação de todos nas decisões, que dizem respeito à escola e, sobretudo, à organização do trabalho escolar (LIMA, 2000; FREIRE, 1967; 1970; 1997).

Os estudos dos teóricos estruturalistas, como Merton (1949), Gouldner (1954; 1957-58; 1959), Selznick (1949;1957), Blau & Scott (1962), Crozier (1971) e Thompson (1967; 1969), são referência em muitos trabalhos, não só de autores estrangeiros, como de autores brasileiros, no campo da Administração da Educação, fundamentando obras, teses, dissertações e artigos.

O Funcionalismo de Talcott Parsons, enquanto método de análise das organizações foi utilizado na Administração da Educação, repercutindo nos estudos sobre a gestão das organizações educacionais, como os de Alonso (1976) e os Bordignon & Gracindo (2000).

Alonso (1976) utiliza a análise estrutural-funcionalista das organizações para fundamentar estudos sobre o papel da escola e do diretor escolar, em razão destes ganharem complexidade diante do contexto tecnológico atual e, conseqüentemente, o aparecimento de uma visão da organização como sistema social, com funções definidas, envolvendo a ordenação de um conjunto de elementos inter-relacionados dirigidos para a consecução de objetivos previamente definidos. Com a especialização interna da escola, o atingimento de seus objetivos específicos depende de um trabalho de integração dos esforços desenvolvidos, para assegurar melhores resultados finais e a eficiência do sistema. Assim, a administração passa a ser entendida como "atividades de integração do trabalho escolar" (p. 2), sendo a função administrativa por excelência, no nível da unidade escolar, competindo ao diretor de escola exercê-la.

O sistemismo invade o país no contexto da Revolução de 1964, em que as intenções voltam-se para a racionalização de todas as áreas de atividades, inclusive a educação, a fim de atender as necessidades sociais. Proliferam estudos baseados em avaliação das necessidades de mão-de-obra na linha da economia da educação (KUENZER, 1984).

No Brasil, a Teoria de Sistemas foi introduzida na Administração Educacional por Culberson, em 1968, no I Simpósio Internacional da ANPAE; outros autores, pioneiros, com obras nessa linha, tiveram grande repercussão, como o livro traduzido de Pheiffer (1971) e os trabalhos de José Augusto dias e Magda Soares. A obra *Engenharia de Sistemas, Planejamento e Controle de Projetos*, publicada em 1972, pelo Instituto de Pesquisas

Espaciais, serviu como ponto de partida para reformas administrativas de órgãos ligados à educação, o que muito contribuiu para a disseminação da Teoria de Sistemas.

No campo da Administração da Educação, no Brasil, o pensamento dos teóricos da Teoria de Sistemas repercutiu, nos estudos de Alonso (1976) sobre a escola e as funções do diretor escolar, nos estudos críticos de Félix (1989) sobre a relação da Administração Empresas com a Administração Escolar, fundamentados na utilização da Administração de Científica de Taylor e da Teoria Clássica de Fayol, por Querino Ribeiro, e na utilização da Teoria de Sistemas, por Alonso (1976), e nos estudos de Sander (1985), voltados para a utilização da Teoria de Sistema no estudo do sistema educacional e no exercício da administração da educação.

São utilizadas, nos cursos de graduação e pós-graduacão, obras de autores norte-americanos comportamentalistas e sistêmicos, direcionadas para os estudos da Administração Escolar: Griffiths, Sergiovani e Carver, Kimbrough, Halpin, Campbell, Getzels, Katz e Kahn, Kast e Rosenzweig, Argyris, Barnard, Simon, Likert, Blake e Mounton, Shein, Lawrence e Lorsh, Bennis, Beckard, Hersey & Blanchard (da Administração Geral) (KUENZER, 1984).

No Brasil, a Teoria da Contingência tem repercussões na Administração da Educação, por meio dos trabalhos de Motta (2003; 2004), através da análise dos estudos de Chandler, Burns e Stalker (1961), Woodward e seus colaboradores (1968), Grupo de Aston (1963) e Lawrence & Lorsch (1969), realizados sob a perspectiva relativista e contingencial das organizações, envolvendo o ambiente e a tecnologia. O autor, fundamentado nessas pesquisas, procura relacionar as diferentes formas estruturais e processuais das organizações empresariais com as organizações escolares e as universidades, conforme visto, no tópico "3.3. Relações da *Administração* com a Administração da Educação", do capítulo 3.

As técnicas de Desenvolvimento Organizacional são introduzidas no campo da Administração de Educação, no Brasil, não só pelos estudiosos da área, que fundamentam seus trabalhos utilizando referências dos seus autores representativos, mas também, através de cursos de capacitação para gestores de educação[104], realizados no Estado de São Paulo, promovidos pela SEE – Secretaria Estadual de Educação.

Através desta síntese, verifica-se que as origens e as bases de construção da teoria da administração educacional vinculam-se às teorias da *Administração*, conforme estudo de

[104] Em 2000, durante a administração da professora Tereza Roserley da Silva Neubauer, à frente da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, foi implementado o projeto de formação continuada "Circuito Gestão" para os profissionais de educação da rede paulista de ensino.

Kuenzer (1964) e de outros autores, complementado pelas análises de aprofundamento promovidas pelo presente estudo, englobando outras teorias e correntes da área.

Uma outra questão importante, na análise das bases de construção da teoria da administração escolar, é a contribuição das políticas públicas e ações de governo referentes à Administração Educacional, no nível de poder central, direcionadas para a organização dos sistemas educativos e administração das escolas. Nessa perspectiva, faz-se necessário partir da evolução das teorias administrativas e considerá-las como teorias políticas do Estado Amplo (BRUNO, 1997), por este adotadas no âmbito da Administração Pública. É preciso levar em conta, também, na análise do papel de mediação exercido pela Administração Pública, na transposição do ideário da *Administração* para o campo da Administração da Educação, o fato de aquela ter recebido influências das teorias da *Administração*, conforme comprovam os estudos de Motta (2003).

Nessa perspectiva, sobressai o sistema educacional como um todo, abrangendo as esferas, federal, estadual e municipal, cuja atuação, de que decorrem diretrizes e orientações para os setores públicos, conforma-se com as concepções de democracia, de Estado e de Administração Pública.

Assim, como aconteceu em Portugal[105], a Administração da Educação, no Brasil, manteve sempre as características de um Estado administrativo centralista, apresentando uma tendência normativista e burocrática, determinando contornos e redesenhando o mapa teórico da Administração, no país. A Administração da Educação teve um período inicial, que se caracterizou pelo conhecimento e interpretação das leis que foram sendo elaboradas nos diferentes governos, relativas à organização e funcionamento dos sistemas educativos e à administração das escolas, período em que a atuação da Administração Pública ganha centralidade, uma vez que as orientações e diretrizes para o setor da educação são emanadas de cima para baixo, do poder central para as instâncias periféricas.

Na década de 1980, em relação ao sistema educacional, prevalecem ainda os estudos sobre as políticas públicas de educação emanadas do Conselho Nacional de Educação – CNE, Ministério da Educação – MEC, Conselho Estadual de Educação – CEE e dos órgãos da Secretaria Estadual de Educação – SEE de cada Estado.

A Constituição de 1988 traz a proposição de um princípio importante, a gestão democrática, no que se refere à transmissão do ensino nas redes escolares (no Art. 206, Inciso

[105] Em Portugal, a Administração da Educação, ao longo do século XX, não foi influenciada pelas ideologias administrativas, organizacionais e pedagógicas, oriundas de outros países ou campos de saber, mantendo-se leal à política mais global do Estado e sua administração (ESTEVÃO, 2000).

VI), e a (re) criação do Conselho Nacional de Educação (lei 9.131/95), sendo que ambas as normas se relacionam "com os avanços da própria formalização em lei da derrubada dos critérios autoritários ou privatistas e da assunção de critérios de participação" (CURY, 1997).

Ainda para Cury (1997), a gestão democrática tem um interlocutor oculto, o autoritarismo hierárquico, presente tanto na administração das redes quanto na relação pedagógica estabelecida no interior das escolas; logo, ela tem uma intencionalidade clara: "ou a *gestio rei publicae* inclui a participação dos envolvidos na educação escolar ou ela não é pública e, aí, o que se lhe segue é a *gestio negotiorum*" (CURY, 1997). O autor finaliza, apontando para a necessidade da efetivação dessas duas novidades da legislação educacional.

A Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, propõe uma série de princípios, entre os quais a descentralização, a desconcentração, a diversificação das estruturas e ações educativas, a democratização, a participação e a autonomia. No entanto, apesar das mudanças acenadas por esses dois importantes documentos legais, na prática, prevalece a lógica centralista e a mentalidade burocrática, sendo que muitas ambigüidades podem ser assinaladas durante o processo de reformas a serem alavancadas após a promulgação dos documentos legais acima mencionados, conforme referências feitas no Capítulo 2, sobre a Administração Pública.

Na sociedade contemporânea, a *cultura organizacional,* enquanto sistema de crenças e valores, forma de interação e de relacionamento característicos de uma determinada organização, bem como o *clima organizacional*, enquanto ambiente psicológico de uma dada organização, "expressam a hegemonia dos centros de poder das grandes empresas" (BRUNO, 1993, p. 134).

A forma de organização das estruturas de poder, hoje, dá-se através de sistemas de redes constituídas por unidades interconectadas, que originam sistemas em que existe uma elevada concentração de poder em poucos pólos. Numa determinada rede, as organizações dominantes controlam as informações, definem os canais de comunicação, transferem recursos e estabelecem padrões de ação para outras unidades constitutivas (BRUNO, 1993). Esse sistema com aparência de participação e autonomia, devido à invisibilidade das estratégias de controle, com hierarquia piramidal, é o tipo que impera no sistema capitalista.

Assim, a gestão da educação, nesse contexto, fica condicionada a uma estrutura burocrática e altamente centralizada, tornando-se inoperante, levando os sistemas educacionais a uma crise sem precedentes, o que passou a exigir maior descentralização administrativa e a participação de todos os envolvidos no processo educacional.

As propostas de reformulação do sistema educacional, no Brasil, vêm sendo formuladas por todos os órgãos governamentais e vários setores que compõem o Estado Amplo, por associações empresariais diversas e pelo próprio Banco Mundial, dentro de um quadro de reestruturação das formas de organização do poder, no âmbito geral. Para adequar-se às tendências gerais do capitalismo contemporâneo, o que está sendo pensado e implementado pela rede pública tem como ênfase especial a reorganização das funções administrativas e de gestão da escola, assim como do processo de trabalho dos educadores (BRUNO, 1997). É a aplicação do princípio da *qualidade total*, que impera na Administração das Empresas, só que, aqui, a qualidade exigida é a mesma do processo produtivo: redução de desperdícios, de tempo de trabalho, de custos e de força de trabalho.

A presença da Administração Pública no âmbito da Administração da Educação, validada por ser a educação um dos seus setores, traz implicações para a teoria da administração escolar, pois, em razão do papel mediador exercido por aquela na transposição do ideário da *Administração*, a mesma passa a ser impregnada pelas idéias conservadoras da ordem social vigente, fato apontado por Paro (1996), na sua análise crítica da Administração Escolar no Brasil, ao afirmar que "[...] a maioria dos trabalhos teóricos da Administração Escolar, publicados entre nós revela também sua natureza eminentemente conservadora da ordem social vigente" (PARO, 1996, p. 129). O autor, ao enfatizar o caráter conservador da produção teórica no campo da Administração da Educação no Brasil, pretende mostrar que a presença da administração capitalista na escola serve aos interesses da classe hegemônica, a qual detém o poder político e econômico na sociedade, almejando a preservação do *status quo.* Nesse sentido, verifica-se o caráter ideológico, que reveste as teorias da *Administração*, ao servirem aos interesses do Estado capitalista, caráter que termina por contaminar também a teoria da administração educacional (Kuenzer, 1984), na medida em as mesmas são transpostas para a Administração da Educação pela atuação da Administração Pública.

Em síntese, apesar de a Administração da Educação, no Brasil, ter nascido apoiada em outras áreas da ciência e no ideário de outras áreas de conhecimento administrativo, e, ainda nos dias de hoje, após cinqüenta anos, continue buscando a construção de um campo teórico próprio, com seus próprios conceitos e categorias de análise, apesar dos desencontros, muito do conhecimento construído nesse campo, ao longo desses anos, foi possível graças ao trabalho persistente de seus teóricos e estudiosos.

2.3 A ARTICULAÇÃO ENTRE OS MODELOS PEDAGÓGICOS E OS MODELOS EMPRESARIAIS

Nas relações entre a educação escolar e sociedade e entre estas e o Estado, encontram-se os pressupostos das condições atuais da escola brasileira, enquanto espaço de reprodução da estrutura e da ideologia de classes (FREITAG, 1980). Dessa maneira, essas relações, em diferentes momentos históricos, "foram determinando o papel que a educação escolar deveria cumprir, de acordo com os interesses econômicos-políticos dominantes em diferentes momentos" (FUSARI, 1988), o que faz sobressair a presença da não-neutralidade da educação e seu espaço de reprodução das desigualdades sociais, na sociedade capitalista.

Na perspectiva das relações entre educação escolar e Estado, sobressai o papel exercido pela Administração Pública, representada pelo sistema educacional, na esfera federal, estadual e municipal, cujas políticas educacionais se voltam para as escolas.

Na perspectiva de atrelamento da educação escolar aos interesses econômicos e políticos, emerge a articulação dos modelos empresariais e dos modelos pedagógicos, visto que os representantes do sistema educacional oficial, para atender aos interesses do capitalismo, sempre usaram o ideário e os modelos das teorias de *Administração*, de tal modo que estes podem ser identificados nas políticas educativas, principalmente as direcionadas para as reformas de ensino, na legislação escolar e "no pensamento pedagógico, sobretudo no caso das pedagogias científicas e racionalizadoras" (LIMA, 2000, p. 41).

Por conseguinte, é preciso reportar-se ao trabalho de alguns estudiosos, principalmente, Saviani (1997), Libâneo (1994) e Fusari (1988), cujas perspectivas são importantes, por remeterem às tendências que influenciaram e que ainda influenciam a Administração da Educação, no nível da escola, em relação à prática pedagógica dos educadores e, no nível do sistema, com respeito aos cursos de treinamento de professores, promovidos pelo sistema oficial de ensino, através das reformas e da legislação (FUSARI, 1988), mas não só. Nessas tendências, são identificados modelos oriundos de algumas das teorias da *Administração*.

Segundo Fusari (1988), os textos legais são "um poderoso instrumento para conseguir a adesão (voluntária ou obrigatória) dos educadores, em relação aos interesses e objetivos dominantes" (p. 132). Assim, os cursos de treinamento de professores realizados, no nível do sistema educacional oficial, revelam os interesses de seus representantes e, como também revelam a presença de alguns modelos administrativos, deduz-se que estes são

utilizados para que aqueles atinjam os seus objetivos, os quais, em última análise, resumem-se em adequar a escola ao sistema de produção capitalista.

Saviani (1997) desenvolve um esquema classificatório para as tendências pedagógicas em Filosofia da Educação, identificando cinco grandes linhas, que permeiam a educação ao longo da história educacional brasileira. Inicialmente, surge a *Concepção Humanista Tradicional*, que perpassou o trabalho dos jesuítas, até serem expulsos por Pombal; a partir daí, *a Pedagogia Tradicional* vai-se cristalizando, com uma proposta de educação centrada no professor, cuja função é vigiar, aconselhar, corrigir e ensinar a matéria, por meio de aulas expositivas, ficando a cargo dos alunos prestar atenção e realizar exercícios repetitivos, para gravar e reproduzir a matéria dada. Na pedagogia tradicional, a metodologia baseia-se na exposição oral dos conteúdos, seguindo passos pré-determinados e fixos para todo e qualquer contexto escolar. Na maioria das escolas, essa prática pedagógica foi caracterizada por sobrecarga de informações passadas aos alunos, tornando o conhecimento pouco significativo e burocratizado, pois os conteúdos pouco têm a ver com a realidade concreta dos alunos. A autoridade do professor prevalece diante do aluno, este mero agente passivo. Essa tendência pedagógica perdurou nas escolas brasileiras até o início do século, sendo predominante nos anos 1930.

A articulação dos modelos organizacionais e dos modelos pedagógicos se reforça, na medida em que a escola, como organização educacional, adota os modelos da *Administração Clássica*, representada por Taylor e Fayol, na qual

> a direção era designada hierarquicamente e centralizava as decisões, e a sala de aula reproduzia esse sistema, com o processo ensino-aprendizagem centrado na figura do professor, cujo papel era ensinar, enquanto o do aluno era o de aprender, num processo de comunicação vertical, do professor em direção aos alunos. (OLIVEIRA, 2005, p. 27).

O modelo pedagógico *tradicional* reflete a aplicação dos modelos de Taylor e Fayol e, conseqüentemente, sua influência aparece nos cursos de treinamento para professores, com repercussões na sala de aula e no processo ensino-aprendizagem.

Fusari (1988) afirma que, "durante as décadas de 50, 60 e 70, de diferentes maneiras e em diferentes situações, é possível identificar a influência do tradicionalismo" (p. 132) nos treinamentos dos educadores das escolas de 1º e 2º graus. O objetivo dos cursos era estimular mudanças de *comportamento* do educador, para um melhor desempenho em sala de aula, sendo também orientados para a aprendizagem e aplicação de determinadas *técnicas* específicas para o desenvolvimento dos conteúdos, no cotidiano do seu trabalho. Fica

evidente aqui a presença do taylorismo, já que, na organização "o comportamento de todos os atores se alicerça em formas técnicas e racionais" (OLIVEIRA, 2005, p. 25).

Desse modo, a noção de "capacitação de recursos humanos" foi se tornando comum, na educação, sendo valorizada pelo MEC e pela Secretaria da Educação; projetos foram desenvolvidos, por exemplo, em Belo Horizonte (para escolas de 1º grau) e em São Paulo (para escolas de 2º grau).

O movimento da Escola Nova, inspirado na *Concepção Humanista Moderna*, perdurou no período de 1930 a 1945, com desdobramentos específicos na década de 1960, quando as escolas, em geral, foram muito influenciadas por essa tendência. Todavia, o movimento escolanovista surgiu na década de 1920, ganhando maior repercussão a partir de 1924, com a fundação da ABE – Associação Brasileira de Educação –, que congregou adeptos e representantes dessas novas idéias em educação. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova é lançado em 1932, acirrando-se, durante a elaboração da Constituição de 1934, os conflitos entre os liberais, representados pelos escolanovistas, e os católicos, os quais defendiam a posição tradicional em educação. Essa corrente pedagógica passa a ter predominância na educação brasileira, a partir da Constituição de 1946, pois se verifica a presença maciça de escolanovistas na comissão para elaborar o seu anteprojeto.

No Brasil, o escolanovismo "se desdobrou em várias correntes, embora a mais predominante tenha sido a progressivista" (LIBÂNEO, 1994, p. 63) ou Pedagogia Pragmática, tendo como representante John Dewey (1859-1952), cujas idéias influenciaram o Movimento dos Pioneiros da Escola Nova, sob a liderança de Anísio Teixeira e um grupo de educadores, "cuja atuação foi decisiva na formulação da política educacional, na legislação, na investigação acadêmica e na prática escolar" (p. 62).

Nos treinamentos dos professores, a ênfase recai sobre os métodos e técnicas de ensino-aprendizagem nas relações interpessoais, ou seja, nas relações humanas no interior da escola e nas dinâmicas de grupo, jogos e dramatizações aplicadas ao ensino (FUSARI, 1988), o que demonstra, não só a grande influência da Psicologia e a psicologização da Pedagogia, mas também a presença das idéias e modelos da Escola de Relações Humanas. No contexto escolanovista, as atividades, métodos e técnicas, reforçadas nos cursos de treinamento, ganham predominância nos conteúdos, fazendo com que os educadores valorizem a escola tradicional mais conteudista, atingindo assim os interesses da classe dominante (SAVIANI, 1997).

Ao adotar o ideário dessa escola de *Administração*, verifica-se, na organização escolar, "a transição de uma metodologia centrada na tarefa, para uma locação no indivíduo e

em pequenos grupos" (OLIVEIRA, 2005, p. 30), pois, pelos cursos de treinamento, percebia-se que, em razão da pedagogia escolanovista, "tudo ficava muito centrado no individual, nas relações interpessoais e seus aspectos psicológicos" (FUSARI, 1988, p. 135).

Entre os modelos pedagógicos tradicionais, encontra-se *o tecnicismo educacional*, que significa a continuidade da corrente progressivista, ganhando autonomia nos anos 1960, "quando institui-se especificamente como tendência, inspirada na teoria behaviorista da aprendizagem e na abordagem sistêmica do ensino" (LIBÂNEO, 1994, p. 67)), que passa a definir uma prática pedagógica altamente controlada e dirigida pelo professor, com atividades mecânicas inseridas numa proposta educacional rígida e passível de ser totalmente programada em detalhes. A crença de que a educação é um mecanismo de equalização social permanece, porém agora se identifica com o enfoque sistêmico, segundo o qual a educação é concebida como um subsistema, cujo funcionamento eficiente é condição *sine qua non* para equilíbrio do sistema social a que pertence.

A pedagogia tecnicista acaba se impondo com a Lei 5.540/68, que reestruturou o ensino superior, e o Parecer 252/69, o qual reformulou o curso de Pedagogia, que apresentava marcante influência do tecnicismo, visto que ele é organizado à base de formação de técnicos e de habilitações profissionais (SAVIANI, 1997). A lei 5.692/71 "oficializa a preparação para o mercado de trabalho", cabendo à escola, "à imagem da empresa, apresentar um produtividade eficiente e eficaz", o que exigia a racionalização do trabalho pedagógico, "tornando-o mais científico, o que implicava torná-lo observável e mensurável" (FUSARI, 1988, p.137).

Na década de 1970, as escolas públicas, que, até esse momento, funcionavam sob os moldes tradicionais e com traços enviesados da pedagogia escolanovista, iriam ser submetidas a um enquadramento técnico, porque os acordos MEC/USAID, firmados durante o regime militar, formalizaram a orientação pedagógica tecnicista ao ensino brasileiro, centrada nas idéias de racionalidade, eficiência e produtividade, princípios entendidos como critérios de qualidade educacional (SAVIANI, 1997). A orientação tecnicista "acabou sendo imposta às escolas pelos organismos oficiais ao longo de boa parte das últimas décadas, por ser compatível com a orientação econômica, política e ideológica do regime militar vigente" (LIBÂNEO, 1994, p. 67). Assim, ela revela-se nos *cursos de formação de professores*, quando são usados manuais didáticos de cunho tecnicista-instrumental, expressando uma Didática instrumental interessada na racionalização do ensino e no uso de meios e técnicas mais eficazes (p. 67, 68).

Durante um longo período, investe-se em *cursos de treinamento para professores*, sendo que inúmeros deles foram propostos e executados, apresentando um conteúdo que contemplava "o planejamento do currículo e do ensino, destacando-se a operacionalização de objetivos, a seleção de meios (tecnologias) e os procedimentos de avaliação" (FUSARI, 1988). O que é valorizado, nessa perspectiva, não é o professor, mas sim a tecnologia (*slides*, filmes, retroprojetor e outros recursos audiovisuais), já que este passa a ser um mero especialista na aplicação de manuais e sua criatividade fica dentro dos limites estreitos da técnica utilizada.

Os estudiosos do tecnicismo se baseavam na crença de que a escola, para ser eficaz, deveria adotar a lógica do modelo empresarial. O modelo proposto pregava a necessidade de especialização de funções e sua aplicação na educação fez do professor um mero executor do que era planejado. Assim,

> [...] restou a noção economicista, prático-utilitária, consumista, para a educação escolar, na medida em que foi profundamente enfatizado que se deveria preparar o homem para o mercado de trabalho, para *as necessidades da empresa*; e para tanto o currículo da escola deveria ser adequado *às necessidades empresariais*. (FUSARI, 1988, p. 138, grifos meus).

Em síntese, nos anos 1960 e 1970, o *tecnicismo*, enquanto modelo pedagógico, apresentava-se articulado com os modelos empresariais.

Na segunda metade da década de 1970, surgem educadores cujas ações destacaram-se pelas críticas à educação oficial e pelas denúncias do papel ideológico e discriminador da escola, na sociedade capitalista, sendo as mesmas apoiadas pela concepção crítico-reprodutivista de Educação (SAVIANI, 1997). Alguns teóricos franceses, como Bourdieu e Passeron[106], com a Teoria do Sistema de Ensino enquanto violência simbólica, Althusser[107], com a perspectiva da escola enquanto aparelho ideológico do Estado, e Baudelot e Estabelet[108], com a obra *A Escola Capitalista na França*, colocam em evidência o caráter reprodutivista da educação, considerando-a como reprodução das relações sociais de produção.

Segundo Saviani (1997) a visão mecanicista inerente às teorias crítico-reprodutivistas concebe a Educação como determinada de forma absoluta pela sociedade, desconsiderando

---

[106]BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A Reprodução*. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
[107]ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Editorial Presença, 1974 (artigo publicado primeiramente na revista *La Pensé*, em 1969 e, depois, republicado em forma de livro).
[108] BAUDELOT, P.; PASSERON, R. *L'école capitaliste en France*. Paris: Maspero, 1971.

que essa determinação é relativa, na medida em que a Educação interfere igualmente sobre a sociedade, contribuindo para a sua transformação.

Nesse contexto, os cursos de treinamento para professores refletiam a "fase de denúncia", "em que de diferentes formas os educadores denunciavam o papel ideológico que a escola cumpre na sociedade capitalista, reforçando e legitimando as desigualdades sociais" (FUSARI, 1988, p. 139).

No período crítico-reprodutivista, os modelos pedagógicos continuam articulados com os modelos empresariais, uma vez que a escola é criticada enquanto aparelho ideológico do Estado, tendo a função de reproduzir os interesses da classe dominante e do capitalismo. O fato de a concepção crítico-reprodutivista tomar a sociedade capitalista "como algo não suscetível a transformações, um fenômeno que se justifica em si mesmo" (SAVIANI, 1997, p. 107) e, portanto, excluir da Educação o seu caráter transformador, quer dizer, determinante de transformações sociais, possibilita identificar que, apesar das críticas e denúncias ocorridas no período, a escola permanece inserida no modelo tradicional, mecanicista e burocrático de Educação, sendo organizada e administrada segundo os moldes da racionalidade instrumental, modelos oriundos da Escola Clássica de Administração.

Ao lado das teorias crítico-reprodutivistas, cresce uma tendência crítica, em que se busca compreender a questão educacional, da ótica dos condicionantes sociais. Segundo Fusari (1988), no final dos anos 1970 e início da década de 1980, surge a proposta dialética de perceber a relação entre a educação escolar e a sociedade, como forma de superação da influência liberal e da crítico-reprodutivista. Surgem estudos, pesquisas e publicações sobre a concepção dialética de educação, deixando para trás a "fase da denúncia" e chegando ao momento chamado de "intervenção crítica" (p. 139). Aqui se encaixa a Pedagogia Histórico-Crítica, proposta por Saviani (1997), no sentido de compreender a Educação no seu desenvolvimento histórico-objetivo e, conseqüentemente, articular uma proposta pedagógica compromissada com a transformação da sociedade e não com a sua manutenção e perpetuação.

Percebe-se que a escola, em sua autonomia relativa, possui espaços que permitem exercer a mediação em favor das classes populares. No entanto, o lado reprodutor da escola permanece, pois nela subsistem os mesmos antigos modelos de organização e administração, pautados pela racionalidade técnica e instrumental.

No meio educacional, firmam-se a Pedagogia Libertadora e a Pedagogia Crítico-Social dos Conteúdos, "duas tendências pedagógicas progressistas, propondo uma educação escolar crítica a serviço das transformações sociais e econômicas", propondo "a superação das

desigualdades sociais" (LIBÂNEO, 1994, p. 68), que se estabelecem na sociedade, em razão das formas sociais capitalistas presentes em sua organização.

A Pedagogia Libertadora, termo baseado na "pedagogia do oprimido" do educador Paulo Freire, defende uma educação crítica a serviço das transformações sociais, econômicas e políticas para a superação das desigualdades existentes no interior da sociedade. Também com origem no sentido da filosofia da libertação de Enrique Dussel, entende que o processo de pedagogia tem que passar pelo próprio homem, uma vez que ele é agente histórico da libertação.

A Pedagogia Libertadora tem suas origens no movimento da educação popular, no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, quando foi interrompida pelo golpe militar de 1964, retomando o seu desenvolvimento no final dos anos 1970 e início dos anos 1980. Nessa proposta, a atividade escolar pauta-se em discussões de temas sociais e políticos e em ações sobre a realidade social imediata; analisam-se os problemas, os fatores determinantes e estrutura-se uma forma de atuação para que se possa transformar a realidade social e política. O professor é um coordenador de atividades, que organiza e atua conjuntamente com os alunos (LIBÂNEO, 1994).

A Pedagogia Crítico-Social dos Conteúdos surge no final dos anos 1980, propondo a difusão dos conhecimentos sistematizados a todos, como condição para a efetiva participação do povo nas lutas sociais, visto que somente o domínio dos conhecimentos, habilidades e capacidades mentais permite aos alunos interpretar suas experiências de vida em função dos interesses de classe (LIBÂNEO, 1994).

Embora mude o olhar do educador face às novas idéias disseminadas, nos cursos de treinamento continuam sendo utilizados os métodos, técnicas e recursos moldados no ideário da *Administração Científica*, proveniente da *Administração*, o que demonstra a permanência da articulação entre os modelos pedagógicos e os empresariais.

Os modelos pedagógicos educacionais, ou seja, a Pedagogia Tradicional, a Pedagogia Nova e a Pedagogia Tecnicista, consideradas pedagogias não críticas, são reprodutivistas, já que, por intermédio delas, a educação reproduz, com a mediação da escola e de seus educadores, as relações de dominação sociais vigentes. Dessa maneira, identifica-se a presença dos princípios da racionalidade técnica norteando desde os objetivos educacionais, passando pelos procedimentos de ensino, até a utilização de métodos, técnicas e recursos praticados no processo ensino-aprendizagem. Comprova-se, nos momentos em que tais pedagogias se sobressaem, no cenário educativo e escolar, a articulação entre esses modelos pedagógicos e os da *Administração*.

Os cursos de treinamento, enquanto política educacional, originam-se no âmbito do sistema educacional estadual e, ao apresentarem, em seus conteúdos, modelos pedagógicos apoiados no ideário da *Administração*, reafirma-se o papel mediador da Administração Pública, ao transpô-los para a escola, ou seja, para o campo da Administração da Educação.

Nessa perspectiva, as marcas deixadas pela gestão empresarial e pela gestão pública, no sistema de ensino, não podem deixar de serem levadas em conta, sendo importante a abordagem de alguns aspectos, como as definições de *sistema*, no contexto da Administração da Educação, e a legislação educacional, para clarificar onde, como e quando as ações dos representantes do sistema educacional oficial exerceram influências, estabeleceram relações e causaram impactos, nos sistemas de ensino, atingindo dessa forma a Administração da Educação.

Desse ponto de vista, Lourenço Filho (1963) e Sander (1985) trazem contribuições importantes, para definições precisas e determinadas de *sistema.*

Lourenço Filho (1963), ao destacar os sistemas públicos de ensino e os problemas de política e legislação, aspectos da Administração Escolar de certa forma interligados, faz emergir as expressões *sistema local*, *sistema regional*, *sistema nacional de ensino* e, necessariamente, o *sistema público*, todos atinentes "a certo regime estabelecido, mediante ação político-administrativa que aos serviços escolares comunique unidade formal de propósitos e certa unificação de procedimentos, por influência de um contexto social que a esses mesmo serviços inspire e modele" (p. 82). Sua classificação de sistema encontra fundamentos na própria definição de *sistema*, entendido como "algo que apresenta um destino comum, quaisquer que seja os elementos de sua composição" (p. 81), de sorte que uma escola constitui uma rede de estabelecimentos de um mesmo nível de ensino, ou um conjunto de numerosas escolas, que atendam às necessidades de todo um país.

Sander (1985), fazendo a revisão parcial da legislação e da literatura especializada[109] e procurando identificar o conceito de *sistema*, na educação brasileira, encontrou algumas denominações que, hoje, apresentam definições determinadas. Na educação brasileira, segundo os moldes da Teoria de Sistemas, existem quatro tipos formais de sistemas interatuantes: o sistema nacional, o sistema estadual (e federal), sistema municipal e sistema escolar, e também um sistema não-formal, o parassistema educacional (SANDER, 1985).

[109] RIBEIRO, J. Q. Racionalização do sistema escolar. São Paulo, *Cadernos da FFCL*, USP, n. 7, 1954; LOURENÇO FILHO, M.B. *Organização e Administração Escolar*. 2.ed. São Paulo: Melhoramentos, 1954; DIAS, J. A. Sistema Escolar Brasileiro. Salvador: ANPAE, *Caderno de Administração Escolar*, n. 6; GARCIA, W. E. *O Sistema Escolar Brasileiro e as Inovações Pedagógicas*, p. 1, mimeo; SAVIANI, D. *Educação Brasileira*: estrutura e sistema. São Paulo: Saraiva, 1973; CHAGAS, V. *Educação brasileira:* o ensino de 1º e 2º graus. São Paulo: Saraiva, 1977, cap. IX.

Sistema de educação ou *sistema educacional* são expressões amplas e abrangentes, porque incluem todas essas instituições formais.

O *sistema nacional* compreende a totalidade da ação educacional, formal e não formal, que se realiza no país, qualquer que seja seu grau, modalidade, natureza ou mantenedor, sendo um suprassistema, porque representa o arcabouço maior em que atuam os sistemas estaduais, o federal, os sistemas municipais, os sistemas escolares e o parassistema educacional. Os sistemas estaduais definem a ação educacional nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, com a ressalva de que estes estão sob a jurisdição do sistema federal de ensino, que funciona paralelamente aos sistemas estaduais. A Secretaria de Educação é o órgão executivo do sistema estadual e o Conselho Estadual de Educação, seu órgão normativo e consultivo. O sistema federal, que exerce jurisdição sobre os territórios e mantém universidades próprias e escolas técnicas federais, tem como órgãos executivos e normativos, respectivamente, o Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação .

A educação, enquanto um serviço social, é organizada em *sistemas de ensino*, que se compõem de escolas e outras agências (secretarias e conselhos de educação), as quais se dedicam especificamente ao ensino, como, também, de normas organizacionais, alunos, professores e outros profissionais de ensino. Já o *sistema escolar* compreende a rede de escolas de determinada jurisdição, que tem como objetivo proporcionar escolarização, compreendendo a educação dada na escola, de caráter intencional e sistemático.

As escolas são subsistemas dos sistemas de coordenação de nível municipal, estadual e nacional, no entanto, podem ser consideradas como um sistema mais ou menos complexo, com objetivos, organização e administração próprias. Esse conceito se aplica às escolas de todos os tipos, desde a pequena escola até a grande universidade.

Na perspectiva de Sander (1985), é importante *o sistema escolar*, como subsistemas menores de um sistema mais abrangente, o sistema estadual de ensino, portanto, sob a jurisdição deste, devendo por força de lei, subordinar-se às normas estabelecidas, bem como às suas diretrizes e orientações, no que se refere à organização e funcionamento das escolas, envolvendo a administração do ensino, o treinamento de professores, o estabelecimento dos currículos, métodos de ensino e pedagogias que norteiam as práticas escolares. Em decorrência, o comportamento do sistema educacional em relação ao papel a ser exercido pelo diretor e professores, as expectativas em relação à aprendizagem dos alunos, assim como os métodos e metodologias utilizadas para as atividades escolares e as pedagogias adotadas, têm muito a revelar sobre a presença, nesse contexto, não só do ideário da Administração Pública, mas também do ideário da *Administração*.

Para Sander (1985), a administração é um dos elementos centrais do funcionamento de qualquer tipo de sistema, pois, tradicionalmente, ela é responsável pelo estabelecimento de parâmetros de operação do sistema ou variáveis de ação, por meio dos quais regula e controla o seu funcionamento, para alcançar determinados objetivos.

Na perspectiva da administração do sistema educacional e, por extensão, do sistema de ensino, é bastante esclarecedora da presença de idéias e modelos administrativos, oriundos de outras áreas de conhecimento, no sistema educacional, a afirmativa de Sander (1985) de que "existem muitos modelos em diferentes campos da ciência que tentam descrever e prever a operação ou administração de sistemas" (p. 23). O autor refere-se aos modelos elaborados por três grandes escolas de *Administração*: a clássica, a psicossocial e a contemporânea. Na verdade, remete à *Escola Clássica de Administração* (representada por Taylor, Fayol, Weber, Gulick e Urwick), à *Escola Psicossocial de Administração* ou *comportamental* (representada por Mayo, Roethlisberger e Dickson, McGregor, Argyris, Barnard, Simon e Griffiths) e à *Escola Contemporânea*, abrangendo a Teoria da Contingência (representada por Chandler, Burns e Stalker, Lawrence e Lorsh), ao Desenvolvimento Organizacional (representado por Bennis) e à Administração por Objetivos (representada por Peter Drucker e seguidores), de orientação *neoclássica.*

Para a compreensão do processo de organização do ensino, no Brasil, é preciso remontar às origens dos primeiros movimentos em prol da educação que adentraram no país, visto que sempre entusiasmaram e inspiraram os educadores brasileiros, na busca de melhores condições para o ensino brasileiro, preocupando-se com sua organização e desenvolvimento.

No Brasil, nos anos 1920, surge o movimento "otimismo pedagógico" em prol do investimento na qualidade da educação, que serviu de inspiração para o desenvolvimento, no terreno pedagógico do "escolanovismo", movimento que dominará o cenário educacional, a partir da década de 1930.

A ausência de uma política nacional de educação fez com que vários intelectuais brasileiros buscassem estabelecer normas para o ensino de cada Estado ou capital, entre os quais Anísio Teixeira (Bahia, 1925), Fernando de Azevedo (Distrito Federal, 1928), Lourenço Filho (São Paulo, 1930; Ceará, 1923), Francisco Campos (Minas Gerais, 1927), Sampaio Dória (São Paulo, 1920), Carneiro Leão (Pernambuco, 1930). Esses profissionais de educação se dedicaram aos problemas referentes à administração do ensino, à preparação de professores, à reformulação e ao aprimoramento de currículos e métodos.

Não obstante, somente na década de 1950 o "otimismo pedagógico" passa a apresentar um viés técnico, o qual começa a ser exacerbado no âmbito dos problemas

educacionais, atingindo seu auge com a Lei nº 5692, de 1971. Essa lei é a expressão da tendência, nos anos 1970, em busca da eficiência escolar através da racionalização, do tecnicismo, da cientificidade e da profissionalização, para atender ao mercado de trabalho e diminuir a demanda pelo ensino superior. Essa tendência anseia imprimir ao sistema de ensino maior produtividade, por intermédio da economia de recursos.

O desgaste sofrido pela Escola Nova, por não conseguir dinamizar o processo de qualidade na educação pública, favoreceu o tecnicismo que, sob o postulado do positivismo, ganha espaço no cenário educacional e supremacia no campo das discussões pedagógicas. Para a perspectiva tecnicista, os meios deveriam condicionar o processo de aprendizagem.

Percebe-se que, em muitos trechos dos caminhos da educação, alguns estudiosos sempre andaram de mãos dadas com o sistema.

O Golpe Militar de 1964, que implantou a repressão no país, impedia que os educadores, adotando uma postura crítica e reflexiva, problematizassem as relações educação e sociedade, criando "um ' terreno' propício para o avanço da daquela que foi denominada 'tendência tecnicista' da educação escolar" (FUSARI, 1990, p. 48).

A influência tecnicista pode ser verificada especificamente no planejamento do ensino, um entre os vários temas trabalhados, quando do processo de treinamento de docentes, promovida pela SEESP[110].

Do programa faziam parte o treinamento em planejamento de currículo, planejamento de ensino, interação professor-aluno e avaliação, idéias modernas fundamentadas em "teorias sistêmicas", enfatizando-se a racionalização do processo de organização interna da escola (FUSARI, 1990).

Atualmente, no tocante à administração dos sistemas escolares, os representantes do sistema têm tentado implantar o novo modelo de gestão, transplantando para as escolas públicas "formas de gestão de 'tipo empresarial', isto é, formas de gestão mais adequadas a organizações industriais ou serviços, as quais funcionam em economia de mercado e visam o lucro" (AFONSO, 2003). A tomada de decisão dos representantes do sistema, no que se refere à implantação da nova política educacional de cunho gerencialista, no campo da Administração da Educação, fundamenta-se em práticas bem sucedidas do universo

[110] Nos anos 1970, em São Paulo, a Secretaria de Estado da Educação, através da Divisão de Assistência Pedagógica – DAP, órgão recém-criado na Coordenadoria do Ensino Básico e Normal, iniciou um processo de treinamento de professores, com o apoio da equipe técnica do então Grupo Escolar Ginásio Experimental "Dr. Edmundo de Carvalho", conhecido como "Experimental da Lapa". Nesse processo de treinamento de professores, dentre outros temas, o planejamento do ensino foi selecionado e trabalhado junto aos docentes da Rede Estadual de Ensino como um todo.

empresarial, o que expressa a ligação básica da Administração Pública com a Administração de Empresas, mas não só: com a Administração da Educação, também.

Vários autores, nos dias de hoje, direcionam suas análises e críticas às formas como a Educação vem sendo conduzida, tanto no nível político quanto no da administração, envolvendo a pesquisa, a formação de educadores e as práticas em todas as suas instâncias. Partindo em defesa de uma educação autônoma, voltada para a democracia e cidadania, e da administração democrática da organização escolar, posicionam-se contra os novos modos de regulação da Educação e das escolas públicas.

Lima (2001) faz referências aos programas políticos que, nos últimos anos, vêm ocorrendo, na maioria dos países e sistemas escolares:

> Programas que propõem a criação de *mercados internos* no interior da Administração Pública, avançando fórmulas para a construção de *escolas eficazes*, devolvendo responsabilidades e encargos sob a defesa de uma *gestão centrada na escola* e de uma *autonomia* meramente instrumental, consagrando modelos de avaliação e de prestação de contas baseados nas tecnologias de controlo propostas pela *Gestão da Qualidade Total*, ora (re) centralizando certos poderes de decisão, ora *descentralizando* outros compatíveis com estratégias de desregulação e de privatização do sector público da Educação [...] (LIMA, 2001, p. 10).

A *nova gestão pública* é uma tendência gerencialista, que ganha algumas características, quando adotada pelos órgãos do Estado, na administração de setores e prestação de serviços públicos, com repercussões no âmbito da Administração da Educação e, conseqüentemente, mantendo com esta estreita relação, já que seus impactos se fazem sentir nas mudanças introduzidas pelo sistema educacional oficial, por meio de novas formas de gerir a educação.

As novas formas de gestão introduzem uma novidade na maneira de administrar, que vem a ter repercussões em duas instâncias substanciais do contexto educativo: a docência e a direção da escola. Repercute no desempenho profissional dos professores, uma vez que o trabalho docente passa ser uma mera tarefa a ser executada, por se encontrar separada do todo do processo organizacional e educativo. Esse novo modelo de gestão revela-se na "*neo-taylorização* do trabalho docente, ou seja, na separação crescente entre os que na escola 'concebem'(que gerem ou decidem) e os que na escola 'executam' (que são geridos e não têm poder de decisão)" (AFONSO, 2006, p. 21).

A propósito, Lima (2001) aponta as propostas e discursos que através do recurso a narrativas racionalizadoras de inspiração neo-tayloriana e, apoiando-se em critérios pretensamente técnicos e de superior *performance*, levam à dicotomização entre política e

administração, educação e democracia, pedagogia e cidadania democrática idéias que, irradiadas para o contexto escolar, levam à dicotomização também do trabalho docente (AFONSO, 2006).

Segundo Afonso (2003), cada vez mais as escolas e seus atores têm recebido instruções sobre como realizar o trabalho administrativo e pedagógico, hierarquicamente, por intermédio das decisões emanadas dos órgãos dos poderes centrais, que desprestigiam discussões e as sugestões das bases educacionais e, o que é mais grave, desvalorizam os saberes docentes e os da própria organização. Esvazia-se a profissão docente e descaracteriza-se o processo ensino-aprendizagem: "No caso dos professores, isso significa a sua redução a meros técnicos de transmissão e reconceptualização de saberes – mas saberes que outros produzem e que eles apenas devem (eficientemente) reproduzir" (p. 21).

Não só aquelas duas instâncias sofrem a repercussão do modelo de administração gerencialista, já que este modifica também as relações de poder e autoridade nos sistemas educativos e as formas de avaliação.

A atuação do sistema educacional estadual, junto aos sistemas de ensino, significa a aplicação do ideário das teorias da *Administração* e, devido à mediação da Administração Pública, representa também a aplicação do seu próprio ideário e de princípios da administração das empresas do setor privado, sendo que este se resume no ideário da própria *Administração*. As marcas da gestão empresarial e da gestão pública provocam conseqüências, no campo da Administração da Educação, especialmente na vida dos profissionais educadores e de outros atores que convivem na escola brasileira, principalmente na escola pública, que hoje vê a sua administração aliada ao rendimento e lucro de capital empregado, objetivos pensados pelos articuladores da economia globalizada, o que antigamente era considerado válido somente para a escola particular, na qual o objetivo da administração "pode e costuma mesmo aliar-se" ao capital (RIBEIRO, 1952).

CAPÍTULO 3

IMPLICAÇÕES DO IDEÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar.É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário. E agora não contente querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence...

Bertolt Brecht

Estudos, no campo da Administração da Educação, comprovam que suas diferentes instâncias têm sido influenciadas por concepções, ênfases e enfoques das diversas teorias da *Administração*, elaboradas no decorrer do século.

A Administração da Educação, também, têm recebido influências do ideário da Administração Pública, cujos modelos de evolução, especificamente, o burocrático e o gerencial, fundamentam-se em idéias, princípios, modelos e técnicas, oriundos de algumas teorias da *Administração*. A Administração Pública gerencial inspira-se, não só, em modelos oriundos da *Administração*, mas também em princípios da Administração de Empresas e idéias de correntes teóricas decorrentes de estudos em seu próprio campo.

Das influências da *Administração* e da Administração Pública no campo da Administração da Educação, em épocas e momentos distintos, bem como, das relações que se estabelecem entre essas áreas, decorrem impactos e algumas implicações.

Os impactos das idéias centrais das teorias da *Administração* na teoria da administração educacional, nos cursos de formação e formação continuada, no sistema educacional, nas instituições e organizações educativas, nas pedagogias e na terminologia da área, geram implicações no âmbito da Administração da Educação. Os seus efeitos nas instâncias educativas são significativos, pois, atingem a sua especificidade, substancialmente ética, e porque são contrários à educação democrática e autônoma.

Os impactos da Administração Pública na Administração da Educação apresentam-se, no âmbito da gestão da educação, no nível de sistema e de escola, repercutindo, nos cursos de formação, especialmente, a formação continuada dos profissionais de educação. No que se refere às implicações desses impactos, uma delas é *a duplicação* e a outra a caracterização de *um aspecto reducionista*, referentes às influências da *Administração*, que emergem no campo da Administração da Educação, principalmente, mediante a atuação da Administração Pública no setor de educação. Essas implicações decorrem do fato de que nas bases de construção das teorias que fundamentam a Administração Pública e a Administração da Educação, encontram-se princípios e modelos oriundos da *Administração*.

Nessas perspectivas, destaca-se o papel mediador exercido pela Administração Pública, na transposição dos modelos da *Administração* para o âmbito da Administração da Educação, via sistema educacional, no nível de suas esferas, principalmente, a estadual. As diretrizes e orientações, emanadas dos órgãos do poder central, consubstanciadas nas políticas públicas, são materializadas pela legislação educacional.

3.1 IMPACTOS DOS MODELOS EMPRESARIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O retrato do impacto das teorias administrativas e organizacionais, no campo da Administração da Educação, no Brasil, é delineado a partir dos movimentos de expansão, quantitativa e qualitativa, da educação brasileira, considerando-se o contexto histórico, político, econômico e social da época ao qual sempre esteve ligada.

Durante o século XX, presencia-se um atrelamento das teorias administrativas e organizacionais às teorias educacionais, embora estas tenham sido elaboradas sob inspiração de pedagogias diferenciadas[111]. Apesar da dimensão alcançada pelas pedagogias no âmbito da educação, em uma perspectiva meramente técnica da organização escolar, levando-se em conta sua estrutura, métodos, processos e demais traços organizacionais, verifica-se que ela sempre foi submetida ao processo de aplicação das técnicas, métodos e modelos do universo da administração das empresas, em seu interior.

Para se ter uma dimensão precisa dos impactos das teorias administrativas e organizacionais, no campo da Administração da educação, no Brasil, é preciso olhar, em primeiro lugar, para suas repercussões entre os estudiosos de educação brasileiros, procurando entender como analisaram seus efeitos, que nem sempre foram condizentes com a especificidade da educação, nem com as concepções de uma educação voltada para práticas democráticas e autônomas. Em segundo lugar, olhar para os efeitos desses impactos, no sistema educacional, na organização escolar e nos cursos de formação e de formação continuada, essencialmente, embora possam ser vistos nas pedagogias e na terminologia da área.

Nessa perspectiva, do âmbito da *Administração*, o ideário da Escola Clássica de Administração, representado pelas idéias de Taylor e Fayol, responsáveis, respectivamente, pela elaboração da *Teoria da Administração Científica* e pela *Teoria Clássica*, é irradiado para outros países, entre eles, o Brasil. Coincide com o momento em que teóricos da Administração Escolar, também professores em faculdades de diversos Estados brasileiros,

---

[111] Ao longo das diferentes décadas, tendo como marco inicial *a pedagogia tradicional,* diferentes correntes pedagógicas, distintas em termos de linhas, metodologia e métodos, foram introduzidas na educação, como as pedagogias *montessoriana*, *renovada*, *tecnicismo*, *libertadora*, *crítico-social dos conteúdos*, *piagetiana* e *o construtivismo*, que se desenvolveram em diversos contextos, alguns caracterizados por importantes movimentos em prol da expansão da educação, tais como o Entusiasmo Pedagógico, o Otimismo Pedagógico, o Movimento da Escola Nova e o Tecnicismo. Disponível no site http://www.centrorefeducacional.com.br/educge.html. Acesso em 23 fev. 2006.

como Anísio Teixeira e José Querino Ribeiro, principalmente, questionavam os problemas do *estudo*, do *ensino* e da *ação* da Administração Escolar e a necessidade de sua modernização.

A presença dos princípios fundamentais da Escola Clássica de administração, *a racionalidade técnica, a eficiência* e *eficácia*, no campo da Administração da Educação, acarreta uma série de implicações, marcando inicialmente os estudos teóricos da Administração Escolar, empenhada em sua construção teórica, na medida em que se pensa a introdução dos modelos clássicos de administração para a elaboração de seus conceitos e deflagram-se propostas para a aplicação daquele ideário, na escola (RIBEIRO, 1997). O impacto das idéias da Administração Clássica, no campo teórico da Administração da Educação, perdura no tempo, pois os estudiosos posteriores a Querino Ribeiro continuaram a defender a utilização e a aplicação dos princípios administrativos clássicos, no âmbito da Administração da Educação.

A herança deixada pelas idéias de Taylor e Fayol também se manifesta, no nível das práticas da Administração da Educação, ao atingir o contexto do ensino da Administração Escolar, na Cadeira de Administração_Escolar e Educação Comparada, em faculdades de filosofia, pelas propostas de mudanças então colocadas, destacando-se as de Ribeiro (1997). Adepto do fayolismo, defendia a programação do ensino, fundamentalmente, dentro de *atividades específicas de administração,* cujos conteúdos se referiam ao planejamento, organização, assistência à execução, avaliação de resultados e prestação de contas ou relatórios. A programação do ensino deveria ser aplicada,

> [...] de um modo geral, nos cursos de base ou de introdução; com destaques, nos cursos que visem à formação de especialistas (num e noutro prevalecendo os aspectos teóricos); e com dominância do exame e da experiência real e dos aspectos práticos (no sentido da ação), nos que visam à formação profissional. (RIBEIRO, 1997, p. 272).

O sistema educacional também sofre o impacto do pensamento de Taylor e Fayol, quando passa a reproduzir os modelos administrativos concebidos por esses autores, gerando graves efeitos, como a fragmentação da cultura escolar e a perda da dimensão educativa. Uma das conseqüências deixadas pelas filosofias tayloristas e fordistas, no âmbito da educação, apontada por Santomé, 1998, é a reprodução, pelo sistema educacional, da política de fragmentação dos processos de produção, pois o "processo de desqualificação e atomização de tarefas ocorrido no âmbito da produção e da distribuição também foi reproduzido no interior dos sistemas educacionais (p. 13).

Estabelece-se um processo de "despersonalização" e de preparação dos estudantes para incorporar um modelo de sociedade, de produção e de relações de trabalho, através do qual se pretende que as pessoas, futuros trabalhadores, não tenham possibilidades de intervir nos processos produtivos, enquanto, também, são privados de ações de participação e decisão em relação aos processos educacionais. Submetidos a conteúdos culturais fragmentados, pelo fato de serem abstratos, desconexos e, portanto, incompreensíveis, propostos de forma descontextualizada da realidade, dispostos em disciplinas escolares trabalhadas de forma isolada, manejados por meio de livros-texto, prontos para serem memorizados sem reflexão, os jovens ficam desprovidos da aprendizagem significativa, isto é, dos processos de reconstrução cultural, restando-lhes como prêmio do resultado do processo educativo apenas a sua obediência e submissão aos professores e à realização de tarefas exigidas, verificadas através das notas escolares (SANTOMÉ, 1998). Semelhantemente ao que ocorria em relação aos trabalhadores, no que tange à participação, decisão, execução de tarefas, salários e expropriação do significado do processo de produção.

O modelo fordista de administração e de organização, juntamente com o taylorismo, teve grande penetração no âmbito da Administração da Educação. Lyra (2004) refere-se à presença do *Fordismo* no sistema educacional paulista, quando este utiliza incentivos monetários, instituindo o sistema de pagamento através de bônus e altos pagamentos aos profissionais de educação. O *Toyotismo*, nos anos 1990, representando um novo modelo de organização para as empresas japonesas, em razão da qualidade, produtividade e vendagem alcançada, introduz novas técnicas de gerência democrática e participativa, sendo exemplo para a administração das organizações. Segundo a autora, os princípios da organização empresarial nos moldes toyotistas aparecem orientando a gestão educacional da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, no governo do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

De acordo com Santomé (1998), o Modelo Toyota ainda marca presença no campo da Administração da Educação, através dos "círculos de qualidade", que permaneceram, representados pelas equipes pedagógicas da instituição escolar. O mesmo ocorre no âmbito da Administração da Educação, no Brasil.

A *Administração Científica*, enquanto paradigma organizacional, predominou até meados do século XX, nas organizações ocidentais capitalistas, mas sua influência se faz sentir até os dias de hoje, identificando-se sua presença não só na teoria educacional e no sistema escolar, mas também quando atinge a escola, como organização educacional, tendo-se em vista que a tradição mostra que os modelos, técnicas e pedagogias são introduzidos na

escola, emanados dos níveis superiores do sistema para os níveis mais baixos (NÓVOA, 1995).

Na escola, os princípios da administração clássica se manifestam através de algumas características, como a educação massificada, a direção designada de forma hierárquica, a decisão centralizada na direção, o processo ensino-aprendizagem centrado no professor, o processo de comunicação vertical do professor com os alunos, o comando e controle dos alunos pelo professor e o trabalho realizado de forma individual pelos alunos (CORRÊA; PIMENTA, 2005).

Os princípios de *racionalização, produtividade, especialização e controle* norteiam a gestão escolar, a qual assumindo o modelo burocrático, passa a ser olhada sob a perspectiva racional-burocrática e técnica (SQUILASSE, 1999). O perfil do diretor ou gestor, líder da organização escolar, define-se pela autoridade, competência técnica e pelo compromisso com a eficácia e a eficiência da organização escolar.

Embora com a passagem do tempo, alguns estudos críticos de duas décadas atrás ainda permanecem atuais e pertinentes para as análises da organização e do sistema escolar, no contexto do sistema capitalista de produção, este continua a ter uma posição hegemônica na sociedade de consumo contemporânea. Desse modo, os estudos de Félix (1989) ganham relevância, quando apontam para a função do sistema escolar na sociedade capitalista:

> Se o sistema escolar na sociedade capitalista tem uma função que lhe é atribuída por essa sociedade, através do Estado, a sua estrutura deve se adequar ao modelo de organização capitalista. Assim, *a estrutura burocrática racional* implantada no sistema escolar deve ser aperfeiçoada continuadamente, de modo que possa cumprir, com eficiência, sua finalidade determinada pela estrutura econômica. (FÉLIX, 1989, p. 90, grifos meus).

Outra implicação relaciona-se às formas e critérios de avaliação adotadas no processo de ensino-aprendizagem, que, no contexto escolar, podem ser traduzidas nas maneiras tradicionais de avaliação da aprendizagem dos alunos, aplicadas com características classificatória e punitiva (AFONSO, 1999).

A Escola das Relações Humanas marca profundamente o sistema educacional, os cursos de formação de professores e, especialmente, a organização escolar, quando suas idéias centrais e outras advindas de seus desdobramentos foram introduzidas na teoria e na prática da Administração da Educação.

A concepção humanista de administração, com base nas necessidades humanas, introduz um novo modelo de ser humano, o *homo social,* de comportamento complexo,

condicionado pelo sistema social e por fatores biológicos, com necessidades envolvendo afetividade e sociabilidade – segurança, afeto, aprovação social e auto-realização –, destacando-se a necessidade de afiliação, que é a de fazer parte de grupos existentes no interior da organização (MOTTA, 2003). Como decorrências das orientações humanistas nas organizações, surgem: a valorização da *organização informal*, ou seja, o conjunto de *interações e relacionamentos* (relações interpessoais) estabelecidas entre as pessoas, principalmente *os grupos* de amizade no trabalho; os estudos sobre as características dos grupos e seu comportamento, introduzindo o conhecimento de *dinâmica de grupo*; a *motivação*, influenciando o moral e a atitude das pessoas, e as primeiras experiências sobre *liderança* e *comunicação* nas organizações.

Essas idéias, ultrapassando as fronteiras da *Administração* e da empresa, avançam para o campo da Administração da Educação, alcançando a escola, que começa a ser examinada enquanto *organização informal***,** pois as vivências escolares ganham dimensão, porque não se restringem *à relação professor e aluno*, mas abrangem todas *as interações* que acontecem entre os atores educativos, no interior da escola (NÓVOA, 1995).

Ao reconhecer a importância dos *grupos informais*, na organização, a escola de Relações Humanas propõe o estudo de tais grupos, por meio de técnicas sociométricas e outros recursos da dinâmica de grupo. Como conseqüência, surgem inúmeros estudos destacando a importância do *trabalho em grupo*[112], que, a partir da década de 1960, ganha impulso, desenvolvendo-se em equipes de trabalho. O trabalho em grupo é adotado como uma das metodologias para o ensino em sala de aula, nos cursos de formação continuada e em reuniões pedagógicas, sendo amplamente empregado nas escolas, faculdades e universidades, bem como em setores pedagógicos de educação.

Com a Escola de Relações Humanas, um conjunto de teorias psicológicas sobre *a motivação* é aplicado na organização. A motivação "é a tensão persistente que leva o indivíduo a alguma forma de comportamento visando à satisfação de uma ou mais necessidades" (CHIAVENATO, 2000, p. 85). Da motivação do indivíduo, resultado da satisfação ou não de suas necessidades, decorrem *o moral* alto ou baixo das pessoas na organização e o *clima organizacional.*

---

[112]"O desenvolvimento de equipes data do início do movimento de relações humanas, na década de 30, tendo ganhado um novo impulso nas décadas de 60 e 70, com a ênfase nas teorias sócio-psicológicas da organização e com a prática do desenvolvimento organizacional. Mas nessas práticas a construção de equipes ainda era vista como um estágio avançado do desenvolvimento organizacional, após a definição de objetivos e especificação de tarefas. No seu sentido contemporâneo, a idéia de equipe ganhou impulso na década de 80, principalmente, com a divulgação de versões otimistas sobre a gerência japonesa e o seu sistema de equipes (clãs)" (MOTTA, 2001, p. 140, nota de rodapé 38).

Há muito se tem ouvido falar no papel do clima de trabalho no funcionamento da escola, freqüentemente associado com a sua eficácia. Estudos de autores estrangeiros identificaram e apontam para três definições distintas desse conceito, baseadas nas teorias: *a medida múltipla dos atributos organizacionais*, a *medida perceptiva dos atributos individuais e a medida perceptiva dos atributos organizacionais* (BRUNET, 1995).

Pela *teoria da medida múltipla dos atributos organizacionais*, o clima resulta da "relação entre as características físicas da organização (dimensão, tecnologia etc.) e os factos objetivos observados nos empregados (taxas de rotatividade, de absentismo etc.)"(p. 125).

A *teoria da medida perceptiva dos atributos individuais* considera o clima em função da satisfação das necessidades de cada indivíduo, perspectiva que reporta o clima "essencialmente ao conceito de satisfação uma vez que se debruça mais sobre as micro-percepções dos trabalhadores" (p.126), não descrevendo globalmente as percepções. Essa teoria apresenta uma visão de clima organizacional semelhante à concebida pela Escola de Relações Humanas, a qual vincula o clima organizacional ao moral do trabalhador, alto ou baixo, dependendo do grau de satisfação de suas necessidades individuais.

As duas primeiras teorias foram substituídas por outra mais recente, a *teoria da medida perceptiva dos atributos organizacionais*, em que o elemento principal é a percepção que um indivíduo tem do ambiente de trabalho, valorizando-se mais o modo como as coisas são percebidas do que a realidade objetiva, no caso, a necessidade dos indivíduos e sua satisfação. Segundo Brunet (1995), ela contraria a Teoria de Campo de Kurt Lewin[113]: "Esta definição do clima vai de encontro à teoria de (LEWIN, 1951), que estipula que o comportamento de um indivíduo é função da sua personalidade e do ambiente que o rodeia" (p. 126).

Ambos, a percepção dos atributos organizacionais e a função do ambiente, foram captados no Brasil, na década de 1960, por Lourenço Filho (1963), que já destacava, como fato comprovado, "que a boa qualidade do ensino e condições agradáveis do ambiente escolar exercem ação muito favorável sobre a freqüência e a pontualidade" dos alunos (p. 120). Assim, *o clima organizacional*, isto é, o ambiente psicológico e social da organização, condiciona o comportamento de seus membros.

A *motivação* humana alavanca outra idéia básica da Escola de Relações Humanas, a *participação do indivíduo nas decisões*, quanto à tarefa a ser por ele desempenhada na organização, para que os objetivos desta sejam atingidos (MOTTA, 2002). Lima (2000), ao

[113] *Vide* LEWIN, K. *Field Theory in social science*. New York: Harper and Row, 1951.

resgatar algumas falas de Paulo Freire, considerando as dimensões organizacionais e administrativas da educação, entende a organização e a participação como "prática de liberdade", defendendo "a autonomia da escola, dos professores, dos alunos e de outros actores educativos", que somente se concretiza através de "processos democráticos de tomada de decisões, incidindo sobre todas as áreas político-educativas" (p. 96), curriculares, didáticas, avaliativas, organizacionais, administrativas etc. Enfatiza, a par do exercício da cidadania democrática e do dinamismo e plasticidade das estruturas democráticas, *os processos de participação*, nos universos educativos e escolares, elementos essenciais, em grande parte, "dependentes da intervenção político-pedagógica de professoras e professores" (p. 98). O autor refere-se, ainda, à teoria da participação democrática radical, construída por Paulo Freire, ao longo de suas obras, em que este, juntamente com a crítica quanto à não "participação silenciosa e alienante e as formas de participação passiva (cf. LIMA, 1988; 1992), subordinada ou meramente instrumental", defende a "participação no processo de decisão", a qual considera "um ato de 'ingerência', e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar" (p. 33).

No âmbito *dialético*, em relação à teoria crítica, aparecem estudos, que, ao mostrarem as relações de dominação do sistema social, incluem a crítica "ao caráter ilusório no quadro de referências de relações humanas" da *participação nas decisões*. O sistema, quando acena que teoricamente ela pode ser atingida, por meio de discussões "democráticas", na verdade, pretende que "[...] os subordinados acatem decisões previamente tomadas em função de uma ilusão de participação e de poder, geralmente criada pela delegação de autoridade para decidir em assuntos absolutamente indiferentes para a cúpula administrativa" (MOTTA, 2004, p. 135).

A influência da *liderança* sobre o comportamento dos indivíduos foi detectada através da experiência de Hawthorne, que demonstrou a existência, dentro dos grupos informais, de um líder, representante das normas e expectativas do grupo, que mantinha o controle sobre o comportamento dos seus membros, para que atuassem como um grupo coeso e integrado.

Etzioni (1964), reportando-se às questões conclusivas dos estudos e experimentos da Escola de Relações Humanas, destaca, entre os aspectos que esta enfatiza, o poder das recompensas e sanções não-materiais, sentir-se como membro de um grupo, a importância da *liderança* no estabelecimento das normas de grupo e a diferença entre a liderança formal e a liderança informal, todos exercendo grande influência sobre as atitudes dos membros do grupo, sendo considerados bastante relevantes para a administração.

Em vários estudos educacionais, tanto de pesquisadores estrangeiros, como Valerien (1997), Nóvoa (1997; 1995), Glatter (1995), Brunet (1990), Fullan & Hargreaves (2000) e Alarcão (2001), como de brasileiros, entre os quais Lourenço Filho (1963), Freire (1975), Wittmann (2000), as análises da função do diretor de escola ressaltam o papel de liderança que exercem na condução administrativa e pedagógica da organização escolar e nas ações de todos que ali trabalham, aprendem ou dela participam, como representantes da comunidade a que ela pertence.

Entre os fatores que contribuem para a eficácia da escola, a gestão tem sido destacada como elemento decisivo, levando os estudiosos a pesquisarem sobre os componentes que a envolvem. Quanto ao exercício da gestão, existe estudo[114] relativo a uma pesquisa sobre os estilos de liderança preferidos pelos professores, em que estes ressaltam preferências por formas de direção ativas e orientadoras (GLATTER, 1995). Outro trabalho específico sobre a eficácia escolar relacionada com o desempenho escolar conclui que "[...] os resultados escolares eram mais favoráveis quando combinavam uma liderança forte com um processo participado de tomada de decisão" (RUTTER, 1979, *apud* GLATTER, 1995, p. 147).

Pesquisas sobre a escola enfatizam, também, o papel de liderança do professor em relação à aprendizagem dos seus alunos (FULLAN; HEARGREAVES, 2000).

Lourenço Filho (1963), fundamentado em Moehlmann (1940)[115], traça um quadro, caracterizando os deveres dos professores e dos diretores, onde inclui, como um deles, "4. *Exercer funções de liderança no ensino e nos trabalhos administrativos, sugerindo recursos de investigação no interesse da eficiência geral dos serviços*" (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 115, grifos do autor).

Inspirando-se, também, nos estudos de Forster (1938)[116], o autor ilustra a questão da cooperação democrática na vida interna das escolas, relacionando-a à compreensão democrática, que só pode ser alcançada quando o administrador compreende de forma inteligente os fatos que acontecem nos grupos sob sua liderança. Nesse sentido, reitera:

> Administração bem sucedida (diz FORSTER) implica em capacidade do administrador em bem conduzir a todos sob sua direção, para uma comunhão de propósitos e métodos coordenados de ação. Assim, a administração interna de uma escola pede que seus administradores tenham qualidades de liderança democrática e sejam capazes de exercê-la, não apenas de exercer autoridade legal e regulamentar. Nesse mesmo espírito, na esfera de suas atividades próprias devem trabalhar os

[114] Jennifer Dias (1980), apud GLATTER (1995).
[115] MOEHLMANN, A. B. *School Administration*. Boston: Houghton Mifflin, 1940.
[116] FORSTER, H. *High School Administration*. New York: Century, 1938.

> mestres e os alunos. Por outras palavras, o melhor sistema será o que se instaure para facilitar o desenvolvimento de qualidades de *liderança democrática*. (FORSTER, 1938, s/p, apud LOURENÇO FILHO, 1963, p. 146, grifos do autor brasileiro).

O autor contribui para a definição de liderança, pois, ao considerá-la um dos atributos pessoais do administrador, afirma que ela consiste "[...] em sua capacidade de bem interpretar o espírito comum da organização, optando e decidindo no melhor sentido de sua coesão. Quando bem exercida, a essa qualidade cabe o nome de *liderança*" (p. 70, grifos do autor).

No entanto, se a liderança democrática é uma qualidade e deve ser exercida por aquele que administra a organização escolar, nem sempre as intenções que subjazem a ela estão direcionadas para práticas democráticas, emancipatórias, e para a liberdade. Encontram-se, entre os autores progressistas, como em Freire (1975), críticas contundentes às formas de liderança com características meramente instrumental e pela manipulação, utilizadas pelo sistema oficial de educação e direcionadas para a organização escolar, contrárias a uma concepção de educação democrática e emancipatória.

Lima (2000), ao fazer uma releitura da obra de Freire (1975), identifica a perspectiva radical deste, ao posicionar-se contra a organização burocrática e a racionalidade técnico-instrumental em educação:

> A sectarização – 'sempre castradora, pelo fanatismo de que se nutre' (ibid.) – é responsável por práticas de liderança orientadas para a conquista e para a criação de burocracias que 'corroem a revolução' (ibid.p. 177), por fenômenos de dirigismo e de vanguardismo, pela insularização da concepção e da execução (ao estilo tayloriano), pelo populismo e pela manipulação, em tudo contrários às concepções de acção revolucionária e de educação emancipatória que propõe. (LIMA, 2000, p. 34; 35).

Ainda baseado em Freire (1975) e assumindo um protagonismo analítico, o autor aponta "a organização oligárquica e as lideranças vanguardistas" como incompatíveis com "a organização libertadora e com as lideranças democráticas, colegiais e participativas" (p.35).

O autor alude à concepção de *organização democrática* e *como prática de liberdade*, de Freire (1975), que não prescinde da organização da escola, não se posiciona contra a sua administração, nem dispensa a liderança, que toma como instrumento de libertação, mas "recusa o dirigismo, o vanguardismo e a reificação" (p. 36), praticados por líderes vanguardistas, como afirma:

> É verdade que, sem liderança, sem disciplina, sem ordem, sem decisão, sem objetivos, sem tarefas a cumprir e contas a prestar, não há organização e, sem esta,

> se dilui a ação revolucionária. Nada disso, contudo justifica o manejo das massas populares, a sua ‘ coisificação’. (FREIRE, 1975, p. 177).

A liderança do professor é posta em causa, quando se trata do desempenho do papel que lhe é atribuído, em razão do seu dever de comprometimento com um ideal de educação, da assunção de responsabilidades na melhoria de toda a escola e por aulas mais eficientes, em que dele se exige energia, para combater a inércia, e ato de coragem, para romper com o círculo restrito, composto por suas tarefas tradicionais (FULLAN; HEARGREAVES, 2000).

Além da *participação nas decisões* e da *liderança democrática*, a *comunicação* entre os ocupantes das posições hierárquicas superiores e os subordinados, no sentido de explicar as razões de determinada orientação, e a cooperação do grupo de indivíduos integram os temas amplamente divulgados na literatura educacional e colocados em prática, da maioria das organizações escolares (ALARCÃO, 2001).

Nos moldes do ideário da Escola de Relações Humanas, “a comunicação, a partilha, o diálogo, o trabalho em comum e a cooperação” (NÓVOA, 1997, p.19) são aspectos preponderantes a serem cultivados na escola, fazendo dessas vivências escolares os verdadeiros saberes a aprender.

Estudos sobre gestão comprovam o impacto da comunicação, na eficácia escolar, na mudança e na inovação nos contextos escolares, tendo um deles observado, entre as variáveis de processo ligadas às tentativas bem sucedidas de introduzir mudanças planificadas, a “interação e *comunicação intensiva* entre indivíduos e grupos, fator essencial aos processos de mudança bem sucedida” (FULLAN, 1985, *apud* GLATTER, 1995, p. 148, grifos meus).

A escola tem uma dimensão humana, por ser uma organização humana; por isso, as condições de seus recursos humanos, entre os quais *a circulação e o uso da informação,* “constituem fatores determinantes para o êxito da gestão realizada pelas escolas” (HALLACK, 1992, p. 7).

Quando o enfoque é o comportamento do indivíduo, na organização, a *comunicação* é concebida como atividade administrativa e tem como objetivo proporcionar informação e compreensão, essenciais para a realização das tarefas, bem como propiciar as atitudes necessárias que promovam a motivação, cooperação e satisfação nos cargos (CHIAVENATO, 2000). No entanto, ela pode ser considerada fenômeno social, na medida em que a Teoria das Relações Humanas enfatiza a criação de grupos.

A *comunicação*, tanto como atividade administrativa quanto como fenômeno social, constitui processo fundamental, nas organizações humanas, estando intimamente ligada à

participação. Para o adequado funcionamento do sistema de comunicação da organização, cabe aos diretores da organização escolar ou aos responsáveis pela gestão escolar assegurarem a participação de todos os atores nas decisões e soluções dos problemas escolares, além de estimular atitudes de franqueza e confiança entre as pessoas e os grupos, na organização escolar.

Lourenço Filho (1963) enumera um conjunto de funções que devem compor um regime de Organização e Administração, com vistas à conformação administrativa das situações problemáticas inevitáveis e à prevenção de novos problemas. Entre elas, inclui a função de comunicar, a qual atrela a uma decisão oportuna, concluindo que "muito do que se poderia chamar *patologia dos serviços*, nos empreendimentos escolares [...] decorre de insuficiente ou inadequado serviço de comunicação entre suas partes" (p. 73). Igualmente, em muitos trechos de sua obra, o autor enfatiza o processo de comunicação no interior da escola, que considera essencial para que todos possam participar das finalidades gerais do trabalho educativo; por isso, sublinha a importância fundamental dos modos de *comunicação,* entre administradores e professores e dos professores entre si.

O autor, ao interligar em nível de dependência, a comunicação e a cooperação, salienta que o sistema de comunicação tem como função essencial "suscitar uma compreensão geral e integrada do trabalho cooperativo, não só em relação aos fins como quanto aos procedimentos a empregar" (p. 73). Para ele, baseado em Barnard (1939)[117], o exercício da autoridade só se efetiva em um sistema de comunicação que funcione bem, pois, conforme afirma, "[...] não há razões para verdadeiro exercício da autoridade senão quando existam canais ou linhas desimpedidas de comunicação entre superiores e subordinados "(BARNARD, 1939, s/p, apud LOURENÇO FILHO, 1963, p. 73).

Quando se trata da cooperação entre os membros da comunidade escolar, estudos mais recentes[118] trazem um conjunto de orientações específicas aos professores e diretores, sendo a maioria delas aplicáveis duplamente a essas categorias de profissionais; entre elas, "5. promover a colaboração, e não a cooptação" (FULLAN; HARGREAVES, 2000, p. 105). Aparecem trabalhos ressaltando o poder da *colaboração*, introduzindo propostas de criação de culturas de colaboração, em nível local, diante da sua quase inexistência nos sistemas escolares, como uma forma de combater a cultura do individualismo, sendo que esses estudos,

---

[117] BARNARD, C. *Dilemmas of Leadership in the Democratic Process*. Princeton: Princeton University Press , 1939.

[118] Ver: *What's Worth Fighting For in the Principal ship?*: Strategies for Taking Charge in the Elementary School Principal Ship.Toronto: Ontario public Scholl Teacher's Federation..

também, atrelam *a liderança* dos professores à presença de uma forte *cultura de cooperação,* na escola.

Na sociedade emergente, presencia-se uma alteração no plano de processos e nas formas de organização, gestão das estruturas e contextos de aprendizagem, repercutindo na organização e gestão administrativa das escolas, colocando para aqueles que as dirigem uma série de preocupações e exigências de mudança de atitudes. Assim, conseqüentemente, "uma organização e gestão das estruturas e das aprendizagens não poderão igualmente perder de vista a *cooperação* entre professores e funcionários administrativos, entre professores e alunos" (ALARCÃO, 2001, p. 110, grifos meus).

No Brasil, Lourenço Filho (1963) já entendia que a cooperação era indispensável**,** na escola, porque, conforme afirma, deveriam ser levados em conta: o "esforço conjugado da direção e dos professores", para a adequação de procedimentos didáticos, o "entendimento entre o corpo docente e a direção da escola para a coordenação geral dos trabalhos" escolares e a avaliação, como ponto em que "as responsabilidades dos professores e do diretor são igualmente conexas e solidárias" (p. 114, 115). Ainda ressaltava que as formas relativas à administração dos professores e dos alunos "correspondem a uma compreensão da vida escolar com bases na *cooperação*, de um e de outros, nos planos e encargos da administração" (p. 146).

A Escola de Relações Humanas, sob uma perspectiva crítica, causou grande impacto na Administração da Educação, uma vez que, como conseqüência desse novo paradigma organizacional, a escola adquire nova função – a de adequar as novas gerações de trabalhadores para servirem ao *capital* e atenderem às exigências de *produtividade*; por isso, a "dimensão humana", sendo recuperada, são introduzidos na escola estilos de liderança, metodologias centradas no indivíduo e em pequenos grupos, conceitos diferenciados de eficácia e resultados, internalização das relações de poder e de autoridade, buscando-se a interdependência, a integração e o equilíbrio do sistema educacional, com vistas ao sistema organizacional (PIMENTA; CORRÊA, 2005).

Após os enunciados de Karl Marx (1957) e sua posterior sistematização, por Max Weber, "aparece uma atitude crítica ante a Escola das Relações Humanas, vista como ideologia de manipulação da administração" (TRAGTENBERG, 1974, p. 88), que é reproduzida em nível de organização escolar, com a interveniência do sistema.

A Teoria Neoclássica**,** representando a atualização dos postulados clássicos, faz ressurgir, principalmente, a ênfase no princípio da racionalização taylorista, que deve nortear as funções dos administradores, e a ênfase nos objetivos organizacionais e nos resultados da

organização como meio de avaliar o desempenho das organizações. Os princípios neoclássicos ganham espaço, no âmbito da Administração da Educação, por intermédio da disseminação de uma cultura de avaliação em todas as suas instâncias, alcançando, principalmente, os processos de avaliação que se efetivam no interior da organização escolar especialmente a avaliação do aluno.

Autores estrangeiros, como House (1986)[119], nos EUA, e Afonso & Lima (1992)[120], em Portugal, têm notado, no âmbito da educação americana e portuguesa, respectivamente, quanto à avaliação, um ressurgimento do taylorismo (neo-taylorismo), manifestado, no primeiro caso, no largo emprego de testes estandardizados e no desenho e implementação de uma espécie de maquinaria da avaliação, que lembra o papel dos eficientes engenheiros na época da organização científica do trabalho; no segundo caso, quando, no novo sistema de avaliação dos alunos do ensino básico e secundário, o sistema português parece adotar uma ideologia organizativa do tipo neo-tayloriano, ao centrar-se nos resultados obtidos e no rigor das formas de tradução e quantificação desses resultados, traduzidas por expressões como *critérios de objetividade, medição, validação externa, verificação de qualidade, aferição, validade e fidedignidade*, e outras (AFONSO, 1992).

Parece que, no Brasil, o que se vê em relação aos processos de avaliação da aprendizagem e avaliação institucional não se distancia do contexto português e americano. Para Bordignon & Gracindo (2000), apesar do advento da construção de um novo paradigma moderno de gestão, voltado para a gestão da "escola cidadã", essencialmente dialético, dialógico, intersubjetivo, os modelos presentes na gestão escolar, que terminam por afetar os processos de avaliação, ainda continuam a ser postos em prática seguindo os moldes burocráticos, fiéis às teorias administrativas e organizacionais das quais decorrem, em razão de estas terem sido gestadas "no caldo da cultura positivista cartesianamente concebidas, dando-lhe sua feição estrutural-funcionalista" (p.161). Desse modo, nesse modelo, "a avaliação tem uma grande força, estabelecida no padrão de qualidade tecnicista/funcionalista" (SQUILASSE, 1999).

A Escola de Relações Humanas se desdobra com o advento de outras teorias de cunho comportamental, como as sobre motivação e liderança e a teoria das decisões, tendo como marco de desdobramento a passagem da teoria da administração para a teoria das organizações, quando a organização passa a ser entendida como um "sistema social", no qual

---

[119] HOUSE, E. R. New *Directions in Educational Evaluatio.* Londres: The Falmer Press, 1986.
[120] AFONSO, A. J.; LIMA, L. *Organização do ensino e das escolas no quadro do novo sistema de avaliação*: uma perspectiva sociológico-organizacional. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1992.

nem tudo pode ser controlado pelo administrador, devido à existência de determinantes psicossociais e culturais (MOTTA, 2005). A organização é entendida como uma rede de tomada de decisões, sendo a racionalidade, empregada no processo de decisão, limitada.

Pela ênfase atribuída ao comportamento das pessoas, no interior da organização, a abordagem comportamental provocou grandes mudanças quanto à forma de organizar e administrar o ambiente escolar, principalmente no que se refere à gestão dos recursos humanos e à gestão de pessoas.

No âmbito da Administração Escolar, no Brasil, as teorias que enfatizam o comportamento humano trouxeram conseqüências para o seu campo teórico, pois Lourenço Filho (1963), ao introduzir nele o comportamento administrativo, altera os rumos dos estudos de Organização e Administração Escolar e, conseqüentemente, provoca mudanças nas mais diversas situações práticas que envolvem os serviços escolares.

Ainda, relativamente ao contexto da abordagem comportamental, na linha de pensamento de Argyris (1953), com a proposta de *Organização – Tipo B*, os estudiosos da educação têm considerado muitas de suas características, como *o desenvolvimento do potencial e realização pessoal* do professor, ao exercer suas atividades, no interior da escola.

Autores estrangeiros são unânimes em valorizar a formação dos trabalhadores de educação, especialmente dos professores, como Nóvoa (1997) [121], Alarcão (2003); Thurler (2001), Shön (1997)[122], Zeichner (1997)[123], Demailly (1997)[124] e outros.

Favorecer o *desenvolvimento pessoal* significa produzir a vida do professor e, para isso, cumpre aos gestores, nas organizações escolares, "[...] abrir espaços de interação entre as dimensões pessoais e profissionais, permitindo aos professores apropriar-se de seus processos de formação e dar-lhes sentido no quadro de suas histórias de vida" (NÓVOA, 1997, p. 25).

Possibilitar *o desenvolvimento profissional,* no sentido de produzir a profissão docente, implica que a formação deve investir positivamente os saberes de que o professor é portador, estar direcionada para a preparação de professores reflexivos que assumam a responsabilidade do seu próprio desenvolvimento profissional e que participem como

---

[121] NÓVOA, A. (Org.). *Profissão Professor*, 2.ed. Porto: Editora Porto, s/d; *Vidas de professores*. 2.ed. Porto: Editora Porto, s/d; Formação de professores e formação docente, in: NOVOA, A.(Coord.) *Os professores e a sua formação*. 3.ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional, 1997.

[122] SHÖN, D. A. Formar professores como profissionais reflexivos, in: NOVOA, A. *Os professores e sua formação*, cit.

[123] ZEICHNER, K. Novos caminhos para o practicum: uma perspectiva para os anos 90, in: NOVOA, A. *Os professores e sua formação*, cit.; Formando professores reflexivos para a educação centrada no aluno: possibilidades e contradições, in: BARBOSA, R. L. L. *Formação de educadores*: desafios e perspectivas.São Paulo: Editora UNESP, 2003.

[124] DEMAILLY, L. C. *Modelos de formação contínua e estratégias de mudança*, in: NOVOA, A. *Os professores e sua formação*, cit.

protagonistas das políticas educativas, colocando-os menos sujeitos ao controle de suas vidas pelas lógicas administrativas e pelas regulações burocráticas (NÓVOA, 1997).

Ressalte-se que, hoje, no bojo da sociedade do conhecimento, sob o império do capitalismo globalizado e da tecnologia, as orientações teóricas dos educadores para as instâncias de formação são elaboradas levando-se em conta o novo contexto de mudança paradigmática, do qual emerge a idéia de se pensar as organizações educativas como *organizações aprendentes*[125] (ALARCÃO, 2003).

No campo das práticas pedagógicas, as pessoas aprendem, se apropriam e (re) constroem os saberes e adquirem o saber-fazer, processo que tem uma dimensão coletiva, daí o entendimento de que as escolas também aprendem. Como precisam mobilizar os conhecimentos e as competências de seus membros para solucionar seus problemas e atingir seus objetivos, a formação organizada para desenvolver recursos humanos ganha *status*, juntamente com a participação de grupos de encontros e de troca de experiências, já que estes favorecem *a comunicação*, *a circulação de idéias* e a pesquisa (HUTMACHER, 1995).

Considere-se que todos os países concedem importância crescente "à escola como *campo privilegiado de desenvolvimento profissional contínuo"* (THURLER, 2001, p. 167, grifos da autora).

Quando se trata de *mudanças e inovações*, no estabelecimento escolar, estas estão associadas à sua capacidade de adquirir experiência, acumular recursos e construir competências, possibilidade que diz respeito à formação contínua e ao desenvolvimento pessoal e profissional dos professores, assim como à característica sistêmica, que torna o estabelecimento escolar uma *organização aprendente* como tal, mais além da soma das aprendizagens individuais de seus membros (THURLER, 2001). Promover a formação e a autoformação é projeto que deve ser concebido pelos representantes do sistema oficial de educação e pelos diretores da organização escolar, como "um meio de gestão e organização da mudança" (p. 167).

A gestão, na concepção de uma *organização aprendente*, deve investir no profissionalismo interativo, que exige o aperfeiçoamento contínuo e a aprendizagem permanente, o que estabelece para os diretores o papel de apoio e de promoção daquele e a tarefa de auxiliar os professores, fornecendo *insights* e recursos para o aprimoramento (FULLAN; HARGREAVES, 2000).

---

[125] Ver: SENGE, P et al. *Escolas que aprendem:* um guia da Quinta disciplina para educadores, pais e todos que se interessam pela educação. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2005; FULLAN M.; HARGREAVES, A.. *A Escola como Organização Aprendente*: buscando uma educação de qualidade, 2.ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

No Brasil, são muitos os autores que dirigem seus estudos para a formação de professores, como Barbosa (2003), Pimenta (1999)[126], Lüdke (2004)[127], Brzezinski (1998)[128], Saviani (1996)[129] e outros.

A formação continuada enquanto "ação sistematizada do poder público" para o aperfeiçoamento dos profissionais educadores tem história recente, pois, até os anos 1970, essa temática não fazia parte da agenda de discussões da maioria dos estudiosos de educação. A preocupação com a formação de professores emerge nos anos 1980, com os movimentos de reforma no âmbito da educação. Palma Filho e Alves (2003) fazem uma retrospectiva da história da formação continuada, em nosso país, propondo mais ousadia aos representantes do sistema em incorporar a prática da educação continuada no sistema de ensino paulista.

Os novos componentes da administração, introduzidos por Hertzberg, como *o enriquecimento da função* (HERSEY; BLANCHARD, 1986) ou a *ampliação e enriquecimento de tarefas* (MOTTA, 2004), aparecem, ampliando o significado e o campo de ação da administração da escola, devido aos diversos estudos na área de formação de professores, os quais, ao incorporarem a idéia "de homem como ser complexo e *autônomo*, que busca ativamente definir o *sentido de sua ação* e estabelecer estratégias para alcançar seus objetivos" (MOTTA, 2004, p. 86, grifos meus), ressaltam a importância de se dar sentido ao trabalho do professor (NÓVOA, 1997).

Nóvoa (1997), ao se referir à situação de mal-estar, de desprestígio e de falta de afirmação social, vivida pela classe docente, em Portugal, nos anos 1980 – tempo não tão distante da outra realidade organizacional observada por Hertzberg, mas que dela se aproxima, porque ambas se identificam em razão das concepções – aborda os processos antagônicos que continuam influenciando a profissão docente, fundamentando-se em Mark Ginsburg:

> A *profissionalização* é um processo através do qual os trabalhadores melhoram o seu estatuto, elevam seus rendimentos e aumentam o seu poder/autonomia. Ao invés, a *proletarização* provoca uma degradação do estatuto, dos rendimentos e do poder/autonomia: é útil sublinhar quatro elementos deste último processo: a separação entre concepção e a execução, a estandardização das tarefas, a redução

[126] PIMENTA, S.G. *Formação de professores*: identidade e saberes da docência, in: PIMENTA, S. G. (Org.). *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.
[127] LUDKE, M. Formação inicial e construção da identidade profissional de professores de 1º grau. In: CANDAU, V. M. (org.). *Magistério:* construção cotidiana. 4. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2004.
[128] BRZEZINSKI, I. Notas sobre o currículo na formação de professores: teoria e prática, in: *Formação de Professores*. São Paulo: Editora UNESP, 1998.
[129] SAVIANI, D. Os saberes implicados na formação do educador, in: BICUDO, M.A.V.; SILVA JR., C.A.de.(Orgs.) *Formação do Educador*: dever do Estado, tarefa da universidade. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

> dos custos necessários à aquisição da força de trabalho e a intensificação das exigências em relação à atividade laboral (GINSBURG, 1990, p. 335, apud NÓVOA, 1997, p. 23, grifos do autor).

Acrescente-se, para melhor compreensão das idéias do autor citado, o pensamento de Motta (2004), quando alude às propostas de Hertzberg, salientando o objetivo das mesmas, já que este "consistia em aumentar o conteúdo da tarefa, ampliando seu escopo e evitando os efeitos perversos *da fragmentação do trabalho*, típica da organização taylorista" (p. 85, grifos meus), o que mostra sua relação com os elementos elencados na referência acima.

No contexto da administração de Recursos Humanos, as idéias contingenciais sobre motivação de David MacClelland causam impacto, no âmbito da gestão escolar. A proposta desse autor é que o administrador deve compreender o comportamento das pessoas, na organização, já que elas são motivadas, quando suas necessidades de realização, de afiliação e de poder são satisfeitas. Quando são reconhecidos pelos demais membros do grupo, ao se desenvolverem profissionalmente, quando fazem parte e usufruem relações de um grupo social e quando podem tomar decisões.

No âmbito da Administração da Educação, pertencem ao vocabulário encontrado na literatura educacional, entre alguns autores, como Mello (1982), Saviani (1983) e Nosella (2005), expressões utilizadas no nível teórico e prático, como "competência técnica" e "competência profissionais" do professor relacionadas a fatores de reconhecimento e de respeito pela comunidade escolar, assim como a liderança exercida sobre os demais membros do grupo, em decorrência dos processos de participação, de decisões acertadas e também os benefícios decorrentes dos grupos de amizade, que se formam no interior da organização escolar. Esses fatores, embora contingenciais, ocorrem na prática escolar, conforme comprovam diversos estudos, citados ao longo deste trabalho.

Quando do surgimento da teoria das organizações, as idéias comportamentalistas de Barnard (1938) foram retomadas, sendo referenciais para obras de outros autores, como *Organizations*, de March & Simon (1958), *Administrative Behavior*, de Simon (1947), e *Teoria da Administração Escolar*, de Griffiths (1968)[130], terminando por serem irradiadas, através desses autores, para outros contextos organizacionais. A organização escolar e o próprio sistema oficial de ensino são alcançados e impactados com as idéias voltadas para o comportamento nos processos de decisão, devido à adoção, nos cursos de formação de professores, da obra de Griffths (1968), em que o autor propõe uma teoria de administração

[130] Griffiths (1968), para fundamentar a sua *Teoria de Administração Escolar*, utilizou material de um outro estudo, que elaborou: Administration as Decision-Making, in HALPIN, A. W. (org.). *Administrative Theory in Education*. Chicago: Midwest Center, 1958.

escolar centrada no processo de decisão. As idéias dos estudiosos, acima citados, foram assimiladas por Lourenço Filho (1963), que as incorpora para fundamentar sua obra, *Organização e Administração Escolar*, em que aparecem diversas vezes citados.

Surgem autores que propugnam *processos democráticos de tomada de decisões*, especialmente Lima, defendendo a pedagogia da autonomia e da decisão enquanto prática autonômica, atualizada por sujeitos democráticos e autônomos, professores e alunos (LIMA, 2000; FREIRE, 1975).

É importante ressaltar, quando se trata de analisar os efeitos da presença dos modelos das teorias de administração, no campo da administração da Educação, no nível de ensino, teoria, sistema e organização escolar, a importância da Burocracia, enquanto aparelho ideológico que congrega as teorias administrativas (TRAGTENBERG, 1974) e que, ao extrapolar os muros da estrutura da empresa, alcança a organização escolar. Esta passa a ser estruturada segundo o modelo burocrático de organização, que se distancia da concepção clássica weberiana, ao ganhar nova roupagem para adequar-se às novas e diversas teorias administrativas, estas, por sua vez, elaboradas para atender às necessidades das organizações, face às mudanças ocorridas no contexto histórico, social e econômico. Dessa forma, como já ressaltado, neste trabalho, o *ethos* burocrático tem permeado ao longo do tempo as organizações, até as escolares.

É importante levar em consideração a perspectiva sociológica da análise feita por Tragtenberg (1974), sobre as teorias administrativas, pois, ao explicar a "causação social das teorias de administração como ideológicas" (p. 16), é possível identificar as implicações que disso decorrem. A partir do pensamento do autor, pode-se destacar: primeiro, que as teorias administrativas são produtos das formações sócio-econômicas de um determinado contexto histórico e com potencialidade para adaptar-se às demandas do modelo de acumulação capitalista e regulação social vigentes, embora obedeçam a uma herança cumulativa a partir da qual são criadas e reelaboradas; segundo, que as teorias administrativas se expressam ideologicamente e operacionalmente, ao constituírem práticas, técnicas e intervenções consistentes com essas idéias. Assim, em uma perspectiva crítica, a organização escolar, enquanto modelo burocrático, tem muito a dizer sobre essa questão, fato que Freire (1997) denunciou, ao alertar os professores de que "ensinar é reconhecer que a educação é ideológica" (p. 141), uma vez que as práticas escolares podem se tornar coniventes com o discurso neoliberal sobre ética e globalização, emanado do sistema oficial, "amaciando" e tornando dóceis os profissionais de educação, fazendo com que estes, "miopizados" e impedidos de ver, aceitem princípios, técnicas e modelos empresariais que servem ao ideário

capitalista. Tragtenberg (1992)[131], ao focalizar as *relações de trabalho no interior da escola,* faz uma reflexão sobre o tipo de organização, a burocracia, em que se vive e se trabalha, tecendo severas críticas à "burocratização brutal da prática de ensino na escola", bem como à "burocratização das práticas escolares", envolvendo os alunos, os professores e, principalmente, o diretor de escola e, até, a comunidade (p. 49).

A presença da burocracia, enquanto modelo de organização, em todas as suas variações contemporâneas, causou grande impacto em todos os tipos de organização, alcançando as escolares, recebendo, em razão das suas conseqüências, inúmeras críticas, até mesmo de autores da área de administração. Motta (1992), ao explicitar a relação entre *alteridade* e *organização,* examina as formas de organização, contrapondo os dois grandes tipos fundados sobre duas espécies de relações: a forma federativa (associação), que supõe "forte coordenação e também ausência de hierarquia" (p. 114), e a forma burocrática (hierarquia), "baseada no princípio da autoridade formal e no domínio da regra". Para o autor, "a identidade organizacional é, no caso de uma burocracia, uma identidade construída, que tem por objetivo a integração dos diversos grupos presentes", sendo sua existência política e tendo como função manter a organização em sua totalidade. Desse modo, o autor citado se refere ao papel importante a ser desempenhado por aqueles, no caso, os diretores da organização escolar, "que fazem a mediação entre o singular e o global", observando que "é preciso saber a quem essa identidade organizacional (burocracia) beneficia", remetendo ao seu caráter ideológico.

Como já foi visto, as escolas são do tipo de organizações burocráticas, pelo modo de regulação e exercício de poder, cuja legitimidade se baseia na obediência às leis e às regras fixadas, porque estas estão contidas em procedimentos legais e formalizados. Nesse modelo de organização, "o fluxo das tarefas e das ações é ordenado através de procedimentos formalizados antecipando a resposta legítima para os acontecimentos ou situações" (HUTMACHER, 1995, p. 60), porque está praticamente previsto como tudo vai acontecer. Assim:

> Na escola isto significa que os alunos estão organizados em categorias (idade, grau, secção, tipo de problema etc.), que determinam o tratamento escolar respectivo (horários, gênero e volume de trabalho, lugares de trabalho, saberes a aprender, competências a adquirir, métodos de enquadramento, processo de avaliação e de selecção etc.). (HUTMACHER 1995, p. 60).

[131] "Relações de Trabalho no Interior da Escola": transcrição da palestra proferida por Maurício Tragtenberg, professor da Unicamp, no *Seminário O papel do Diretor e a Escola de 1º Grau*, editada pela Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE.

O autor, ao criticar *a* burocracia enquanto modelo perfeito de organização (WEBER, 1947), refere-se à *utopia racionalizadora* que, constantemente, tem esbarrado "com resistências, oposições e desvios", pois os alunos nunca corresponderam em disciplina e instrução como pretendiam as normas, nem os professores foram tão disciplinados e instruídos, como estipulavam as regras, nem tão competentes como pretendiam as autoridades. Segundo ele, a história da escola mostra uma tensão permanente entre a vontade de controle racionalizador das práticas de ensino e o caráter incerto e imprevisível das situações, no seu interior.

Apontando a crise do modelo burocrático clássico de gestão das escolas, o autor expressa o posicionamento das correntes culturais que reivindicam: menos autoritarismo na família e na escola; postura mais afetiva, "orientada para o bem-estar, o desenvolvimento e a autonomia da criança" (p. 62); para o aluno, "o estatuto de 'sujeito' e de actor da própria formação"; "tratamento escolar menos comparativo, mais individualizado e personalizado". Essas correntes criticam o excesso de autoritarismo e de formalismo, a frieza e a impessoalidade das relações que caracterizam o funcionamento da organização burocrática, estruturada segundo o modelo burocrático clássico.

Hutmacher (1995) explicita, ainda, que o funcionamento burocrático dificulta a criatividade e a participação, encorajando as condutas conformistas que evitam os processos de (re) negociação entre os alunos, pais, professores e hierarquia escolar, ações desejáveis e mais de acordo com o novo modelo emergente, voltado para o controle da conformidade com as finalidades da ação, substituindo o controle da conformidade com as regras, isto é, "uma espécie de reafirmação do *primado das finalidades sobre as modalidades"* (p. 62, grifos do autor).

Não são poucos os estudiosos de Educação que se rebelam diante do impacto da presença da burocracia entre nós, tecendo críticas à aplicação do modelo burocrático nas organizações escolares, como Freire (1975), que fez severas críticas à organização burocrática e à presença da racionalidade técnico-instrumental na educação.

O Funcionalismo Estrutural contribui para o redirecionamento dos estudos organizacionais, tornando-se hegemônica no campo organizacional a interpretação estruturalista-funcionalista. Na prática da Administração da Educação, a escola passa a ser vista como uma organização normativa, na qual os órgãos diretivos empregam controles normativos como primeira instância e coercitivos como fonte secundária (CORRÊA; PIMENTA, 2005). A organização burocrática e seus elementos se constituem no centro da

gestão das escolas, impactando diretamente sua administração. A Administração Escolar enfatiza a sua dimensão sociotécnica e começam a aparecer as associações de pais e mestres, como sistemas de suporte à escola e à sua administração.

Nesse período, desenvolvem-se estudos críticos sobre a sociedade e as organizações, surgindo trabalhos de vários autores que identificam muitas das idéias dos pesquisadores estruturalistas, no âmbito da Administração da Educação.

Muitas das disfunções ou efeitos indesejados da burocracia, relatados pelos estruturalistas, encontram ressonâncias no campo da Administração da Educação, como os dilemas e as contradições básicas da ação administrativa, identificados por Selznick (1957). Tais dilemas, enquanto disfunções da burocracia, são percebidos nos órgãos que integram o sistema educacional, nas escolas de todos os tipos e universidades, em razão de estas serem organizações do tipo burocrático. O autor, em decorrência das observações feitas na Tennesse Valley Authority[132], ao analisar o processo de institucionalização de algumas expressões e práticas administrativas dessa instituição burocrática, verifica que as mesmas estão presentes na estrutura burocrática do sistema educacional e nas organizações e instituições educativas.

Dentre os paradoxos da ação social, Selznick se refere à *contradição teoria e prática*, *discurso e ação*, presente na Administração da Educação, exaustivamente citada na bibliografia educacional, manifestada primeiramente na fragmentação da prática escolar, devendo se ressaltar "a verdadeira ruptura que costuma ocorrer entre o discurso teórico e a prática real" (SEVERINO, 1992, p. 84), impedindo o agente de ver o quanto sua prática se distancia das premissas que incorpora, na sua fala teórica. No mesmo sentido estão direcionadas as críticas de Freire (1975), Nosella (1992) e Paro (1996).

Uma outra contradição a que o autor alude é *o dilema entre participação e escolha seletiva*, realidade presente no âmbito da Administração da Educação, situada entre "as ideologias de conveniência" (SILVA JR., 1996) e combatida por Freire (1967), por meio da sua proposta de uma teoria da participação democrática radical, ou, então, quando a participação na execução se torna um fim em si mesma, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo (PARO, 1997). O ideal de participação total, que os discursos oficiais anunciam, na realidade, não se efetiva em nível de sistema educacional nem de organização escolar, pois o processo decisório é um procedimento seletivo de escolha e eliminação de possibilidades de ação.

---

[132] TVA-Tenesse Valley Authority (agência governamental em interação com organizações de base) foi uma instituição criada em 1933, pelo Congresso americano, com o objetivo de promover a gestão de uma fábrica de fertilizantes à base de nitrato e uma usina elétrica localizada em Muscle Shoals, Alabama, EUA.

A contradição acima delineada pode ser encontrada no caráter ilusório atribuído às participações nas decisões, considerando-se o quadro de referências de relações humanas. Para muitos estudos críticos, participação nas decisões nada mais é do que uma ilusão de participação e de poder, já que a delegação de autoridade é para decidir sobre assuntos que não interessam àqueles que administram.

O terceiro dilema apontado por Selznick é *a contradição entre as dimensões da perenidade e da fluidez das políticas administrativas*. Essa contradição, no âmbito da Administração da Educação, é representada pela problemática instaurada nas políticas educacionais, já que, ao se trocarem os governos, trocam-se as políticas, o que afeta a coerência e impede a continuidade de programas, muitos recém-implantados e começando a ser assimilados pelos profissionais da educação. A cada governo, as reformas se sucedem, muitas vezes implantando-se uma *reforma aligeirada* ou "arremedos de reformas" (TURA; MARCONDES, 2002, p. 34), cuja meta é "atender o que se formulou como qualidade do ensino neste novo contexto sócio-econômico e que deve privilegiar políticas que alcancem resultados imediatos" (p.34). Investigação recente, realizada em 2001 pelas autoras citadas, identificou efeitos indesejados da ação social administrativa central, representados pela frustração e pela desmotivação de professores, diante das novas políticas educacionais, concebidas como "o grande motivo das dificuldades que enfrentavam na vida profissional" (p. 33), além de constatar o descompromisso dos administradores centrais com os problemas reais da educação, a progressiva depreciação dos salários dos professores e de suas condições de trabalho e a desconsideração dos profissionais de educação, que não são tomados como agentes da construção do conhecimento, posto que os "pacotes" educacionais, que vêm do topo da pirâmide, chegam prontos.

O quarto dilema mencionado por Selznick é, *de um lado, o apego às regras e aos padrões burocráticos formais* e, de outro lado, *a renovação das políticas administrativas*. No campo da Administração da Educação, estudos evidenciam a incompatibilidade entre a gestão burocrática e a inovação educacional, pois "o modo de funcionamento burocrático dificulta a criatividade e a participação, encorajando as atitudes conformistas" (HUTMACHER, 1995, p. 63). Além disso, quando se levam em conta as políticas dos criadores de legislação, direcionadas para a inovação educacional, postas como regras a serem jogadas pelos atores educativos, no nível da organização escolar, eles tanto podem jogar as regras como não jogar, caso em que criam mecanismos de proteção contra a exigência de mudança e de inovação educacional (LIMA, 2002; HUTMACHER, 1995).

As idéias de Merton (1973) sobre a personalidade burocrática podem ser notadas na organização escolar, principalmente entre gestores, que devem fazê-las ser cumpridas. A personalidade burocrática se manifesta pela superconformidade a rotinas e procedimentos, conduzindo a um comportamento obsessivo, gerando tensões na organização: "A adesão às regras, originariamente concebida como meios, transforma-se em objetivo em si próprio: ocorre o processo familiar do *deslocamento das metas*, mediante o qual, 'um valor instrumental transforma-se em valor terminal (11)" (p. 62).

Em razão dessas dificuldades, coloca-se a questão da eficiência da racionalidade burocrática, no que tange à adequação meio-fins, nas organizações burocráticas escolares. O fato de o indivíduo se apegar demasiadamente às regras ratifica um comportamento obsessivo que conduz a determinadas disfunções, pois seguir as regras torna-se um fim, e não um meio, para atingir certos objetivos, ocorrendo, segundo o autor, um paradoxo, já que "o fato de se observar cegamente as regras afasta a organização de seus objetivos e não produz a eficiência desejada" (MOTTA, 2004, p. 142).

As posições dos estruturalistas Peter Blau & W. Richard Scott, a respeito dos dilemas que decorrem do dilema básico entre *ordem* e *liberdade*, causam impacto na Administração da Educação, visto que são causas de grande parte das tensões e conflitos existentes na organização escolar e nas instituições educativas, como faculdades e universidades, que decorrem das disfunções do modelo burocrático de organização, no qual elas se enquadram.

O dilema *disciplina burocrática* e *especialização profissional* ocorre porque, cada vez mais, as escolas de todos os tipos, até as universidades, se aproximam das *organizações modernas*, empregando *profissionais* e *burocratas*. O trabalho desenvolvido no interior dessas organizações e instituições, que são do tipo burocrático, por profissionais de educação e de outras áreas, está cada vez mais profissionalizado. Desse modo, esses profissionais especializados têm diante de si a obediência às regras e desempenho de papéis formais, impostos pela disciplina burocrática e as exigências de executar seu trabalho de especialista, nem sempre fácil diante desse quadro, o que pode gerar tensões e conflitos na organização.

Um outro dilema é o *planejamento centralizado* e *a iniciativa individual*, não só causador de conflitos nas organizações e instituições escolares, como também de sérios prejuízos para o trabalho realizado na escola, já que atinge a autonomia dos atores educativos, especialmente diretores e professores, que se vêem obrigados a cumprir as determinações dos órgãos centrais, os quais planejam desde o ensino até as atividades educativas a serem realizadas em sala de aula. Embora a necessidade do planejamento centralizado seja uma realidade, na maioria das vezes, a forma como as diretrizes educativas são impostas, sem a

necessária participação democrática dos profissionais educadores, tolhe as iniciativas individuais, gerando frustrações, tensões e conflitos, provocando resistências e instauração de situações mais graves, como greves.

O dilema entre *coordenação* e *comunicação livres* também se instaura nas organizações e instituições escolares, diante da necessidade de coordenação, por parte dos representantes hierárquicos, nos diversos níveis do sistema, até do diretor escolar ou da instituição, das atividades a serem realizadas, o que, na maioria das vezes impede a livre comunicação entre estes e os profissionais que atuam naquelas organizações e instituições.

Diferentemente do que acontece nas empresas, nas quais, segundo os autores acima citados, os dilemas estabelecidos contribuem para o desenvolvimento organizacional, nas organizações e instituições escolares, sua presença não otimiza os processos de mudanças, as inovações e as aprendizagens, de forma geral.

Alguns elementos da análise de Crozier (1971), encontrados na burocracia, podem ser identificados na organização escolar, sendo os mais marcantes: a *ação coletiva* como construto social; *os efeitos inesperados* decorrentes das decisões tomadas pelos atores sociais seus interesses específicos; *os problemas da ação coletiva* representados pela necessidade de obtenção da cooperação dos diferentes atores sociais, para que estes se integrem à organização; e *o conceito de organização* como um sistema que estrutura jogos de poder entre os atores sociais (MOTTA, 2004).

Lima (2002) aborda, em estudos sobre os modelos organizacionais de escola, o plano das *orientações para a ação* referente às ações oriundas do sistema educacional oficial, e *o plano da ação*, nos seus diferentes níveis, referente às ações dos atores educativos, no interior da organização escolar. O autor propõe que "o estudo dos modelos organizacionais de escola pública envolva sua consideração enquanto [...] configurações socialmente construídas/em construção na/pela ação"(p. 34). Na organização escolar, por esta ser uma estruturação coletiva, cujos atores sociais, relativamente autônomos, criam soluções, buscando instituir a cooperação para atingir objetivos comuns do grupo (MOTTA, 2004), os atores educativos não jogam o jogo só com as regras dadas *a priori*, mas jogam-no também com as regras inventadas e com as próprias regras que constroem (LIMA, 2001), embora joguem um mínimo de jogo dentro das opções oferecidas pelo sistema. Assim, a organização escolar é também um sistema de jogos estruturados.

Os *efeitos inesperados* apontados por Crozier surgem também na organização escolar, porque, nela, existem interesses múltiplos e divergentes, várias racionalidades e "lógicas de ator" igualmente válidas. As decisões tomadas pelos atores educativos de acordo

com seus interesses específicos, em seu conjunto, provocam incoerências e incertezas na organização escolar.

Como em toda organização, na organização escolar um dos problemas fundamentais é a obtenção de cooperação e de integração de todos os seus atores, para alcançar os objetivos pré-estabelecidos no projeto pedagógico.

Entre as ações defendidas por Crozier para a solução dos problemas da ação coletiva, a ação representada pela "negociação entre os grupos organizacionais" é presenciada na organização escolar, "no plano das orientações para a ação" (LIMA, 1976, p. 33) relativo ao sistema educacional oficial e efetivada pelos dirigentes escolares, em seu interior.

Os processos de *mudança organizacional e* de *aprendizagem*, na organização escolar, são criados coletivamente e, através dos mesmos, os membros de uma organização inventam e "instauram novos jogos políticos, novas formas de controle de recursos, hábitos e práticas sociais" (MOTTA, 2004, p. 153).

Não só a análise estruturalista, mas também a obra *Organizações Modernas*, de Etzioni (1967), impactaram o campo teórico da Administração da Educação, já que as escolas e universidades passaram a ser pensadas como *organizações modernas* (ALONSO, 1976). A nova concepção da organização e instituição escolar exige uma redefinição das funções administrativas e dos papéis correspondentes, especialmente, a do diretor de escola.

As idéias de Thompson (1969), como o desequilíbrio crescente, existente nas organizações burocráticas entre *a capacidade* referente à autoridade do especialista (profissional), ou seja, o conhecimento, e *a autoridade* relativa à autoridade administrativa, isto é, à hierarquia, ao burocrata, bem como, a incapacidade da organização burocrática monocrática de desenvolver o potencial criativo de seus integrantes, são identificadas na organização burocrática escolar. Alguns estudos educacionais mostram as dificuldades apresentadas, no que tange aos processos de mudança e de inovação, no interior das organizações escolares, por estas serem do tipo de modelo burocrático. Da mesma forma, os conflitos existentes entre os burocratas e os especialistas, que atuam nas organizações educativas, especialmente nas universidades.

No que se refere ainda aos impactos do Estruturalismo, das teorias fundamentadas no comportamento organizacional e da Teoria de Sistemas Abertos, na década de 1970, Alonso (1976) publicou uma obra onde discutia a contribuição do Estruturalismo, do Behaviorismo e da Teoria de Sistemas, para a revisão dos estudos concernentes à análise da organização escolar e do papel do diretor de escola. A autora, diante da constatação da importância que a Administração vinha assumindo, no campo educacional, alertava para a necessidade de

aplicar uma única teoria de administração a todas as organizações (incluindo a escola), visto que as características da função administrativa seriam as mesmas em quaisquer tipos de empreendimentos (p. 15). Tendo como base a teoria das organizações, salientava que a principal finalidade da administração escolar era a manutenção do equilíbrio interno e externo, possuindo a escola uma estreita relação com o meio ambiente. Nesse sentido, adotava a perspectiva dos sistemas abertos. Para a autora, a existência da organização escolar, assim como de outras organizações, será assegurada, na medida em que for capaz de responder aos novos "inputs" do meio exterior, devolvendo "outputs", que representam elementos de ativação e alimentação do sistema maior.

A Teoria de Sistemas, especialmente o modelo de sistema aberto de Katz e Kahn (1967) teve reflexos no campo teórico da Administração da Educação, através de várias propostas de utilização desse modelo como referencial teórico para análise da organização e do sistema educacional, como já visto em capítulos anteriores. Os cursos de formação e os cursos preparatórios para concurso de diretor de escola refletem igualmente o impacto da Teoria de Sistemas, no sistema educacional, porquanto as obras de autores que adotam o enfoque sistêmico, como Coombs, (1976), são referência naqueles, integrando a bibliografia indicada. Assim, a presença das idéias sistêmicas, no âmbito da Administração da Educação, provoca uma mudança na concepção de organização, do papel a ser exercido pelos atores educativos, principalmente do diretor escolar (ALONSO, 1976). Muda-se a visão do sistema educacional e escolar.

Pelo fato de o modelo sistêmico acentuar a concepção de organização como sistema aberto e a valorizar a interação permanente com o meio, surge uma nova concepção de avaliação. Por conseguinte, para Afonso (1992), "[...] entendida como *feedback*, no contexto da própria dinâmica auto-reguladora do sistema, a avaliação parece ser neste modelo mais direcionada para a consideração dos fatores externos, ou das 'forças do meio, do que para os factores internos [...]" (p. 86). Assim, por intermédio da avaliação, *o feedback* dos dados avaliados "permite ao sistema corrigir seus próprios defeitos de funcionamento ou as mudanças do ambiente e, assim, manter um estado firme ou homeostase" (KATZ; KAHN, 1987, apud AFONSO, 1992, p. 86).

Para Sander (1985), a Teoria de Sistemas vem sendo empregada como "instrumento analítico geral para descrever a delimitação e o funcionamento do sistema educacional como um todo e para orientar a prática educacional na consecução de seus objetivos" (p. 36). O autor focaliza também áreas de aplicação da Teoria de Sistemas:

> Entre as áreas de aplicação específica da instrumentação da teoria de sistemas estão o planejamento educacional; a projeção de alunos, professores e necessidades de recursos; a análise de fluxos de pessoal e informação; a destinação de espaços físicos; a elaboração de orçamentos por programas e projetos; a análise de custo-benefício; a direção, a supervisão e avaliação do ensino; a tecnologia aplicada ao ensino e à aprendizagem; e muitas outras atividades educacionais. (SANDER, 1985, p. 36).

Em síntese, a Teoria de Sistemas marca forte presença no nível teórico e prático da administração da educação.

O impacto do modelo contingencial, no campo da Administração da Educação, é relatado por Motta (2003), quando trata das pesquisas realizadas pelos teóricos representativos da abordagem contingencial**.** As conclusões das pesquisas de Burns & Stalker (1968), Woodward e colaboradores (1968), o Grupo de Aston, representado por Pugh; Hickson; Hinings; McDonald; Turner; Lupton (1963) e de Lawrence & Lorsch (1967; 1969), repercutiram no âmbito dos estudos teóricos de Administração da Educação, na medida em que alguns autores como Motta (2003), que, a partir da relação entre tecnologia e estrutura organizacional, verificada no campo da administração de empresas, a identificou também nas escolas e universidades. Essa relação é significativa no campo da Administração da Educação, por fundamentar alguns estudos teóricos, inclusive este, possibilitando o desenvolvimento de outros, dada a relação que se estabelece entre a empresa e a escola e, conseqüentemente, entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação, ambas influenciadas pela Teoria da Contingência, oriunda da *Administração*.

O Desenvolvimento Organizacional repercute no campo da Administração da Educação, após a Reforma Administrativa de 1995, no nível do sistema educacional, através dos processos de formação continuada promovidos pelo sistema estadual oficial de ensino. O programa de formação continuada de gestores da educação, *Projeto Circuito Gestão*, implementado pela SEESP – Secretaria de Educação do Estado de São Paulo –, a partir do ano 2000, abrangendo toda a rede de ensino paulista, veicula as técnicas do Desenvolvimento Organizacional, já que o conteúdo do material utilizado na capacitação[133] diz respeito à *Análise Transacional* [134]e *à Organização de Equipes* (Curso Módulo I: Gestão de pessoas), *ao tratamento de conflito intergrupal* (Curso "Módulo III: Liderança e Tomada e Decisão").

---

[133] Ver: *Caderno "Módulo I*: Gestão de Pessoas – Desenvolvimento de Lideranças e Organização de Equipes". São Paulo: SEE/IDORT, 2000; *Caderno "Módulo III*: Liderança e Tomada de Decisão". São Paulo: SEE/IDORT, 2000.

[134] Integram a bibliografia do material "Módulo I: Gestão de Pessoas – Desenvolvimento de Lideranças e Organização de Equipes", editado pela SEE/ IDORT, 2000, as obras: MURIEL, J. *Nascido para vencer (Análise Transacional – AT)*. São Paulo: Brasiliense, s/d; CREMA, R. *Análise Transacional centrada na pessoa* ...e mais além. São Paulo: Nobel, s/d.

A análise desse material ainda permite identificar, em seu conteúdo, o tratamento de temas como *Comunicação*, *Negociação*, *Análise e Tomada de Decisão* e *Motivação*, o que evidencia a abordagem comportamental, abrangendo as Teorias de Motivação e Liderança e a Teoria da Decisão. A bibliografia de referência, contida nos Cadernos utilizados nos cursos, aos quais se faz menção na nota de rodapé abaixo, clarifica as assertivas feitas acima.

O tipo de alteração proposto pelos Circuitos Gestão, no ambiente de trabalho da organização escolar, caracterizam, também, o Desenvolvimento Organizacional, pois, no desenvolvimento dos cursos que integraram o projeto de formação continuada, puderam ser identificadas as etapas do processo de mudança estrutural e comportamental contidas no modelo de Lawrence & Lorsh (1969)[135]: diagnóstico da situação, planejamento da ação, implementação e *follow-up* e avaliação. Importante ressaltar que as idéias veiculadas pelo sistema educacional paulista são as idéias de teorias administrativas e organizacionais, provenientes da *Administração*.

Em síntese, o impacto dos princípios, modelos e técnicas das diferentes e diversas teorias de administração, no âmbito da Administração da Educação, não foi tão tranqüilo, considerando-se estudos de alguns estudiosos, os quais, mediante um enfoque crítico, denunciam a ideologia que se esconde por trás dos discursos dos teóricos da Administração e dos representantes oficiais do sistema, ao adotarem as idéias gestadas no mundo empresarial e capitalista. Aqui, a ideologia assume o papel do ator, visto que a *Teoria Geral da Administração* "é *ideológic*a, na medida em que traz em si a *ambigüidade* básica do processo ideológico" (TRAGTENBERG, 1974, p. 89), que, se por um lado vincula-se às determinações sociais reais, enquanto técnica por mediação do trabalho, por outro, afasta-se daquelas, compondo-se num universo sistemático organizado, refletindo de maneira deformada o real, enquanto ideologia . O autor conclui:

> Assim, como as teorias macroindustriais do século passado de Saint-Simon, Fourier e Marx representaram a resposta intelectual ante os problemas oriundos da Revolução Industrial, as teorias microindustriais de Taylor-Fayol responderam aos problemas da era da eletricidade, e a Escola das Relações Humanas, Estruturalista e Sistêmica refletirão os dilemas atuais. (TRAGTENBERG, 1974, p. 89).

Tragtenberg, ao considerar as categorias básicas da *Teoria Geral da Administração* como *históricas,* já que respondem à necessidades específicas do sistema social, cuja formação econômico-social é caracterizada pelo coletivismo burocrático, leva à dedução de

---

[135] LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. *Developing organizations*: diagnosis and action. Massachusetts: Addison Wesley Publishing, 1969.

que tanto a burocracia, quanto a ideologia, permeiam as teorias administrativas, quando estas se expressam, ideologicamente, como idéias eficientes, recorrendo a disfarces para esconder a verdadeira natureza da situação e, operacionalmente, através de práticas, técnicas e intervenções burocráticas.

Para Freire (1997), "ensinar é uma especificidade humana" (p. 102), no entanto, "ensinar exige reconhecer que a educação é ideológica" (p. 141); assim, também, para estudá-la, analisá-la e para reconhecer esse caráter nos elementos que constituem a organização escolar, um dos seus pilares fundamentais, é preciso interpretar os efeitos de seu impacto, quando esse caráter vem mediado pela Burocracia, uma vez que esta congrega as teorias administrativas.

Diante das argumentações expostas acima, na perspectiva dos impactos das teorias administrativas e organizacionais no âmbito da Administração da Educação, conclui-se que a *Administração*, inspirada nas práticas da administração das fábricas, indústrias e empresas, voltada para a melhoria das mesmas, influenciou e causou mais impacto naquele campo, no sentido da quase unânime aplicabilidade de suas idéias, as quais foram assimiladas pelos teóricos, pelos cursos de formação, pelo sistema em todos os níveis, pelas pedagogias, pela terminologia, pelas escolas e universidades e pela legislação educacional. As influências na legislação explicitam esse processo de assimilação, em que a Administração Pública desempenha papel fundamental de mediação, pois cabe a ela fazer a irradiação das teorias administrativas e organizacionais para as instâncias de formação continuada, do sistema educacional e das escolas e universidades, em síntese, para todas acima citadas, através das políticas públicas de educação. Ressalte-se que algumas pedagogias, atreladas a modelos empresariais, que interessam aos representantes oficiais do sistema educacional, são veiculadas através dos cursos de treinamento para professores e gestores de educação. A terminologia ganha importância, devido à utilização, no campo da Administração da Educação e da Administração Pública, de alguns termos especializados, que encerram conceitos da esfera da administração, atuando como coadjuvantes dos representantes oficiais do sistema, no exercício do papel ideológico de reprodução dos interesses capitalistas. Ainda que reconceptualizados, os conceitos transpostos do universo da *Administração* para a Administração da Educação representam aquelas mesmas idéias, inspiradas no ideário empresarial que serve ao sistema capitalista de produção.

3.2 O PAPEL MEDIADOR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As políticas públicas, enquanto conjunto de diretrizes, programas, projetos e leis, através dos quais os governos implementam, fomentam, regulam ou modificam determinada ação em diferentes áreas do governo, podem revelar não só o *desenho administrativo e político do Estado*, mas, também, o pensamento que embasa a ação governamental, consubstanciado nos modelos adotados, na forma de organização dos sistemas educacionais e nas diretrizes imprimidas para a educação. Nessa perspectiva, é importante levar em conta, igualmente, os momentos históricos, em que essas políticas emergem, bem como os reflexos causados pela incorporação dos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial. A análise sobre a atuação do Banco e de suas diretrizes, feita por alguns autores, é relevante para identificar a lógica que se esconde sob a cooperação das agências internacionais e que se expressa através de suas políticas direcionadas para a educação.

Entre os autores estrangeiros, Sacristan (1995) ressalta que os estudos no âmbito do sistema educacional e no contexto escolar têm demonstrado que as práticas institucionais referentes ao funcionamento do sistema escolar e à configuração de sua estrutura, bem como as práticas organizativas, relacionadas com o funcionamento da organização escolar e à configuração da sua organização, podem revelar os modelos administrativos imbricados nas diretrizes emanadas dos órgãos oficiais de educação. No Brasil, entre os pioneiros da Administração Escolar, percebia-se o caráter revelador das políticas educacionais, pois, para Ribeiro (1952), a comparação entre a legislação, os orçamentos e as situações de fato dos sistemas das escolas são meios eficientes de demonstrar se os líderes, legisladores e administradores trabalham em coerente unidade de propósitos, de sorte que "o exame desses elementos poderá revelar até se existe de fato uma filosofia, *uma política* e uma administração conduzindo um sistema de ensino" (p. 43, grifos meus).

Por conseguinte, as políticas de governo, voltadas para a educação, possibilitam identificar se seus elaboradores, como representantes oficiais do sistema educacional, utilizam os referenciais teóricos da *Administração* e da Administração Pública, no âmbito da Administração da Educação. Desse modo, no contexto das políticas públicas, destaca-se a atuação do sistema educacional como um todo e também a sua gestão, visto que, como subsistema que integra um sistema mais amplo, o sistema estadual de ensino encontra-se integrado a um sistema maior, o sistema nacional de ensino.

A gestão dos sistemas insere-se no contexto de complexidade do sistema educacional, em decorrência da própria complexidade da sociedade. Por ser um setor

institucionalizado, o sistema, para organizar-se e atender aos objetivos e finalidades, necessita da legislação (CURY, 2000). Em nosso país, a gestão da educação escolar "conta com um grande número de leis e outras normatizações provindas da área federal, da área estadual e municipal" (p. 44), aparecendo, nesse circuito normativo, os Conselhos Municipais, Estaduais e o Conselho Nacional de Educação.

A problemática que envolve tais órgãos colegiados, referente à "sua condição de elos de ligação entre Estado e Sociedade" (CURY, 2000, p. 45), conduz à seguinte questão: esses órgãos, representantes do Estado, estão a serviço para atendimento de quais finalidades? A mesma questão emerge no âmbito do sistema educacional oficial, cuja ação repercute no interior dos demais tipos de ensino que o integram. Para o autor, diante de alguns condicionantes, como a forma de inserção do país na nova divisão internacional do trabalho e os modelos que trabalham com formas de excludência, a legislação educacional, apesar de expressar avanços e conquistas, ainda apresenta o caráter reducente das políticas sociais brasileiras, pela presença de modelos inspirados em teorias administrativas e organizacionais, postas a serviço do capitalismo, bem como pelo fato de aqueles Conselhos ainda guardarem o caráter de "órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas" (p.45). Nessa perspectiva, o mesmo ocorre em relação às políticas educacionais que emanam do sistema educacional considerado como um todo.

Conclui-se, portanto, que as políticas educacionais, elaboradas no âmbito dos órgãos colegiados de educação e do sistema educacional oficial, podem se *constituir em uma das vias* de transposição das idéias, princípios, modelos e técnicas advindas da *Administração* e da Administração Pública para o campo da Administração da Educação.

Santomé (1998) identifica a existência de uma interdependência entre o mundo econômico e o mundo educacional; logo, tendo-se em conta o avanço do capitalismo para a América Latina, entre nós, aquele vínculo pode explicar as influências das teorias da *Administração* na educação e, portanto na Administração da Educação, no Brasil. É preciso considerar, também, o ponto de vista de alguns autores, como Althusser[136] , sobre a escola enquanto aparelho ideológico do Estado, o qual tem a função de reproduzir os interesses da classe dominante e do capitalismo.

No nível do sistema educacional estadual, ou seja, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, as influências das teorias da *Administração* manifesta-se nas diretrizes das

[136]ALTHUSSER, L. *Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado*. Lisboa: Editorial Presença, 1974 (artigo publicado primeiramente na revista *La Pensé*, em 1969, e, depois, republicado em forma de livro).

políticas educacionais dirigidas para a formação continuada, no Estado de São Paulo, em dois momentos. O primeiro deles, no início dos anos 1970, através de cursos de formação para professores da rede pública, nos quais se verifica a presença do tecnicismo e da perspectiva sistêmica funcionalista (FUSARI, 1990), sendo que tal perspectiva evidencia a presença da Teoria Clássica de *Administração* influenciando o campo da Administração Escolar, no nível de sistema, quando este a adota na administração da escola (CORRÊA; PIMENTA, 2005). O segundo, em 2000, por intermédio de cursos de formação continuada para gestores da educação da rede pública, os Circuitos Gestão, em que se identifica a presença das Teorias sobre Motivação e Liderança e a Teoria da Tomada de Decisão, referentes à abordagem comportamental, e as técnicas do Desenvolvimento Organizacional. Em relação às teorias sobre liderança, a presença desta na formação continuada confirma-se, devido à inclusão da obra *Psicologia para Administradores de Empresas*, de Hersey e Blanchard, voltada para as teorias e as técnicas da Liderança Situacional, na bibliografia de referência de Concurso Público de Provas e Títulos para o provimento de Cargos de Diretor de Escola[137]. De modo similar, quando, ao promoverem a capacitação de profissionais de educação, através do *Projeto Circuito Gestão,* em que a temática *liderança* integra um dos seus Módulos[138] (MESSAS, 2002). Lyra (2004), ao referir-se à condução da gestão no sistema educacional do Estado de São Paulo, a partir de 1995, identifica que "o conceito de gestão, que vem sendo instituído pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo-SEESP, é oriundo da organização nos moldes do gerenciamento empresarial toyotista" (p. 89).

Um olhar para os momentos históricos mais marcantes da vida brasileira, caracterizados por fatores políticos, econômicos e sociais, revela que algumas décadas foram significativas, no que tange às diretrizes e orientações contidas nas políticas sociais do Estado, entre as quais as de educação, intimamente ligadas "às características do sistema brasileiro de proteção social, isto é, a particularidade do Estado de bem-estar social no Brasil" (DRAIBE, 1989), ou seja, à evolução do modelo do *Welfare State* brasileiro, que repercute na educação e, conseqüentemente, na Administração da Educação. Em razão de a sociedade brasileira ser tipicamente capitalista, em que a economia permeia todos os setores da vida pública e privada, para a qual se volta toda a ação de governo, adota-se , no estudo, a

[137] Instruções Especiais SE 2/93. DOE; Seç. I. São Paulo, 104 (38), sábado, 26 fev. 1994, p. 51.
[138] Ver: *Caderno "Módulo I*: Gestão de Pessoas – Desenvolvimento de Lideranças e Organização de Equipes" (SEE/IDORT, 2000).

definição de *Welfare State* de Draibe (1998)[139], utilizada pela autora no estudo sobre a morfologia e a dinâmica do Estado do bem-estar social brasileiro.

Nessa perspectiva pode-se afirmar que os modelos do *Welfare State* brasileiro marcam as políticas públicas, que adquirem uma feição peculiar, ao apresentarem, em diferentes momentos, uma legislação específica, a qual deixa entrever as características de centralização e descentralização, nas ações de governo.

A importância do contexto econômico e político, para a elaboração das políticas sociais, via modelos de *Welfare State*, implica ter em vista o alcance de tais políticas na administração das escolas. Paro (1996), ao propor uma Administração Escolar voltada para a transformação social, afirma que "a atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos", representados na sociedade capitalista pela classe hegemônica, que detém o poder político e econômico. Os determinantes sociais e econômicos da Administração Escolar devem ser considerados. Dessa forma, as decisões políticas, no setor educacional, acontecem no âmbito de uma Administração Pública especificamente capitalista, que se articula com os interesses dominantes, fundamentalmente econômicos.

Ao longo do processo de desenvolvimento e evolução do *Welfare State* brasileiro, admitindo-se a forte influência que exerce sobre *o sistema educacional*, emergem as políticas educacionais dos períodos de ditaduras e democráticos, as quais marcaram a história social, política e econômica do Brasil, sendo possível identificar relações entre essas políticas, gestadas no âmbito da Administração Pública e a presença das concepções, modelos e técnicas da *Administração*, na Administração da Educação. É no contexto histórico, compreendido nesses períodos, que se origina e desenvolve a teoria da administração educacional, no Brasil, na medida em que as transformações do *Welfare* State assinalam, também, a evolução e o desenvolvimento da área.

A evolução política e administrativa do Brasil tem oscilado entre duas tendências: centralização e descentralização, aparecendo *o centralismo* em períodos descentralizadores, mesmo não parecendo existir (TANURI, 1981). Esse fenômeno manifesta-se na evolução administrativa do ensino, por meio da legislação educacional. Pode-se afirmar que a alternância "centralização-descentralização", que caracteriza ora um, ora outro governo, em fases diversas, marca suas políticas educacionais e constitui momentos característicos do desenvolvimento administrativo da educação brasileira.

---

[139] Ver: DRAIBE, 1989, p.2.

Nessa perspectiva, a realidade da Administração da Educação mostra que, no primeiro período autoritário de 1930/1943, diante do aparecimento e consolidação de um forte sistema de proteção social, a educação passa por muitas alterações, ocorrendo uma "nacionalização" das políticas, sob a forma de centralização, pelo governo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos (DRAIBE, 1989).

Segundo Schwartzman (1984), no período de 1937-1954, correspondente à Era Vargas, acontece uma reforma administrativa ampla, a reforma administrativa de 1937, mediante a uniformização e unificação dos serviços públicos, em que a reorganização do Estado visa à montagem e funcionamento da máquina administrativa, valendo-se do conhecimento em administração, que o autor entende como "ciência administrativa", com seus *modelos de racionalização administrativa e burocrática* (SCHWARTZMAN, 1984), a refletir-se na Administração Escolar.

Passando do relato histórico para uma análise crítica do período do Estado Novo, em Teixeira (1956), encontram-se alguns pontos de vista e severas críticas à condução da Reforma Administrativa de 1937, pois o período se caracteriza pela elaboração de leis, cujo espírito refletia "a mais extrema centralização, uniformização e mecanização da administração pública" (p. 4). Segundo o autor, jogando com as aparências modernas da tendência concentracionista do poder e falando um jargão pseudocientífico de "racionalização de serviços", o Estado Novo elaborou um conjunto de leis centralizadoras e uniformizadoras, na organização política, jurídica e administrativa do país, não apenas no plano federal, já que essa tendência se estendeu também aos Estados e aos municípios.

Em conseqüência, embora Schwartzman (1984) conceba os modelos como oriundos de uma "ciência administrativa", enquanto Teixeira (1956) compreenda a racionalização como "pseudocientífica", o que se comprova é que ambos são unânimes em constatar a adoção dos modelos da *Administração*, na reforma administrativa de 1937. Importante, ainda, é considerar que Teixeira (1956), ao retratar os aspectos do quadro da reforma, referindo-se à criação de "monólitos burocráticos tão gigantescos quanto inoperantes" (p.4), em razão da uniformização e unificação dos serviços públicos, dirige suas críticas ao impacto da legislação do Estado Novo na educação, devido aos estatutos e quadros únicos, em decorrência dos quais os funcionários passam a pertencer à organização impessoal de todo o Estado, ou seja, à organização burocrática.

Teixeira (1956) retrata o impacto do modelo burocrático de Administração Pública e da aplicação de princípios de racionalização aos órgãos e serviços públicos, modelos implantados pela reforma administrativa de 1937, cuja presença na Administração Escolar

afetou a fisionomia e o caráter das escolas. Desse modo, as influências do ideário da *Administração* atingem a Administração da Educação, visto que espírito da centralização e da unificação, ao penetrar nos Estados, fez com que os governos estaduais fossem unificados à maneira do Governo federal, passando o governador, assistido por DSP estaduais, a ter poder sobre os serviços centralizados de pessoal, de orçamento e de material, e as Secretarias – como os Ministérios – a depender desses órgãos centrais, provocando conseqüências na história, na fisionomia e no caráter das escolas.Assim, a educação, na categoria de Secretaria, vê nela instalar-se a mesma anarquia e impotência administrativa, pois o sistema escolar, envolvido pela unificação, passa a ser dirigido pelo governador, assistido pelo DSP estadual .

Antes da reforma, as escolas eram dirigidas pelo Departamento de Educação, provido por diretores gerais, conhecedores do seu trabalho e com poderes para administrar técnica e materialmente as escolas, sendo o quadro de pessoal a ele subordinado o que promovia a sua eficiência. Após a reforma, com a criação das Secretarias de Educação, estas, imbuídas do espírito de "racionalização", começaram a ser providas por critérios políticos, assumindo toda a responsabilidade pela administração. O Secretário de Educação, tendo de ser político e administrador, ao mesmo tempo, perde poder em relação ao antigo diretor geral, já que, pela unificação do governo, quem é, realmente, o diretor geral é o governador, assistido pelo DSP estadual, sendo aquele o seu assistente em educação, levando à perda do espírito profissional e da unidade na sua direção, devido ao paradoxo que passou a existir entre o caráter não técnico do cargo de Secretário e o aumento das responsabilidades técnicas dessa direção. Acrescente-se que a transformação de todas as escolas em uma única escola, mediante os quadros únicos para todo o Estado, tornou impossível administrar o sistema escolar, nomeando, removendo e promovendo em todo o Estado o seu professorado, o seu pessoal administrativo e subalterno.

A escola, como instituição, perde sua personalidade e ganha um sentimento de impotência e irresponsabilidade, em razão da mobilidade de professores, diretores e serventuários. A centralização acarreta a sua desintegração, devido à partida de sua unidade substancial pela dualidade de autoridades independentes a que se via submetida, a central e a periférica.

O período seguinte, de 1945 a 1964, inaugurando a Nova República, de caráter democrático, apresenta a promulgação da Constituição de 1946, que alavanca inovações nos diversos níveis de ensino, veiculadas pelas políticas educacionais, atingindo a educação e, conseqüentemente, a Administração da Educação. Permanece o caráter regulador do Estado, que expressa a continuidade da Administração Pública burocrática.

Em síntese, esse é o quadro da reforma e das políticas educacionais, que retrata as mudanças na Administração Escolar, em razão do novo modelo de Administração Pública e de idéias originárias da *Administração*, implantadas na área.

A Administração Pública burocrática passa a ser adotada no âmbito teórico da Administração Escolar, na medida em que (cf. Ribeiro, 1952) integrava aos estudos da área a preocupação com a "política de educação", abrangendo também a política escolar. Assim, tendo em vista o contexto da política voltada para o campo educacional geral, o autor se refere à maneira, ou seja, ao estilo de como os meios de ação do Estado devem ser estabelecidos e usados, citando como exemplo os modernos "estilos" do intervencionismo do Estado. Alude aos processos e mecanismos criados pelas administrações públicas, em vários países e no Brasil, que permitiram a intervenção do poder público nas mais variadas atividades da vida privada, no entanto, apresentando "estilos" diferentes de utilização. Entre nós, o estilo não se caracterizou pela veemência, urgência e rigidez, como em alguns países, pois as intervenções foram menos temerárias, sendo as pessoas e as instituições tradicionais respeitadas. O autor chama a atenção para o posicionamento da Administração Escolar, diante de uma política educacional, citando como exemplo a proposta de extinção do analfabetismo, no país, diante da qual "à Administração Escolar caberá preparar os meios necessários para alcançá-la, atendendo, todavia, também à política que se pretenda alcançar" (RIBEIRO, 1952, p. 43).

Na década de 1970, as políticas educacionais, no contexto de continuidade do processo modernizador do Estado, com ênfase no planejamento para o desenvolvimento econômico-social, são elaboradas sob uma visão tecnicista da educação, priorizando a excelência e a formação técnica (DRAIBE, 1989). Já, nos anos 1980, a valorização do caráter sócio-histórico pede a implantação de modelos e programas de ensino mais democráticos, instaurando-se o processo modernizador que adquire o caráter de flexibilização, tornando-se a *eficiência* e a *qualidade* objetivos a serem alcançados, adotando-*se critérios de avaliação e recompensa pelo desempenho*, no âmbito dos recursos humanos.

É importante assinalar, que tanto para Draibe (1989) como para Fonseca (1997), a legislação[140] educacional do período de 1960-1990, a partir da Lei de Diretrizes e Bases, Lei n. 5692/71, é bastante esclarecedora, no contexto das políticas educacionais, da presença do

[140] Leis, que alteram o quadro da administração no Brasil, no período de 1968-1988: Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, que reforma o ensino superior; o Parecer nº 76, de 1975, que introduz as "habilitações básicas" destinadas a fornecer uma formação geral para o trabalho, a ser complementada pelas empresas; Lei n. 7.040, de 1982, e a Nova Constituição, em 1988, e Lei 5.692, de 1971, Lei de Diretrizes e Bases, que regulamenta o ensino de 1º e 2º graus (DRAIBE, 1989).

ideário empresarial e da Administração Pública, no âmbito da Administração da Educação, principalmente por meio das diretrizes e orientações emanadas do *sistema educacional* oficial.

Nos anos 1990, surgem e aprofundam-se as políticas públicas de caráter neoliberal, marcando a presença da globalização da economia e o advento do neoliberalismo. O contexto da administração educacional se altera, pela invasão de idéias neoliberais e privatistas, de forma mais intensa, como as de cunho gerencial, que passam a nortear os setores da Administração Pública, inclusive a educação. Nesse período, emergem as concepções que guiaram a organização dos sistemas educativos, em geral, e a gestão das escolas, especialmente após a reforma administrativa de 1995. Os governos, seguindo a lógica neoliberal, introduzem as idéias do modelo gerencial de Administração Pública, no campo da Administração da Educação, quando, então, passam a ser identificados, no seu âmbito teórico, no sistema educacional e na escola, princípios, modelos e técnicas de algumas das teorias da *Administração*, de princípios da administração das empresas privadas e idéias próprias da Administração Pública.

As políticas públicas, que embasaram a reforma gerencial da Administração Pública tiveram repercussões importantes na administração do sistema educacional, em razão de as políticas educacionais promoverem mudanças educativas significativas, na medida em que introduzem um novo modelo na gestão da Administração da Educação.

A nova política para a Administração da Educação e do ensino tem caráter geral; portanto, as diretrizes da reforma gerencial nela contida são válidas para todo o país, sendo direcionadas para todos os Estados, devendo ser seguidas conforme as peculiaridades e necessidades de cada um deles. Desse modo, a Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, adotando o ideário que ampara a administração gerencial pública, tendo como objetivo o desenvolvimento do ensino, orienta as ações no âmbito da escola para o desempenho crescente e direcionamento estratégico para resultados, ao mesmo tempo em que estabelece um novo papel para o diretor de escola. As novas políticas educacionais, no Estado de São Paulo, pressupõem um novo jeito de gerir a educação, baseando-se nas diretrizes da reforma administrativa de 1985, causando repercussões, em razão das mudanças implantadas no âmbito da Administração da Educação, já que são estabelecidas novas diretrizes para a gestão escolar, como a redefinição das concepções de educação e do papel do diretor/gestor da escola. As novas diretrizes, enquanto políticas de governo, são implantadas pelos representantes da Secretaria Estadual de Educação, por meio da promoção de cursos de treinamento para gestores de educação, consubstanciados no *Projeto Circuito Gestão* (MESSAS, 2002; LYRA, 2004).

Messas (2002), em estudo sobre a formação continuada promovida pelo Projeto Circuito Gestão, identifica que o material impresso, empregado nos cursos – alguns elaborados pelo IDORT, outros pela própria SEESP e, ainda outros, em parceria entre os mesmos – não se direcionam para a formação, mas para o treinamento dos profissionais de educação, objetivando desenvolver lideranças para dirigir as escolas. Os textos a "Gestão Educacional: novos desafios na Administração da Escola Pública" e a "Gestão Educacional/Gestão do Ensino", utilizados nos cursos, comprovam a adoção dos modelos, que embasam a reforma gerencial da Administração Pública, na Administração da Educação, no nível de sistema e no de escola. A autora conclui que o objetivo maior do Projeto Circuito Gestão é veicular idéias, princípios e modelos do universo da *Administração* e da Administração Pública, mediante o uso de técnicas, que, uma vez assimiladas pelos gestores, passam a ser irradiadas na escola.

Nas análises das políticas educacionais, deve-se considerar a incorporação das agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial (BIRD) que, desde 1971, vem prestando cooperação técnica à Educação Brasileira, através de projetos de co-financiamento desenvolvidos na área do Ministério da Educação, adquirindo expressiva importância no âmbito das políticas públicas, nos anos 1990 (FONSECA, 1997). A atuação do Banco destaca-se em razão da sua presença na composição das políticas educacionais brasileiras, considerando-se os princípios e as diretrizes de sua política de crédito e de assistência à educação, nos países do Terceiro Mundo. Nesse contexto, a perspectiva da presença do ideário da *Administração*, nas diretrizes e orientações consubstanciadas nas políticas educacionais de governo, alcança as políticas dos agentes internacionais, devendo se levar em conta os interesses que os movem, a fim de identificar as lógicas que revestem sua atuação no âmbito da educação, no Brasil.

Os estudos de alguns autores favorecem reflexões que conduzem ao esclarecimento desses pontos. Para Ribeiro (2003), "os agentes financeiros internacionais tiveram um papel relevante ao contribuírem com metodologias e na modelagem de programas e projetos de reforma" (p. 2), afirmação diante da qual se coloca a questão: até que ponto aqueles mantiveram neutralidade ao formularem as orientações para a educação, tendo em vista o atendimento dos interesses do sistema capitalista de produção e, conseqüentemente, a utilização do ideário que inspira o mundo empresarial, para o alcance dos mesmos ?

A partir do atrelamento das políticas educacionais ao desenvolvimento econômico e, portanto, ao próprio capitalismo, e da adoção do ideário da *Administração* norteando a

Administração Pública e todos os seus setores, entre quais a educação, é preciso verificar se este ideário compõe as diretrizes e orientações do Banco Mundial, dada sua atuação na área.

Nessa perspectiva, Fonseca (1997) salienta que, já na década de 1960, os princípios da Administração Científica se fazem presentes nas diretrizes do Banco, apontando que uma delas "[...] dizia respeito à necessidade de se criar *padrões de eficiência* nos sistemas de ensino e na *gestão dos recursos financeiros*, de forma a torná-los mais econômicos para os países" (FONSECA, 1997, p. 170, grifos meus).

Fonseca (1997) aponta, em documentos produzidos pelo Banco, idéias provenientes das teorias da *Administração* e princípios da gestão contemporânea: em documento de política social, de 1970, encontram-se referências *ao princípio da qualidade*, quando trata da formação do profissional de nível secundário, destacando a importância da formação de *mão-de-obra qualificada* para abastecer os quadros dos setores industriais e agrícolas modernos, em que havia concentração de capital e que estavam voltados para a exportação. Acrescente-se ainda que aquele nível de ensino é "enfatizado como meio indireto de prover a participação das massas ao desenvolvimento, através do aumento da sua *produtividade*" (FONSECA, 1997). Nas diretrizes do Banco, *o princípio da qualidade*, que norteia as organizações, em geral, se faz presente na gestão dos recursos humanos também na área da administração educacional; um outro documento de política educacional de 1974 reitera a importância do desenvolvimento institucional, de forma a imprimir novos padrões de *eficiência* no desenvolvimento dos programas educacionais e, com respeito à reforma dos sistemas de ensino, reforça a relevância da gestão e do planejamento educacional (FONSECA, 1997). Segundo a autora, um outro documento, da década de 1980, de política setorial do Banco, enfatiza o objetivo de desenvolvimento institucional, pois, através deste, seria atingida *a eficácia educacional* mediante o desenvolvimento da *gestão autônoma* desse setor.

A partir da *Conferência Internacional de Educação para Todos*, na Tailândia, realizada em 1990, com a participação de várias agências internacionais, incluindo o Banco Mundial, novas diretrizes são publicadas, redesenhando-se o quadro das políticas futuras, apontando mudanças no contexto da Administração da Educação, no Brasil. A cooperação do setor público e do privado começa a ser estratégia de base, para se atingir padrões de *qualidade* e de *eficiência* no *treinamento profissional.*

O Banco Mundial marcou presença entre nós, através de financiamentos para cinco projetos, a serem desenvolvidos no âmbito do Ministério da Educação (Fonseca, 1997). A expectativa da melhoria da educação, com a experiência advinda dos projetos, já que os mesmos foram pensados segundo *modelos de racionalidade técnica e de modernas gerências*,

não foi correspondida: a circunstância de esses modelos serem oriundos de algumas teorias da *Administração* pode ter sido a própria causa limitante da cooperação técnica e financeira do Banco, pois se submete, "assim, o desafio educacional brasileiro *a uma racionalidade exógena*, na qual se busca medir os benefícios individuais e sociais de educação de acordo com a visão economicista de bancos internacionais" (FONSECA, 1997, p. 62, grifos meus).

É preciso, ainda, identificar se as políticas públicas e as ações de governo, em relação à administração educacional, mantiveram sempre uma coerência com o Estado centralizador, permanecendo alheias às pressões feitas para as mudanças na administração do sistema educacional brasileiro, no sentido de se adotar ou não a lógica empresarial.

As ações do Estado, no âmbito da educação, exibem uma disposição em assumir a lógica empresarial, ao fazer empréstimos internacionais, via Banco Mundial, em que uma das metas dos projetos a ser realizada é o desenvolvimento gerencial da educação (FONSECA, 1997; 2000). Apesar da não relevância dos resultados educacionais trazidos pela cooperação técnica internacional, ou do fato de que apenas reduzidos segmentos técnicos e dirigentes que participaram diretamente dos projetos beneficiaram-se do aperfeiçoamento, no campo da administração educacional, houve, por intermédio do envolvimento do MEC, uma sinalização favorável à adesão dos princípios, métodos e técnicas da *Administração*.

Conclui-se que, após a incorporação dos organismos internacionais, a influência da Administração Pública na Administração da Educação significa a aplicação de princípios, métodos e técnicas, alicerçados na *Administração*, em razão dos modelos *de racionalidade técnica e de modernas gerências*, adotados pelo governo e por aquelas agências, especialmente o Banco Mundial, em suas políticas.

Em síntese, através das diretrizes e orientações contidas nas políticas educacionais dos períodos acima citados, embasadas por idéias, princípios, modelos e técnicas de algumas teorias da *Administração* e do ideário que inspira a Administração Pública, comprova-se a presença do ideário que informa essas áreas, no campo da Administração da Educação. Desse modo, a Administração Pública influência a Administração da Educação, ao exercer função mediadora, transpondo idéias, princípios, modelos e técnicas oriundas das teorias da *Administração*, para a área, como também a influencia, por meio de sua forma de regulação, ou seja, exercendo-se sob o modelo de Administração Pública burocrática e gerencial

A Administração da Educação, a partir da década de 1930 têm recebido influências, do ideário da Administração Pública, de forma mais acentuada, nas reformas administrativas de 1937, 1967 e 1995, em razão dos novos modelos administrativos implantados, no setor de educação, que atingem a gestão do sistema educacional, das escolas e do ensino. Essas

influências tornam-se mais significativas, devido os modelos de evolução da Administração Pública, especificamente, o burocrático e o gerencial, fundamentarem-se em idéias, princípios, modelos e técnicas, oriundos das teorias da *Administração*. Ressalte-se que a Administração Pública gerencial inspira-se, não só, nesses modelos, mas também em princípios da Administração de Empresas e idéias de correntes teóricas surgidas de estudos em seu próprio campo.

No contexto de influências e relações, como decorrências do papel mediador exercido pela Administração Pública, na passagem do ideário da *Administração* para o campo da Administração da Educação, decorrem algumas implicações, que podem ser verificadas em estudos de autores estrangeiros e brasileiros dessas mesmas áreas sobre as influências da *Administração*, nos respectivos campos.

Uma das implicações é *a duplicação* das influências e outra é *o reducionismo*, verificado no âmbito da Administração da Educação, sendo que os mesmos caracterizam-se, devido a presença dos modelos oriundos das teorias da *Administração*, cujas influencias tornam a emergir na área, mediante a atuação da Administração Pública no setor de educação.

No que se refere à *duplicação*, é oportuno o pensamento de Griffiths (1971), para quem "as variedades da administração são mais semelhantes entre si do que diferentes" e, também, quando "se faz a comparação do conteúdo das várias áreas da administração, encontra-se quase completa duplicação" (p. 77); por isso, o autor não vê sentido de trabalhos para a formulação de uma teoria de Administração Educacional restringirem-se apenas ao estudo *exclusivo* da administração adjetivada. O autor, ao adotar posicionamento contrário à excessiva preocupação do estudo da administração educacional com o adjetivo, já que esta tem se preocupado quase que exclusivamente com o adjetivo *educacional* – o que leva, muitas vezes, a uma duplicação de conteúdo em diferentes áreas de administração – propõe enfocar apenas a administração, sem referir-se a qualquer área adjetiva dela, usando campos particulares, apenas como ilustração. Na linha de pensamento de Griffiths, entende-se que a diferença entre a Administração da Educação, a Administração Pública e a Administração de Empresas, pode ser chamada de *adjetiva*.

O pensamento de Griffiths (1971) de que "a administração é um tipo generalizado de comportamento encontrável em todas as organizações humanas" (p. 75) pode explicar a receptividade da Administração de Empresas, da Administração Pública e da Administração da Educação ao ideário da *Administração*. Do pensamento do autor decorre que a administração faz parte das organizações empresariais, dos órgãos, organizações e instituições

públicas e das organizações e instituições educativas, justificando a aplicação do ideário da *Administração* naquelas áreas.

A *duplicação* caracteriza-se devido a Administração da Educação ser influenciada pelas idéias, princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, que, também, inspiram a Administração de Empresas e a Administração Pública. Na linha de pensamento de Griffiths (1971), ao analisar-se o conteúdo dessas áreas de conhecimento administrativo, encontra-se o mesmo ideário, ocorrendo a "quase completa duplicação", que somente não é completa, visto tratar-se de áreas que possuem especificidades próprias.

O *reducionismo* caracteriza-se, no âmbito da Administração da Educação, devido as influências, relacionadas às idéias, princípios, modelos e técnicas das teorias administrativas e organizacionais, serem provenientes da mesma fonte, a *Administração*. Em outras palavras, o ideário implantado na Administração da Educação, recebido da Administração Pública, reduz-se ao ideário da *Administração*. A compreensão do aspecto reducionista, na Administração da Educação, exige que se parta de alguns pressupostos: o primeiro a considerar é que as primeiras teorias administrativas foram elaboradas para serem aplicadas nas fábricas, indústrias e empresas (MOTTA, 2003, 2004). Somente após o surgimento da teoria das organizações, é que o ideário das diversas teorias organizacionais estendeu-se, do campo empresarial, com maior intensidade, para outros campos administrativos, ou seja, para a Administração Pública e para a Administração da Educação. Desse modo, o primeiro pressuposto é de que o ideário da *Administração* volta-se e influencia de maneira especial o âmbito da Administração de Empresas (MOTTA, 2003).

O segundo pressuposto é que a Administração Pública desenvolveu o seu modelo burocrático, inspirando-se na Teoria da Burocracia e na Administração Científica, utilizando, no exercício de suas atividades, fundamentos da Teoria das Decisões e, para suas análises, a Teoria de Sistemas. O modelo gerencial foi desenvolvido através de inspirações provenientes do avanço dos próprios estudos da Administração Pública e de princípios da administração das empresas do setor privado que, por sua vez, decorrem das teorias da *Administração*. Em relação à prática administrativa, no interior da empresa, cabe salientar que os discursos e argumentos dos reformadores, por ocasião da reforma administrativa gerencial, no campo da Administração Pública, que conduziu às reformas educacionais, no campo da Administração da Educação, são no sentido da aplicação de princípios empregados na administração das empresas privadas, em razão de práticas bem sucedidas na empresa. Esses princípios procedem das teorias da *Administração*, o que leva à conclusão de que a Administração Pública gerencial inspirou-se em seus modelos

Ainda, é preciso considerar que a Administração da Educação é uma subárea da educação e, esta, é um setor da Administração Pública, subordinando-se, portanto, às diretrizes e orientações que partem de seus órgãos representativos, em todas as esferas. Essas diretrizes e orientações, consubstanciadas nas políticas educacionais, são materializadas pela legislação educacional. Como compete à Administração Pública a elaboração e a implementação das políticas educacionais, ocorre a transposição de suas diretrizes e orientações, fundamentadas em seu ideário e no ideário da *Administra*ção, para todas as instâncias da Administração da Educação. Como decorrência, a Administração da Educação é influenciada, agora, pela Administração Pública gerencial, recebendo, outra vez, os mesmos princípios, agora com nova roupagem (princípios neo-empresariais), originários da *Administração*. Assim, a Administração da Educação, que já recebia influências da *Administração*, é novamente influenciada pelo ideário desta, através do papel de mediação exercido pela Administração Pública, caracterizando-se, assim, o reducionismo, já que as influências recebidas da Administração Pública, reduzem-se às influências da *Administração.*

É importante ter em mente, ainda, que o aspecto reducionista emerge no campo da Administração da Educação, não só quando os princípios, modelos e técnicas da Administração Pública gerencial invadem o campo da Administração da Educação, mas ocorre, em todos os momentos de reformas do governo, implementadas pelo Estado, por meio das políticas públicas, que, materializadas pela legislação, chegam até às instâncias da Administração da Educação, principalmente aos estudos teóricos, ao sistema educacional, às escolas e universidades e aos cursos de formação.

Nessa perspectiva, o aspecto reducionista emerge a partir das raízes do desenvolvimento da *Administração*, cujo marco é o aparecimento das primeiras teorias administrativas, e não a partir das origens da Administração Pública. Isso significa que, embora a Administração Pública e a Administração de Empresas sejam áreas distintas, e terem sido constituídas quase que concomitantemente, a Administração Pública antecede a Administração de Empresas e, como decorrência, na vigência do modelo de Administração Pública patrimonialista, a atividade administrativa, ou administração, exercia-se, na forma centralizada, já que controlava todas as atividades desenvolvidas no reino. Nesse contexto, a atuação da Administração Pública patrimonialista visava a impor as leis para os demais cidadãos e atender aos interesses de uma minoria, tendo ao centro o monarca. Nessa época, a Administração Pública não exerce o papel de mediação, no que concerne à transposição das teorias administrativas, visto que estas ainda não tinham sido elaboradas, o que vem a acontecer na primeira década do século XX.

A verificação do *reducionismo,* quanto às influências das teorias administrativas e organizacionais, no âmbito da Administração da Educação, leva à conclusão de que a *Administração* continua sendo o grande pilar de construção da área, por ter seus princípios e modelos incorporados na teoria da administração escolar. Essa situação ocorre pelo fato de o ideário empresarial ter sido utilizado pelos estudiosos de educação e representantes do sistema educacional oficial, com os mais variados objetivos e finalidades e, igualmente, porque a Administração Pública redefine conceitos, princípios e métodos da Administração de Empresas aplicando-os à Administração da Educação, através das políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Descobrir, no cume, uma porta, é descobrir que não se chegou ao fim, mas somente a uma etapa; nunca se chega ao fim.

Jean-Yves Leloup

É sempre assim... quando se dá um passo, logo em seguida é preciso dar outro e continuar caminhando delineando caminhos. Este estudo não se encerra, mas a pretensão é que suas conclusões, relativas que são – já que não existe conhecimento absoluto, mas apenas verdades parciais, válidas para um determinado tempo e contextos específicos – gerem novas reflexões. As palavras, que não são as ultimas, nascem do direito à palavra, pois, todo ser humano, cientista ou não, tem a liberdade de dizê-las, e emergem subsidiadas pelos estudos de inúmeros teóricos e estudiosos, estrangeiros, em geral, e brasileiros, em particular, realizados no âmbito da *Administração*, da Administração Pública e da Administração da Educação.

Houve um avanço no conhecimento, proporcionado pela clarificação dos caminhos percorridos pela *Administração* e pela Administração Pública e, na seqüência dos passos dessas áreas, do caminhar da Administração da Educação, nem sempre com grandes margens de autonomia, subordinada que sempre esteve às diretrizes do poder central. Considerando-se os modelos e o papel do Estado, e a atuação dos órgãos de poder, a Administração Pública, tem exercido o papel de mediador/guia, nesse percurso, de tal maneira que os objetivos e finalidades a serem alcançados, em última análise, pelo capitalismo, não deixaram de ser atendidos. Assim, colocada a educação e, conseqüentemente, a Administração da Educação, em uma arena em que dois lados lutam por interesses contraditórios, mas em desigualdade de condições, restou aos seus teóricos e estudiosos, ao longo de todo o século, continuarem a empreender esforços para a preservação da especificidade da educação, cuidando para que ela se desviasse de propósitos que não se comungam nem com os seus objetivos e nem com suas finalidades maiores.

Considerando essas perspectivas algumas situações foram identificadas e comprovadas.

O estudo verificou a presença do ideário da *Administração*, na Administração Pública e na Administração da Educação, a partir da presença de conceitos de *administração*, encontrados nas diversas teorias administrativas e organizacionais, nestas áreas. A transposição dos conceitos de *administração* para a Administração Pública e para a Administração da Educação, encontra razões nas influências que a *Administração* exerce sobre essas áreas. Na Administração da Educação, verificou-se que, algumas vezes, ele é adotado integralmente, outras vezes, guarda o significado e sentidos com que é empregado no campo de origem, seja a *Administração* ou a Administração Pública, havendo casos, também, em que passa por um processo de ressignificação. Essas passagens ou mudanças do conceito de *administração* verificadas, no campo da Administração Educação, guardam uma

correspondência às concepções das teorias, a que se refere, quando estas emergem na área, como também se condiciona ao contexto evolutivo das mesmas.

O estudo, também, comprovou que a *Administração* tem exercido influências signficativas no âmbito da Administração da Educação. Constatou-se a existência de vários trabalhos, no âmbito das áreas privilegiadas pelo estudo, em que os estudiosos fazem referências às influências das teorias administrativas e organizacionais, na Administração da Educação. Nesta área, as influências emergem, nos *estudos teóricos*: em alguns, os estudiosos posicionam-se a favor da aplicação dos princípios, métodos e técnicas das teorias da *Administração*, na administração da escola e do ensino, e, em outros, utilizam determinadas teorias administrativas como referencial teórico para seus estudos.

Verificou-se que as influências incidem sobre determinadas instâncias da Administração da Educação, como: na *teoria da administração educacional*, quando esta incorpora o ideário da *Administração*, a maioria das vezes, veiculado pela Administração Pública, juntamente com princípios e modelos específicos desta, acrescentando-os ao seu quadro conceitual; nos *cursos de formação* para a docência, formação continuada e formação em serviço, na medida em que esses cursos encontram-se sob as orientações e diretrizes emanadas, dos órgãos centrais de governo, no nível federal, estadual e municipal; no *sistema educacional*, em todas as suas esferas, responsáveis pela administração da educação e do ensino, e nas *organizações escolares* e *instituições educativas*, respectivamente, as escolas e universidades públicas, as quais se encontram obrigadas a cumprir a legislação de educação, por força do imperativo legal; na *terminologia* usual da área da Administração da Educação, quando esta utiliza terminologia específica da *Administração*, da Administração de Empresas e da Administração Pública, já que o estudo constatou o emprego de termos e expressões específicos dessas áreas na Administração da Educação. As influências são visíveis nas *pedagogias*, utilizadas em educação, transmitidas principalmente nos cursos de formação para a docência e na formação continuada.

Os estudos sobre a Administração Pública demonstraram a existências de interfaces entre esta área e a *Administração* e a Administração da Educação. Elas apresentam-se: primeiro, em razão das influências que recebe da Administração de Empresas e da *Administração*; e, segundo, porque ao atuar no âmbito da Administração da Educação, a Administração Pública, através das políticas educacionais, imprime orientações e diretrizes, fundamentadas em modelos das teorias da *Administração*, para a área.

Levando-se em conta as raízes históricas da Administração Pública, partindo-se da origem da Administração Pública patrimonialista, verificou-se que esta precede a, portanto,

sendo anterior às teorias da *Administração*. Esse fato, somado à herança histórica de patrimonialismo entre nós, confirma a hegemonia da Administração Pública, no que se refere às influências que exerceu e continua a exercer sobre o setor de educação e, conseqüentemente, sobre a Administração da Educação.

Os estudos sobre a Administração Pública demonstraram que os modelos que marcam a sua evolução, com ênfase para o modelo burocrático e o modelo gerencial, apóiam-se em modelos de algumas teorias da *Administração*, as quais influenciaram seu campo teórico e as práticas, no interior de órgãos públicos de educação, das instituições educativas e organizações escolares, inspirando, por conseguinte, a sua organização e sua administração. O referencial teórico da *Administração* e as práticas vivenciadas na prática da administração das empresas privadas, inspiradas na Administração de Empresas, constituem campos férteis, nos quais a Administração Pública foi buscar princípios, modelos e técnicas, como fontes de inspiração, para seu desenvolvimento e constituição de seus modelos evolução, respectivamente, a Administração Pública burocrática e a gerencial.

O papel exercido pela Administração Pública, com maior centralidade nos períodos de reformas administrativas do Estado, na transposição do ideário das teorias da *Administração*, que informa aquela área e inspira a Administração de Empresas, sobressai a partir do final da década de 1930 e durante as décadas posteriores do século.

Na medida em que o Estado promove e implementa as reformas administrativas, nas décadas de 1930, 1960, fundamentando-as com idéias oriundas das teorias da *Administração* e, na década de 1990, fundamentando a reforma gerencial nesta e nas práticas bem sucedidas da administração das empresas do setor privado, esse ideário, que inspira a Administração Pública, consubstanciado em diretrizes e orientações, é transposto para os setores públicos de responsabilidade do governo, como a educação. Essa transposição é feita através de um conjunto de normas, leis, decretos e regulamentações, que expressam as políticas públicas. Assim, a Administração Pública, exercendo papel mediador, faz chegar até a Administração da Educação os novos modelos contidos nas reformas, introduzindo, em seu campo, mudanças necessárias e fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo, o que demonstra que a educação é setor estratégico de formação de competências e habilidades para inserção competitiva do país, no mercado mundial. O ideário da *Administração*, ao articular-se com as idéias de outras correntes teóricas que influenciam o modelo gerencial de Administração Pública, junta-se ao ideário desta e aos princípios da Administração de Empresas, apresentando-se, a partir dos influxos e relações com a Administração da

Educação, como decorrências dessa articulação, mudanças na gestão do sistema educacional em todas as suas esferas, da escola e do ensino, em todos os níveis e modalidades.

Em relação às experiências internacionais de reforma gerencial, os estudos na área demonstraram que o cenário brasileiro de reformas não se afasta das linhas e diretrizes que caracterizaram os estágios de reforma da Administração Pública, em outros países, mantendo o mesmo ideário e princípios, notadamente os oriundos da *Administração* e do setor privado, respectivamente.

Diante do advento da Nova Gestão Pública, no Brasil, após o seu aparecimento no contexto internacional e América Latina, algumas conclusões podem ser tiradas.

A presença das primeiras idéias da Nova Gestão Pública, no Brasil, é registrada no início do Governo Collor (1990-1992), fazendo-se representar pela adoção dos contratos de gestão, que passam a ser utilizados no âmbito dos sistemas educacionais estaduais, causando repercussões nos estudos teóricos no campo da Administração da Educação. Surgem estudos e pesquisas sobre sua adoção, em ambas as áreas, sem registros, no entanto, de mudanças no campo gerencial da Administração Pública.

No que se refere à implantação da Reforma Administrativa de 1995, no Brasil, em razão da reforma gerencial aprovada constitucionalmente, surgem algumas decorrências: a primeira é que as idéias da gestão contemporânea, especialmente a "gestão pela qualidade total", os princípios da corrente neo-empresarial e neopública, e os modelos - gerencialismo, consumerismo e *accountability,* enquanto elementos constituintes do ideário da Nova Gestão Pública, que inspira as reformas em outros países, são incorporados no *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,* documento que traça orientações e diretrizes para a reforma.

Identificou-se que os novos modelos gerenciais de administração, assumido pela Administração Pública, constituem-se inspirados, nos avanços dos seus próprios estudos, em algumas teorias da *Administração* e em modelos da administração das empresas do setor privado, no âmbito da Administração de Empresas, este também influenciado pela *Administração*. Tal fato levou à conclusão de que esse campo de conhecimento exerce influências sobre a Administração Pública, ocorrência que se tem manifestado ao longo de toda a sua evolução, como atestam as análises anteriores.

Uma segunda decorrência da Reforma Gerencial brasileira é que o setor da educação apresenta-se fortemente impactado, visto que para ele são direcionadas as diretrizes e orientações da reforma, na forma de políticas públicas. Como conseqüência, a Reforma Administrativa de 1995, ao introduzir o novo modelo gerencial, provoca repercussões, ao atingir a gestão do sistema educacional, em todas as suas esferas, as organizações escolares e

instituições educativas, fazendo com que as influências do novo modelo de gestão alcancem os cursos de formação, especialmente os cursos de formação continuada, o ensino, a terminologia utilizada na área, repercutindo também nos estudos e pesquisas do setor.

Uma terceira decorrência da Reforma Administrativa de 1995 é o surgimento, no cenário da Administração da Educação, de projetos de formação continuada, na realidade, cursos de treinamento, para gestores pertencentes aos quadros do magistério e de servidores de educação, promovidos pelo sistema educacional, na esfera estadual, no Estado de São Paulo. Os textos, que embasam os módulos a serem desenvolvidos, nos cursos do projeto Circuito Gestão, também, atestam a presença do ideário que fundamenta a Reforma Gerencial brasileira, comprovando-se, portanto, as influências do ideário da *Administração*.

Em síntese, considerando-se a atuação da Administração Pública e dos organismos internacionais**,** no contexto das políticas educacionais, a presença das teorias da *Administração*, nas mesmas, legitimando a lógica capitalista, altera sobremaneira o cenário da Administração da Educação, no Brasil. Ressalte-se que igualmente as lógicas que determinaram a introdução de concepções fundamentadas nos modelos empresariais, essencialmente aquelas adotadas pela Administração Pública gerencial, encontram-se sedimentadas, na Administração da Educação. Assim, tanto a lógica capitalista como a empresarial sempre estiveram presentes, nas ações do governo e em suas políticas e, conseqüentemente, nos sistemas educativos em geral, nas escolas e universidades públicas.

Quanto à presença dos referenciais teóricos da *Administração* na Administração da Educação, esta pode ser comprovada através das relações entre estas áreas, dos rumos teóricos assumidos pela administração educacional e da articulação dos modelos pedagógicos com os modelos empresariais. Em um primeiro momento da análise, verificou-se que os componentes estruturais da organização escolar, guardando-se a especificidade dos mesmos, em razão da própria particularidade da educação, são semelhantes aos componentes estruturais da organização empresarial. Empresa e escola assemelham-se com respeito à existência de algumas categorias em ambos os campos em que a administração é exercida, tais como, a própria organização, a administração, o administrador, os administrados, o grupo de trabalho, os processos de aprendizagem, de formação e de decisões, os métodos e as técnicas empregados no processo administrativo, os sistemas de incentivos (motivação, liderança e clima organizacional) e outros, concernentes às tarefas, ao ambiente e à tecnologia. Caracterizam-se relações entre a empresa e a escola, entre a Administração de Empresas e a Administração da Educação e, conseqüentemente, entre esta e a *Administração*. O ideário de algumas teorias da *Administração*, aplicado nos componentes estruturais da

organização empresarial, está presente igualmente nos componentes da estrutura da organização escolar.

A relação entre a *Administração* e Administração da Educação caracteriza-se fundamentalmente pela presença, na organização escolar, no que se refere aos aspectos da sua estrutura organizacional e suas relações com o meio ambiente, de algumas teorias administrativas e organizacionais, como a Teoria da Burocracia, o Estruturalismo, a Teoria de Sistemas Abertos e a Teoria da Contingência. Vários estudos atestaram que o modelo de organização escolar, no que tange à regulação e exercício de poder, por ser do tipo burocrático, apresenta as características do modelo burocrático weberiano clássico. As análises de alguns estudiosos mostraram que a organização escolar, por ser do tipo burocrático, apresenta os mesmos dilemas da ação social e as disfunções encontrados na organização empresarial burocrática.

Em relação à Teoria de Sistemas Abertos, as características apresentadas pela organização como um sistema social aberto, perceptível nas empresas, também foram encontradas nas escolas.

Quanto à Teoria da Contingência, quando se trata da relação entre estrutura da organização com o ambiente e a tecnologia, estudos de autores brasileiros, apoiados nos resultados dos estudos e pesquisas contingenciais, observam a mesma estrutura e gestão e os mesmos perfis organizacionais das empresas, indústrias e fábricas, nas escolas, colégios, faculdades e universidades, no Brasil, A relação entre a *Administração* e a Administração da Educação é marcada, ainda, pelo emprego dos mesmos *métodos de análise*, advindos das teorias administrativas e organizacionais, como o Estruturalismo e o Funcionalismo parsoniano, para a análise das organizações empresariais e para a análise da escola e do papel do diretor escolar.

As teorias da *Administração* foram elaboradas sob a égide do paradigma positivista, segundo os critérios de cientificidade exigidos para esse paradigma, cuja presença foi identificada, orientando os modelos de desenvolvimento da *gestão escolar*, de *regulação e exercício* de *poder na organização escol*ar, aplicados nos *processos de ensino*, especialmente *no currículo* e n*a avaliação educacional*.

No Brasil, o paradigma racional-positivista fundamenta a concepção de *gestão das escolas,* expressando-se pelas relações de verticalidade entre o sistema e a escola, representadas pelas relações de poder entre professor-aluno e na estrutura piramidal do sistema educacional. A construção do *currículo* orientou-se pelo paradigma técnico-linear, originando como decorrência, um modelo burocrático de currículo, que encontra bases no

próprio modelo burocrático de organização escolar, segundo os modelos tayloristas de racionalidade técnica e eficiência. Documentos da SEESP comprovam a adesão oficial ao paradigma técnico-linear.

Por último, percebeu-se que a avaliação, abrangendo a avaliação da aprendizagem, a avaliação do desempenho dos funcionários, professores etc. e a avaliação da própria organização (externa), ao inspirar-se nas teorias da *Administração*, apresenta diferentes ênfases segundo as perspectivas assumidas por estas. Assiste-se a lenta passagem de uma avaliação classificatória e punitiva, fundamentada no paradigma positivista, para uma avaliação referenciada a critérios, concebida no âmbito do paradigma pós-moderno.

A tendência, desde os pioneiros da Administração Escolar, de se trabalhar com modelos teóricos permanece, pois os modelos adotados na gestão escolar e nos processos de ensino decorrem de modelos administrativos oriundos das teorias da *Administração*, primeiramente aplicados no campo empresarial. É importante considerar que, como os modelos estão intimamente atrelados aos paradigmas que os informam, conseqüentemente, seguem o paradigma positivista, hegemônico, no século.

Em síntese, as relações da *Administração* com a Administração da Educação podem ser identificadas: pela presença, na organização escolar, da Teoria da Burocracia, do Estruturalismo, da Teoria de Sistemas Abertos e da Teoria da Contingência, no que tange à estrutura organizacional e à sua relação com o ambiente; pela utilização em seu campo teórico de métodos de análise das organizações oriundos da *Administração*; pela aplicação, na gestão escolar e nos processos de ensino, dos paradigmas adotados pelas teorias da *Administração* que norteiam os modelos empresariais; pela aplicação dos modelos tomados da *Administração*, ou seja, modelos empresariais, no sistema educacional em geral e nas organizações e instituições escolares.

Em relação ao componente *administração*, os estudos mostraram que, quando se trata do conceito de *administração*, este assume as ênfases e enfoques das diferentes teorias da Administração. Identificou-se também, que ele pode guardar os sentidos e os significados que traz do campo de origem, na medida em que é transposto da Administração de Empresas, da Administração Pública e da própria *Administração* para o campo da Administração da Educação. No Brasil, no âmbito da Administração da Educação, comprovou-se a existência de casos em o conceito de administração é assimilado integralmente, guardando os significados e sentidos específicos de uma determinada teoria da *Administração*, como, também, de casos em são ressignificados e reconceptualizados.

A *administração*, considerada como uma atividade e função do administrador, assume diferentes concepções no processo de desenvolvimento e evolução das teorias da *Administração*, que são transpostas para a Administração da Educação, provocando mudanças na gestão escolar e no papel a ser exercido pelo administrador, fato comprovado, não só no Brasil, mas também em outros países.

No âmbito da gestão escolar, verificou-se que o papel e funções a serem exercidas pelo *administrador* são redefinidos segundo os modelos das teorias da *Administração*, elaboradas em épocas determinadas, para atender às exigências de contextos novos. A Teoria Comportamental introduziu os estilos de administração e de liderança, o Estruturalismo apontou a personalidade burocrática do administrador e a Teoria de Sistemas incluiu a interdependência entre as funções dos professores (técnicas) e as funções do administrador (administrativas).

Verificou-se a presença, no âmbito da organização escolar, das idéias da Escola de Relações Humanas, da Teoria Comportamental e da Teoria das Decisões, todas envolvendo as pessoas que integram a organização escolar (os profissionais educadores, os trabalhadores de educação e os alunos). A Teoria de Relações Humanas marca presença em razão das idéias veiculadas pelo sistema educacional sobre as relações de amizade, que todos da comunidade escolar devem ter no trabalho. A motivação dos membros da comunidade escolar e a liderança dos profissionais de educação são idéias provenientes da Teoria Comportamental, que foram semeadas pelo sistema educacional, no âmbito da organização escolar. Idéias da teoria das decisões também se fazem presentes, no âmbito da organização escolar, com a valorização da tomada de decisões por parte dos professores quanto ao desenvolvimento de suas atividades. Essas idéias são semeadas, no nível do sistema educacional, por meio de cursos de formação continuada e de capacitações, no nível de diretoria de ensino.

No que se refere aos processos que se desenvolvem, no interior da organização escolar, os *processos de aprendizagem, processos de formação, processos de tomada de decisões, processos de participação e processos de mudanças* são enfatizados em vários estudos teóricos.

Observou-se que muitos *métodos*, aplicados nas empresas, advindos das teorias da *Administração*, são adotados na organização escolar, no nível da gestão escolar e da atividade docente, como a dinâmica de grupo, o trabalho em grupo e o trabalho em equipe, oriundos da teoria de relações humanas.

Os *sistemas de incentivos*, empregados nas organizações empresariais, como a motivação, a liderança e o clima, estão presentes na organização escolar e instituições

educativas. Vários estudos, no âmbito da gestão escolar, defendem a adoção de incentivos na escola, ressaltando o papel do diretor em promovê-los entre as pessoas que nela trabalham.

O estudo, ainda, permitiu perceber que os teóricos lançam mão de algumas teorias administrativas, como referencial teórico para fundamentar propostas de elaboração de teorias de administração escolar. Da mesma forma, identificou-se em determinados trabalhos, que seus autores utilizam teorias da *Administração*, como o Estruturalismo, a Teoria Comportamental, a Teoria de Sistemas, como referencial teórico para analisar a organização escolar e o papel do diretor de escola, enquanto outros usam a Teoria de Sistemas como instrumento analítico para estudar o sistema educacional.

O estudo comprova que são determinantes para o desenvolvimento e evolução da teoria da administração educacional: as produções teóricas da área, incluindo a produção da ANPAE e dissertações e teses, compreendendo os estudos e análises críticas dos teóricos e estudiosos da Administração da Educação, em diferentes décadas do século XX; a atuação da Administração Pública, por intermédio das políticas educacionais para o setor da educação, mediadas pelo sistema educacional nas esferas federal, estadual e municipal, na transposição do ideário da *Administração*, para o âmbito teórico e prático da Administração da Educação. Desse modo, marcam presença nas bases de construção da teoria da administração educacional, as teorias administrativas e organizacionais que foram surgindo, que, de certa forma, em determinados períodos, orientaram a Administração Pública brasileira e, conseqüentemente, as ações de governo voltadas para o setor da educação. Comprovou-se que a cada teoria nova da *Administração* que surge, as novas ênfases e enfoques introduzem mudanças na administração da escola e do sistema educacional, na medida em que alteram o conceito de *administração* escolar. As influencias das teorias que surgem redirecionam os estudos e pesquisas no âmbito da Administração da Educação, que se voltam, em cada década, para novas temáticas.

As pesquisas de alguns teóricos indicaram para a estagnação da teoria da administração escolar, a partir da presença da lógica do mercado na área.

O estudo constatou a ocorrência de uma articulação entre os modelos pedagógicos e os modelos das teorias da *Administração*, de forma mais intensa, até final da década de 1970, quando as pedagogias, tradicional, escolanovista e tecnicista, sobressaiam-se nos cursos de treinamento, promovidos pelos representantes do sistema educacional, no nível estadual, e norteavam a prática dos professores. A partir da década de 1980, as novas pedagogias, libertadora e crítico-social dos conteúdos, passam a ser assimiladas pelos educadores, embora,

nos cursos de treinamento, continuam sendo utilizados os métodos, as técnicas e os recursos da escola de Administração Científica.

O sistema de ensino foi influenciado, desde os anos 1930, pelos movimentos em prol da educação, assumindo seus vieses, portanto, acompanhando as tendências racionalistas e tecnicistas, que começaram a dar seus primeiros sinais, ainda, na década de 1950, para atingir o auge, na década de 1970. O tecnicismo estendeu-se ao planejamento do ensino, do currículo, ao treinamento de professores e aos processos de ensino, sendo integralmente aplicado para o interior das escolas. Nos anos 1990, são implantadas formas de gestão, do tipo empresarial, os sistema de ensino, visando à construção de escolas de sucesso, o desempenho crescente para resultados e a autonomia da escola. A gestão dos sistemas de ensino passa a ser conduzida por princípios de Qualidade Total.

A *Administração* causou forte impacto, no âmbito da Administração da Educação, na

medida que, as idéias, princípios, métodos e técnicas das teorias administrativas e organizacionais, foram encontradas entre os teóricos e estudiosos, com repercussões na própria teoria da Administração Escolar, no sistema educacional como um todo, nas organizações escolares e instituições educativas, nos cursos de formação, nas pedagogias aplicadas ao ensino, na terminologia da área e na legislação educacional.

Algumas pedagogias, atreladas a modelos empresariais, por interessarem aos representantes do sistema educacional oficial, são veiculadas através dos cursos de treinamento para professores e gestores de educação. Destaca-se a terminologia, em razão de alguns ternos especializados da Administração da Educação e da Administração Pública encerrarem conceitos do âmbito da *Administração*, caso em que atuam como coadjuvante dos representantes oficiais do sistema, no exercício do papel ideológico de reprodução dos interesses capitalistas. Percebeu-se que, embora reconceptualizados, os conceitos transpostos da *Administração* para a Administração da Educação, conservam os significados e sentidos das idéias originárias, de quando empregadas no universo empresarial, fazendo com que, a educação continue atendendo os interesses do sistema capitalista de produção.

No que se refere aos impactos das teorias da *Administração*, no âmbito teórico da Administração da Educação, o estudo identificou a presença mais acentuada na área, da: Escola Clássica de administração, Escola de Relações Humanas, Teoria Neoclássica, teorias sobre motivação e liderança, Teoria comportamental, Teoria das Decisões, Teoria da Burocracia, Estruturalismo, Teoria de Sistemas Abertos, Teoria da Contingência e o Desenvolvimento Organizacional. O impacto dessas teorias causa efeitos no processo de construção da teoria da administração educacional, na medida em que provoca repercussões

entre os teóricos e estudiosos da área, que até os dias de hoje, dividem-se, uns contra e outros a favor da aplicação de das idéias, princípios, métodos e técnicas daquelas, no âmbito da Administração da Educação.

A presença da Administração Científica, de Taylor, e da Teoria Clássica, de Fayol, na teoria educacional, manifesta-se pelos posicionamentos dos teóricos e estudiosos em relação à aplicabilidade de seu ideário na Administração Escolar, dos quais resultaram estudos voltados para a administração do sistema educacional, da escola e do ensino. O estudo identificou que, desde o tempo dos pioneiros, as teorias da *Administração* já atingiam a formação para a docência, no contexto do ensino da Administração Escolar, em que os teóricos defendiam a programação do ensino dentro de *atividades específicas de administração*, fundamentados nos princípios da Escola Clássica da Administração. Essa tendência permanece, com os representantes do sistema educacional nas diferentes esferas, que defendem outros conteúdos para a formação docente e continuada, segundo o ideário da teoria que emerge em determinada época. Em princípio, as teorias surgem para solucionar problemas e impulsionar a empresa capitalista rumo à produtividade e ao lucro, mas, também, são utilizadas no nível do sistema educacional, através do qual a Administração Pública exerce papel significativo, adequando as organizações escolares e as instituições educativas ao sistema de produção capitalista.

O estudo identificou o ideário da Administração Clássica, no sistema educacional, que, ao reproduzir os modelos administrativos, provoca a desqualificação do trabalho docente, fragmenta os processos de ensino e acarreta a perda do sentido da educação. A presença dos princípios tayloristas e fayolistas, na escola, faz-se representar pelo estilo autoritário de direção, pelas relações hierárquicas entre alunos e professores, pelo processo ensino-aprendizagem centrado no professor, pelo trabalho individual do aluno e do professor, pelas formas de avaliação punitiva e classificatória e classes administradas segundo princípios de homogeneidade.

As idéias do fordismo foram identificadas no sistema educacional oficial, através de sua política de incentivos monetários, expressa pelo sistema de pagamento por bônus e altos pagamentos aos profissionais de educação. O toyotismo, nos anos 1990, marca presença, através dos círculos de qualidade, representados pelas equipes pedagógicas das organizações escolares e instituições educativas e, também, em programas de formação continuada.

As Escolas de Relações Humanas e de Recursos Humanos provocaram impactos na teoria da administração educacional, no sistema educacional, nas organizações escolares e instituições educativas e nos cursos de formação de professores. No âmbito da gestão escolar,

passam a ser aplicadas, na escola, técnicas sociométricas , dinâmicas de grupo e trabalho em grupo. As interações entre todos da comunidade escolar, as relações interpessoais, os grupos de amizade na escola, passam a ser valorizados. Surgem no sistema educacional e na organização escolar, sistemas de incentivos, como a motivação, a liderança, o clima organizacional, a serem utilizados pelo diretor da escola e mesmo disseminado entre os professores. Valorizam-se os processos de participação cooperação e colaboração.

Os impactos da Teoria Neoclássica emergem com a disseminação de uma cultura de avaliação no sistema educacional como um todo, alcançando a escola, através da sua avaliação interna e externa (avaliação institucional) e a avaliação da aprendizagem do aluno.

As teorias que integram a abordagem comportamental provocaram mudanças na gestão escolar, envolvendo a gestão de recursos humanos e a gestão de pessoas. Na escola, passa-se a dar ênfase ao desenvolvimento pessoal e à realização profissional dos atores educativos, principalmente o professor, bem como sua formação. A escola passa a ser o lugar privilegiado da formação em serviço. É preciso dar sentido ao trabalho do professor, que necessita de competência técnica e competência profissional.

A Teoria das Decisões destaca-se pelo impacto que exerceu na construção da teoria da administração escolar e no contexto da organização escolar. Neste, em razão dos processos de decisões que envolvem os seus sujeitos, diretor, professores e alunos.

A Teoria da Burocracia está particularmente imbricada na estrutura dos órgãos públicos de educação, que compõem o sistema educacional como um todo, e das organizações escolares e instituições educativas, por serem do tipo modelo burocrático, no que se refere ao modo de regulação e exercício de poder, sendo este, também, o modelo clássico de gestão do sistema educacional e das escolas. Os impactos da Burocracia, alvos de muitas críticas e estudos, decorrem da forma de regulação e exercício de poder no âmbito daquelas instâncias, das disfunções e paradoxos que apresenta, bem como pelos seus aspectos ideológicos. Expressam-se pelo formalismo, autoritarismo, impessoalidade das relações, frieza e comparação entre alunos, por parte dos administradores, e conformismo, ausência de participação e resistência de outro, por parte dos administrados.

O Estruturalismo provoca o aparecimento da ótica estruturalista-funcionalista na análise das organizações escolares e instituições educativas. Surgem estudos, no âmbito da Administração da Educação, voltados para as disfunções e os efeitos indesejados da burocracia e para as contradições da ação social burocrática. A escola passa a ser pensada como uma organização moderna.

Os impactos da Teoria de Sistemas Abertos refere-se à sua utilização como referencial teórico para a análise da organização escolar e do sistema educacional como um todo. Ocorrem mudanças na concepção da escola e do papel do diretor escolar e a avaliação passa a ser entendida como *feedback* dos dados avaliados, na dinâmica auto-reguladora do sistema. As idéias sistêmicas são disseminadas nos cursos de formação e cursos preparatórios para diretor de escola.

A Teoria da Contingência provoca impactos, na medida em que se verifica, nas escolas e universidades, a mesma relação entre tecnologia e estrutura organizacional, identificada nas empresas. O Desenvolvimento Organizacional causa reflexos no sistema educacional e na formação continuada, após a reforma gerencial brasileira de 1995, introduzindo princípios de Qualidade Total na gestão escolar, com ênfase no sucesso da escola, desempenho crescente para resultados, ao mesmo tempo em que define o perfil de liderança do gestor escolar.

O estudo comprovou a existência de relações entre a *Administração*, a Administração de Empresas e Administração Pública e, também, que o ideário, que informa a Administração Pública, presente nas diretrizes e orientações das reformas, é transposto para educação, influenciando a Administração da Educação. Desse modo, apresentam-se, como decorrências das influências recebidas pela Administração da Educação daquelas áreas, relações entre e as outras áreas de conhecimento administrativo.

A análise da atuação da Administração Pública, no campo da Administração da Educação, mostrou que as orientações e diretrizes para o setor de educação, consubstanciadas nas políticas públicas educacionais, traduzidas pela legislação educacional, revelam o pensamento que embasa a ação governamental, no que se refere aos modelos adotados para o funcionamento do sistema de ensino e para a administração e organização das escolas.

O Estudo verificou que as diretrizes das políticas educacionais dirigidas para o setor de educação, especialmente, para o campo da Administração da Educação, fundamentam-se essencialmente, em princípios, modelos e técnicas das teorias da *Administração*, muito embora, também se inspirem em princípios da Administração de Empresas e teorias próprias da Administração Pública. Desse modo, as políticas educacionais elaboradas no âmbito dos órgãos colegiados de educação e, principalmente, do sistema educacional oficial, constituem-se em uma das vias de transposição do ideário da *Administração*, como também, do ideário da Administração Pública para o âmbito da Administração da Educação. Dessa forma, o estudo revela que a Administração Pública desempenha papel fundamental de mediação, ao fazer a transposição das teorias da *Administração* para as organizações escolares e outras instituições

educativas e instâncias de formação e de formação continuada, por intermédio das políticas públicas de educação.

Algumas implicações puderam ser verificadas, como conseqüências do papel mediador exercido pela Administração Pública, na passagem do ideário da *Administração* para o campo da Administração da Educação: uma duplicação, no que se refere às influencias, por esta área ter sido duplamente influenciada pela *Administração* e um aspecto reducionista, que se caracteriza, no âmbito da Administração da Educação, porque as influências recebidas por esta do ideário da Administração Pública, reduz-se ao ideário da *Administração*. As implicações ocorrem, primeiro, em razão da própria irradiação das teorias administrativas e organizacionais para seu campo teórico, fundamentando vários estudos e, segundo, através das orientações e diretrizes, apoiadas nessas mesmas teorias, cujo ideário foi transposto para seu campo teórico e prático, pela Administração Pública. O estudo comprovou que o aspecto reducionista caracteriza-se na Administração da Educação, após o advento das primeiras teorias administrativas, a partir da intervenção do Estado no setor educacional, quando estabelece diretrizes para a educação. O aspecto reducionista começa a ser gestado a partir da constituição do modelo burocrático de Administração Pública, no final da década de 1930, época marcada pela atuação do DASP e das DSP estaduais. Constitui-se a partir da atuação desses órgãos burocráticos que, através de administrações pautadas por princípios de racionalidade, marcam o sistema educacional e as escolas. Assim, o reducionismo, na Administração da Educação apresenta-se, nos momentos de reformas do governo**,** implementadas pela Administração Pública e, em outros momentos, através de diretrizes e orientações voltadas para a escola, as quais, em ambos os casos, estão contidas nas políticas educacionais, materializadas pela legislação.

Quanto ao aspecto reducionista, que emerge, no campo da Administração da Educação, quando influenciada pelo ideário da Administração Pública, é preciso lembrar que ela também foi influenciada pelas teorias da *Administração*, quando ainda não era visível a atuação da Administração Pública, no setor educacional, quando não existia uma política nacional de educação, no Brasil. A Administração Pública marca presença na formação dos profissionais educadores, uma vez que determina e organiza o ensino, assumindo currículos, métodos e processos de ensino, assim como, no sistema educacional como um todo, haja vista a organização e a gestão da educação pelo Estado, na esfera federal, estadual e municipal. As competências para legislar sobre o ensino e sua organização, enquanto preceito constitucional, e a gestão democrática, também princípio constitucional, revestem a Administração Pública do poder necessário, quase que totalmente exercido na forma de centralização, para impor as

diretrizes e orientações, norteadas por um conjunto de interesses, em que se destaca o desenvolvimento do próprio capitalismo, visto que este é indissociável do próprio Estado, em razão da sua característica intervencionista.

Segundo essas perspectivas, assiste-se a instauração da lógica capitalista e de mercado na educação, pela adoção da lógica empresarial e sua transposição para o âmbito da Administração da Educação.

Concluindo, diante das interfaces entre as áreas privilegiadas pelo estudo, principalmente, entre a *Administração*, Administração da Educação e a Administração Pública, pode-se afirmar que essas áreas de conhecimento devem caminhar juntas, mantendo o diálogo da interdisciplinaridade, da cooperação, compartilhando conteúdos, papéis e funções; porém, é necessário que caminhem de forma ética, de tal forma, que cada uma, relacione-se com outra para o atendimento de seus objetivos e finalidades que, também, devem ser éticas, respeitem as especificidades de cada uma, para que possam realizar a missão, justificadora de sua constituição, vale dizer, para a qual foram pensadas.

Nenhuma área da ciência ou ciência prescinde das outras áreas ou ciência. Faz-se necessário que a ciência não se coloque a serviço da má política ou de um Estado compromissado com os interesses de uma classe dominante. Esse posicionamento não significa que os pesquisadores devam desistir da perspectiva da política, do Estado e desacreditar da ciência bem intencionada e utilizada. É preciso que os discursos ideológicos seja substituídos pelas boas palavras da virtude. Que a ciência represente traduções éticas de outros campos do saber. Que ao utilizar a "fala" de outras ciências, não perca sua própria voz e descaracterize a sua própria capacidade expressiva.

Somente através da construção de uma identidade própria, buscando a elaboração de seus próprios conceitos, a Administração da Educação pode caminhar no sentido da construção de sua cientificidade, visto que, como afirma Santos (1987), a razão última de toda ciência deverá ser a felicidade humana, importando, portanto, buscá-la com todo empenho, por meio de pesquisas que sejam verdadeiramente científicas, a fim de que as ideologias não prevaleçam como forma de representação do real, como visões distorcidas de mundo.

As considerações feitas, neste estudo, têm pretensões simples, considerando-se a dimensão dos estudos já realizados, no campo da Administração da Educação, mas que possam estar servindo como apoio e esclarecimento de questões sobre as quais se debatem os estudiosos, teóricos e educadores. Que, se tornem pontos de luz e possam clarear os sonhos dos educadores sonhadores, agentes da educação que pesquisam e estudam, porque é pelas idéias expressas em seus estudos e postas em prática no cotidiano escolar, através das

experiências do pensar e viver as múltiplas influências e relações, que se abrem possibilidades para a formulação de uma teoria de administração educacional. O sonho e a esperança continuam com as rédeas desse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, A. J.; ESTEVÃO C. V. A Avaliação no Contexto Organizacional da Empresa e da Escola**:** fragmentos de percursos comparados. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, v. 5, n. 3, p. 81-103, 1992.

AFONSO, A. J. O novo modelo de gestão das escolas e a conexão tardia à ideologia neoliberal. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v.8, n. 1, p. 73-86, 1995.

_____.*Políticas Educativas e Avaliação Educacional:* para uma análise sociológica da Reforma Educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Centro de Estudos em Educação e Psicologia, Instituto de Educação e Psicologia, Universidade do Minho. 1999.

_____. Avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola: fragmentos de percursos comparados. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, v. 5, n. 3, p. 81-103, 1992. Disponível em: http://hdl.handle.net/1822/541 . Acesso em: 26 de set., 2006.

_____. *Avaliação Educacional*: regulação e emancipação. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Escola Pública, gerencialismo e accountabiliy. *Jornal A Página da Educação*, v. 126, p.21. Ago/set, 2003, Disponível em:http://www.apagina.pt/arquivo/FichadeAutor.asp?ID=2622. Acesso em: 23 set. 2006.

ALARCÃO, I. (Org.). *Escola Reflexiva e Nova Racionalidade*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. *Formação Reflexiva de Professores*: estratégias de supervisão. Porto: Porto, 1996.

ALGARTE, R. A. *Produção de Pesquisas em Administração da Educação no Brasil*: relatório final da pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998. (série de estudos e pesquisas da ANPAE, 3).

ALONSO, M. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo: DIFEL: EDUC, 1976.

ALVES, A. J. Revisão de literatura em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, v.81, p. 53-60, maio, 1992.

_____. O planejamento de pesquisa qualitativa em educação. *Cadernos de pesquisa*. São Paulo, v.77 p. 53-61, maio, 1991.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. & GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas Ciências Sociais*: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.

BARROSO, J. et al. *O Século da Escola*. Tradução de José Carlos Eufrázio e Aline Rodrigues. Porto: Asa, 2001.

BARNARD, C. I. *As funções do Executivo*. São Paulo: Atlas, 1968.

BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva, In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: distinção entre Direção e Gestão. *Revista Portuguesa de Educação*. Braga, v.8, n.1, p. 33-56, 1995.

_____. *Os liceus*: organização pedagógica e administração (1836-1960). Rio de Janeiro: Fundação Calouste Gulbenkian: Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1995.

BERALDI, M. J. *A produção do Programa de pós-graduação em educação da UNESP/Marília na área de Administração da Educação* (1999-2000), UNESP, Campus de Marília, 2003. Mimeo.

BERTALANFFY, L. VON: *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1973.

BOBBIO, N. et al. *Dicionário de Política*. Tradução de Carmen C. Varriale. 4. ed. Brasília-DF: Universidade de Brasília, 1992. v. 1.

BORDIGNON, G. Paradigmas na Gestão da Educação: algumas reflexões. *Cadernos Linhas Críticas*, Brasília, n. 2, p.14-19, abr./jun., 1996.

BORDIGNON G. & GRACINDO, R. V. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERRERIA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. da. (orgs). *Gestão da Educação*: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Gestão Pública para um Brasil de todos*: um plano de gestão para o governo Lula. Brasil, SEGES, 2003. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestãopublicaparaumbrasildetodos.pdf. Acesso em 3 de outubro de 2006.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*: a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC Ed, 1987.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*. São Paulo, ano 50, n. 4, p. 5-29, out./dez., 1999.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. Parte 4.

_____. Do Estado patrimonial ao gerencial, In: PINHEIRO, P. S., SACHS I. WILHEIM, J. (orgs.). *Brasil*: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRUGGER, W. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Antônio Pinto Carvalho. 4. ed. São Paulo: EPU, 1987.

BRUNO, L. E. N. B. As teorias administrativas como teorias políticas do Estado Amplo. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação.* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____.Relações de Trabalho e Teorias Administrativas. *Série Idéias*. São Paulo, n. 16, p. 125-139, 1993.

BUCKLEY, W. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Cultrix, 1971.

CARVALHO, M.R.D. *Escola e Democracia*. São Paulo, E.P.U., 1979.

CASASSUS, J. Câmbios paradigmáticos em educación. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, n. 20, p. 48-59 maio/ago. 2002.

CHAUÍ, M. Crítica e Ideologia. *Cadernos SEAF*. Rio de Janeiro: Vozes, v.1, n. 1, p. 17-32, ago. 1978.

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

COLADARCI, A. P. & GETZELS, J. W. *The use of Theory in Educational Administration*. Stanford: Stanford University Press, 1955.

CORRÊA, M. L.; PIMENTA, S. M. Teoria da administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In: OLIVEIRA, M. A. M (Org.). *Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez; Niterói-RJ: Universidade Federal Fluminense; Brasília-DF: FLACSO do Brasil, 1991.

_____. A Universidade Brasileira: entre o taylorismo e a anarquia. *Revista Brasileira de Educação*, n. 10, jan./abr, 1999.

_____. Educação Pública: os limites do estatal e do privado, In: OLIVEIRA, R. P. de. (org.). *Política Educacional*: Impasses e Alternativas. São Paulo: Cortez, 1995.

CUNILL GRAU. *Repensando o público através da sociedade*: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília-DF: ENAP. 1998.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas, In: FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. de.(Orgs.).*Gestão da Educação*: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas, In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90:* prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990. p.01-66

DRAIBE, S. & AURELIANO, L. A especificidade do Welfare state brasileiro, In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: MPAS/Cepal, 1989.

ENGERS. M. E. A. (org). *Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação*: notas para a reflexão. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

ESTEVÃO, C. V. Gestão Educacional e formação. In: *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. A administração educacional em Portugal: teorias aplicadas e suas práticas. *Revista de Administração Educacional*. Recife, v.2, n.6, p.1-154, jul/dez, 2000.

ETZIONI, A. *Organizações Modernas*. Tradução Miriam L. Moreira Leite. São Paulo: Pioneira, 1967.

_____. *Organizações Complexas*: um estudo das organizações em face dos problemas sociais. Tradução João Antônio de Castro Medeiros. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1975.

FAYOL, H. *Administração Industrial e Geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FAZENDA, I. C. A. *Educação no Brasil anos 60*: o pacto do silêncio. São Paulo: Loyola, 1985.

FELIX, M. de F. S. *Administração Escolar*: um problema educativo ou empresarial? 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI*: o novo dicionário da Língua Portuguesa. 3. ed. Ver. e Ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FREIRE, P. *Ação Cultural para a liberdade e outros escritos*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1882.

_____.*Pedagogia*: Diálogo e Conflito. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. *Pedagogia do Oprimido*. 19. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Pedagogia da Autonomia*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. *A Educação na Cidade*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____**.** *Política e Educação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FOUREZ, G. *A construção das ciências*: introdução à filosofia e à ética das ciências. São Paulo: UNESP, 1995.

FULLAN, M.; HARGREAVES, A. *A Escola como Organização Aprendente*: buscando uma educação de qualidade. 2. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

FUSARI, J. C. O planejamento do Trabalho Pedagógico: algumas indagações e tentativas de respostas, In: BORGES, A. S. et al. *A construção do projeto de ensino e avaliação*. São Paulo: FDE, 1990. (Série Idéias, 8).

_____. Tendências históricas do treinamento em educação, In: SÃO PAULO (Estado) Secretaria da Educação*. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas***:** a direção e a questão pedagógica. São Paulo, SE/CENP, 1988.

GIUBILEI, S. (Org.). *Descentralização*, *Municipalização* e *Políticas Educativas*. Campinas: Alínea, 2001.

GRIFFITHS, D. E. Teoria da Administração Escolar, In: *Atualidades Pedagógicas*, v. 105, Tradução de José Augusto Dias. São Paulo: Nacional-Editora da Universidade de São Paulo, 1971.

HAIDAR, M. de L. M. & TANURI, L. M. A Educação Básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENEZES, J. G. C. (Org.). *Estrutura e Funcionamento da Educação Básica*. São Paulo: Pioneira, 1995.

HALLACK, J. Gestionar las escuelas, com más eficiência y equidade. In: *CARTA INFORMATIVA DEL IIPE*. v. 10, n.2, abr/jun, 1992.

HERNANDEZ, F; VENTURA, M. *A Organização do Currículo por Projetos de Trabalho*. Tradução de Jussara Haubert Rodrigues. 5. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

HERSEY, P & BLANCHARD, K. H. *Psicologia para administradores*: a teoria e as técnicas da liderança situacional. São Paulo: EPU, 1986.

HUTMACHER, W. A escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento, In: NÓVOA, António. *As organizações escolares em análise*. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote - Instituto de Inovação Educacional, 1995.

HOUAISS, A., VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. de M. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KATZ, D. ; KAHN, R. *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas, MEC, 1974.

KUENZER, A. Z. Z. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia, In: *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo v. 48 p. 39-46, fev. 1984.

KUHN, T. S. A *Estrutura das Revoluções Científicas*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LIBÂNEO, J. C. *Didática***.** São Paulo: Cortez, 1994.

LIMA. L. C. *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996. (Cadernos de organização e gestão escolar**).**

_____. *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*. 2. ed. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, 1998.

_____. *Organização escolar e democracia radical*: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

_____. *A Escola como Organização Educativa*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Política e Administração da Educação. In: *Jornal a Página da Educação,* n. 9, p.10, fev. 2001.

_____Modelos organizacionais de escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

LIMA, M. R. C. *A teoria da administração escolar no Brasil na década de 1990*: em busca de modelos teóricos. Marília: UNESP, Campus de Marília, 2002. Mimeo.

LOURENÇO, F. M. B. *Organização e administração escolar*. São Paulo: Melhoramentos: Brasília, INL, 1976.

LYRA, Z. A. A educação no Estado de São Paulo: a influência do Toyotismo na Gestão da Educação a partir de 1995. *Revista Educativa***,** Nova Odessa, v.1, n.1, p.89-111. dez.2004. Disponível em: http://201.28.104.78.8080/ojsped/viewarticle.php?id=8&layout=abstract. Acesso em: 13 out. 2006.

MACHADO, L. M. *Administração da educação em Anísio Teixeira*: realismo e utopismo. Tese (Livre-Docência em Administração Escolar) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 2001 (mimeo).

_____. *Teatralização do Poder*: o público e o publicitário na reforma de ensino paulista. São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

MACHADO, M.A. M.de. Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares, in: *Em aberto*. Gestão Escolar e Formação de Gestores. v. 17, n.72, fev/jun, Brasília: INEP, 2000, p.97-112.

MAIA, G. Z. A. Parte 4- A contribuição da ANPAE, In: *Projeto Integrado*: A evolução do pensamento administrativo no Brasil: suas raízes e seus processos de constituição teórica. Marília: UNESP, campus de Marília, 2003 (Mimeo).

MAIA, G. Z. A.;RIBEIRO, D.S.;MACHADO, L.M. *A Evolução do Conhecimento em Administração da Educação no Brasil*: suas raízes e processos de constituição teórica. 26 Reunião Anual da ANPED. Poços de Caldas-MG, 2003.

MARINI, C. Gestão Pública: o debate contemporâneo. *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães*. n. 7, p.79-8, 2003. Disponível em: http://www. Cadernosflem.org.br/ Cadernosflem/Artigos/Cadernos7/CadernosFlem7/versãocompleta.pdf. Acesso em: 10 de jul. 2006.

MARTINS, A. M. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia 1983 a 1999**.** *Revista Educação e Sociedade.* Campinas, v. 24, n. 83, agosto 2003. Disponível em: www.scielo.br/scielo. Acesso em 19 Set. 2006.

MARTINS, A. M., OLIVEIRA, C. de, e BUENO M. S. S.(Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MAX, F. M. *Elementos de Administração Pública*. Tradução Ewerton Dias de Andrade e Augusto Reis. São Paulo: Atlas, 1968.

MELLO, G. N. de. *Cidadania e Competitividade*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. *Magistério de 1° grau*: da competência técnica ao compromisso político. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1982.

MENESES, J.G. de C. Da Administração Escolar à Gestão Democrática: um pouco da história da ANPAE e de como entro nesta história. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.17, n.1, jan./jun. 2001.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In: ETZIONI, A. *Organizações Complexas:* estudo das organizações em face dos problemas sociais. Tradução de João Antônio de Castro Medeiros, São Paulo: Atlas, 1973.

MESSAS, J. C. A. *Circuito Gestão*: seus sentidos e implicações para a formação e para as práticas dos profissionais da educação. Marília: UNESP-Campus de Marília, 2003. Mimeo.

MORGAN, G. *Imagens da organização***.** São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P. *Alteridade e Organização*: a associação contra a hierarquia. In: O papel do diretor e a escola de 1º grau. São Paulo: FDE, 1992. (Série Idéias, 12)

MOTTA, F. C. P. *Teoria das organizações*: evolução e crítica. 2. Ed. Rev. e Ampl. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

_____. *Teoria Geral da Administração*: uma introdução. 22. Ed. Rev. e Amp. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

MOTTA, F. C. P. e VASCONCELOS, I. F. F. G. de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

NOGUEIRA, M. A. Entre o local e o global. In: _____. *Descentralização do estado e municipalização do ensino*: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

NOGUEIRA, M. A. Reforma Administrativa ou Reforma do Estado? In: *Perspectivas*: *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo v. 12-13 p.1-18, 1989/90.

NOSELLA, P. Compromisso Político e Competência Técnica: 20 anos depois. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 90, p. 223-238, jan /abr. 2005.

NÓVOA, A. (coord.). *As organizações escolares em análise*. 2. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote - Instituto de Inovação Educacional, 1995.

_____. *Os professores e sua formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional, 1997.

OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

_____. Gestão da educação: União, Estado/Distrito Federal, município e escola. In: *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: DP& A, 2002.

OLIVEIRA, D. de A. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In:*Gestão Democrática da Educação*: desafios contemporâneos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998, p.64-104.

PALMA FILHO, J.C. Análise das Políticas públicas na área educacional no Estado de São Paulo. In: *Educação Pública*: tendências e desafios. São Paulo: Cered, 1990.

PARO. V.H. *Administração Escolar*: introdução crítica. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. *Por dentro da Escola Pública*. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. *Gestão democrática da escola pública.* São Paulo: Ática, 1997.

_____.Participação da Comunidade na Gestão Democrática da Escola Pública. São Paulo: FDE, 1992, p. 39-47. (Série Idéias,12).

RAYMUNDO, R. P. *O que é Administração*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

RESENDE, L. M. G. de. Paradigma – Relações de Poder – Projeto Político-Pedagógico: dimensões indissociáveis do Fazer Educativo. In: *Projeto Político Pedagógico da Escol*a: uma construção possível. São Paulo: Campinas: Papirus, 1995.

REVISTA EXAME. Edição 682, n. 4, p. 34 a 53, 24, fev. 1999

RIBEIRO, D. S. *Para uma teoria da Administração Escolar no Brasil*: existe um modelo teórico? Marília: UNESP, 2002. Mimeo.

RIBEIRO, J. Q. *Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar*. São Paulo: USP, 1952.

_____. Discurso de Abertura de Simpósio In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação***.** Brasília, v.13, n. 2, p. 273-278, jul./dez. 1997.

_____. Introdução à Administração Escolar. In: TEIXEIRA, A. S. *et alii. Administração Escolar*. Salvador: ANPAE, 1968, p.18-40.

RIBEIRO, S. M. R. *Reforma do aparelho de Estado no Brasil*: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado Y de la Administración Pública,7. Lisboa, 8-11, out. 2002. Disponível em: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/0043326.Pdf. Acesso em 29 de jul. de 2006.

_____. *O cenário da gestão pública no Brasil*. Congresso Del CLAD sobre la Reforma Del Estado Y de la Administración Pública. Panamá,8, 28/3, Oct., 2003. Disponível em: www.clad.org.ve/fulltext/0047332.pdf. Acesso em 20 de jul. 2006.

SACRISÁN, J. G. *Consciência e Acçao sobre a Prática como Libertação Profissional dos Professores*, in: NÓVOA, A. (Org.). Profissão Professor, 2. ed. Porto: Editora, 1995.

SANDER, B. O Estudo da Administração da Educação na Virada do Século. In: MACHADO L. M. e FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: D&P, 2002.

_____. Introdução à Administração Escolar (Alguns Pontos de Vista) In: BREJON M. et al. *Administração Escolar.* Salvador: Anpae, 1968.

_____. *Discurso na Sessão Inaugural* In: Simpósio Brasileiro de Administração Escolar. Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada, 1. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1962. p.39-44.

_____. Discurso de abertura de Simpósio. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, v. 13, n. 2, p.269-263, jul/dez.1997.

_____.*História da Educação no Brasil:* evolução do conhecimento. Fortaleza: UFC, 1982.

_____. *Sistemas na educação brasileira*: solução ou falácia?. São Paulo: Saraiva; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 1985.

_____. A ANPAE e o compromisso com a Administração da Educação no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação***.** Porto Alegre, v. 4, n.1, p.12-26, jan./jun.1986.

_____. *Consenso e conflito*: perspectivas analíticas na pedagogia e na Administração da Educação. SP: EPU, 1987.

_____. *Gestão da Educação na América Latina*: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

_____. Quadragésimo aniversário da ANPAE: Reassumindo o nosso compromisso com a administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 17, n. 1, p.01-136, jan/jun 2001.

SANTOMÉ, J. T. *Globalização e interdisciplinaridade*: o currículo integrado. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. *Circuito Gestão – Formação Continuada de Gestores de Educação*: Gestão de pessoas – desenvolvimento de lideranças e organização de equipes. São Paulo: SEE: IDORT, 2000. Módulo I.

_____. *Circuito Gestão – Formação Continuada de Gestores de Educação*: gestão pedagógica. São Paulo: SEE: IDORT, 2000. Módulo II.

_____. *Circuito Gestão – Formação Continuada de Gestores de Educação*: liderança e tomada de decisão. São Paulo: SEE: IDORT, 2000. Módulo III,

_____. *Circuito Gestão - Formação Continuada de Gestores de Educação*: gestão educacional no cotidiano das escolas. São Paulo: SEE: IDORT, 2001. Módulo IV.

_____. *Circuito Gestão – Formação Continuada de Gestores de Educação*: gestão do projeto pedagógico, alavancando o sucesso da escola. São Paulo: SEE: IDORT, 2002. MóduloV.

SAVIANI, D. *Educação*: do senso comum à consciência filosófica. 13. ed. Rev. Campinas/S.P: Autores Associados, 2000.

_____. *Pedagogia Histórico-crítica*: primeiras aproximações. 6. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

SEVERINO, A. J. *O Diretor e o Cotidiano na Escola*. São Paulo: FDE, 1992. p. 79-89. (Série Idéias, 12).

SILVA Jr., C. A. da. O espaço da administração no tempo da gestão. In: *Política e Gestão da Educação*: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. Administração Educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v.13, n. 1, p. 282-297, 2000.

_____. 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.

_____. *A Escola Pública como local de trabalho*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. *Dialética e pesquisa educacional no Brasil*. UNESP/MARÍLIA, s/d. Mimeo.

SILVA, R. O. da. *Teorias da Administração*. São Paulo: Pioneira: Thomson Learning, 2002.

SOUZA, M. Inês Salgado de. *Os empresários e a educação*: o IPES e a reforma política educacional após 1964. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

SQUALISSE, M. do C. Paradigmas organizacionais em gestão escolar: um estudo piloto. *Revista de Administração Educacional***.** Recife, v.1, n.4, p.1-110, jul./dez.1999.

SCHWARTZMAN, S. A abertura política e a dignificação da função pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, Ano 41, v.112, n 2, p. 43-58, abr/jun, 1984. Disponível em: http://www.schwartzman.org.br/simon/digma.htm. Acesso em 26 de julho 2006.

_____. (org.). *Estado Novo, um Auto-Retrato. Brasília*: Universidade de Brasília, 1983.

TANURI, L.M. A administração do ensino no Brasil: centralização x descentralização. *Didática*. São Paulo, n.17, p. 5-21, 1981.

TAYLOR, F. W. *Princípios de Administração Científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TEIXEIRA, A. O que é administração escolar?. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Brasília, v. 13, n.2, p.273-278, jul/dez, 1997.

_____.Administração pública brasileira e a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.25, n.63, 1956. p.3-23.

TEIXEIRA, A. S. Natureza e função da administração escolar. In: _____; et al. *Administração Escolar*. Salvador, ANPAE, 1968, p. 9-17.

TORRES, J. S. *Globalização e interdisciplinaridade*: o currículo integrado. Tradução Cláudia Shilling. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.

VALE, J.M.F. O ensino de administração e a formação de administradores escolares. *Revista Brasileira de Administração da Educação***.** Porto Alegre, v. 3, n.2, p.61-70, jul.-dez. 1985.

VALERIEN, J. *Gestão da escola fundamental*: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. Tradução de José Augusto Dias. 5. ed. São Paulo: Cortez: Unesco: MEC, 1997.

WALDO, D. W. *Problemas e aspectos da Administração Pública*.Tradução de Albertino Pinheiro Jr. Rio de Janeiro: Programa de Publicações Didáticas/ USAID, 1966.

_____. *O Estudo da Administração Pública*. Trad. Eldia Dias. Rio de Janeiro: USAID, 1964.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. *Uma análise das teorias de Organização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

_____.Análise das Teorias Administrativas. *Cadernos de Administração Pública*, n. 42. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974.

_____. *Reforma Administrativa na era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WERLE, F.O.C. Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.* Porto Alegre, v.17, n.2, p.147-160, jul/dez, 2001.

WITTMANN, L.C. Administração da Educação hoje: ambigüidade de sua produção histórica. In: *Em Aberto*. Brasília, ano 6, n.36, out/dez, 1987.

_____. Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor, in: *Em Aberto***.** Gestão Escolar e Formação de Gestores. v. 17, n. 72, fev/jun, Brasília: INEP, 2000, p. 88-96.

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. (Série estudos e pesquisas da ANPAE; 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: Autores Associados, 2001.

APÊNDICE

APÊNDICE 1 - Abordagens e correntes teóricas da *Administração**

Abordagem Clássica	Administração Científica Teoria Clássica Teoria da Burocracia	1903 1916 1909
Abordagem Humanística	Teoria das Relações Humanas	1932
Abordagem Neoclássica	Teoria Neoclássica Administração por Objetivos	1954 1954
Abordagem Estruturalista	Modelo Burocrático de organização Teoria Estruturalista	1947
Abordagem Comportamental	Teoria Comportamental Teoria do Desenvolvimento Organizacional	1957 1962
Abordagem Sistêmica Abordagem Sociotécnica	Cibernética e Administração Teoria Matemática da Administração Teoria de Sistemas Teoria de Sistemas abertos	1943 1954 1951 1953
Abordagem Contingencial	Teoria da Contingência	1972

* Fonte: elaboração própria baseada em: CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

APÊNDICE 2 - Teorias Administrativas: ênfases e enfoques*

TEORIAS ADMINISTRATIVAS	ÊNFASE	ENFOQUE
Administração Científica	Tarefas e meios (métodos e processos de trabalho)	Postulado: *Homo Economicus* Racionalização do trabalho no nível operacional
Teoria Clássica Teoria Neoclássica	Estrutura	Postulado: *Homo Economicus* Organização formal Princípios gerais da Administração Funções do administrador
Teoria da Burocracia	Estrutura	Organização formal burocrática Racionalidade Organizacional
Teoria das Relações Humanas	Pessoas	Postulado: *Homo social* Organização informal Motivação, liderança, comunicações e dinâmica de grupo
Teoria comportamental	Pessoas	Postulado: *Homo administrativo* Estilos de Administração Teoria das Decisões Integração dos objetivos organizacionais e individuais
Teoria estruturalista	Estrutura	Postulado: *Homo organizacional* Organização formal e informal Análise intra-organizacional e análise interorganizacional
Teoria de Sistemas	Ambiente	Postulado: *Homo funcional* Análise intra-organizacional e análise ambiental Abordagem de Sistema Aberto
Teoria do Desenvolvimento Organizacional	Pessoas	Mudança Organizacional Planejada Abordagem de Sistema Aberto
Teoria da Contingência	Ambiente	Análise ambiental (imperativo ambiental) Abordagem de sistema aberto
Teoria da Contingência	Tecnologia	Administração da tecnologia (imperativo tecnológico)

Fonte: elaboração própria baseada em: MOTTA, F. C. P. ; VASCONCELOS, I. F. G. de. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, e CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da Administração*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

APÊNDICE 3 - As principais reformas administrativas do Estado *

REFORMA	PERIODO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
Criação do DASP	1930-1945	Implantação do modelo burocrático. Racionalização dos métodos administrativos; criou o sistema de mérito na administração, orçamento usado como plano administrativo e revisão das estruturas.
Decreto-Lei nº 200-1967/69	1964-1985	Descentralização institucional (administração direta e indireta), transferências de atividades para o setor privado, substituição de funcionários estatutários por celetistas, redução da atuação do DASP.
Extinção do DASP	1986-1988	Extinção do DASP e criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República – SEDAP em 1986. A Reforma da Administração Pública aprovada pelo Presidente José Sarney em 1986 teve como princípios: racionalização e contenção de gastos públicos, formulação de nova política de recursos humanos e racionalização da estrutura da administração federal.
Constituição de 1988 (*)	1988-1995	Instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos estabelecendo a relação de trabalho, estabilidade rígida dos funcionários, eliminou toda autonomia das fundações e autarquias, criou um sistema rígido de concursos inviabilizando uma parte das novas vagas para os servidores já existentes.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e Emenda Constitucional nº 19/98.	Após 1995	Os objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado são: 1) aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; 2) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; 3) transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local; só em casos de emergência cabe a ação direta da União; e 4) transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. A Emenda Constitucional Nº 19/98 tem sido chamada de Emenda da Reforma do Estado e modificou sobre: princípios da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, entre outras providências.

(*) No texto da Constituição é possível verificar a evolução da centralização das regras que regem a Administração Pública, como segue: a Constituição do Império, de 1824, nada dispunha sobre Administração Pública; a primeira Constituição republicana promulgada em 1891 só tinha dois artigos; a Constituição de 1934 possuía 7 artigos; a Constituição de 1946 concentrador de poder não passou de 21 artigos e finalmente a Constituição de 1988 alcançou 65 dispositivos sobre Administração Pública sendo a mais normativa comparada com outros países (MOREIRA NETO, D.F., 1999).

* Fonte: Elaboração baseada em: MARCELINO, G.F. *Governo, imagem e sociedade.* Brasília: FUNCEP, 1988.