

Estudos de administração escolar na Cadeira de Administração Escolar da USP-FFCL entre 1951 e 1970

*Studies on school administration at the Chair
of School Administration at the University of São Paulo
(USP-FFCL) from 1951 through 1970*

*Estudios de administración escolar en la Cátedra
de Administración Escolar de la Universidad de São Paulo
(USP-FFCL) entre 1951 y 1970*

JOSÉ AUGUSTO DIAS

Resumo: José Querino Ribeiro liderou os estudos de administração escolar na Universidade de São Paulo, de 1951 a 1970. Em Fayolismo na administração de escolas públicas defendeu a aplicação das idéias de Henri Fayol à “empresa escolar”, advertindo, porém, para a necessidade de fazê-lo com espírito crítico, dada a natureza peculiar da educação. Seu trabalho mais importante, Ensaio de uma teoria da administração escolar (1952), apresenta os fundamentos da administração escolar e seus conteúdos. A exposição inclui dados biográficos de Querino Ribeiro.

Palavras-chave: Querino Ribeiro; fayolismo e administração escolar; construção teórica em administração escolar.

Abstract: José Querino Ribeiro took over leadership of the studies of school administration at the University of São Paulo, from 1951 through 1970. In his book Fayolism in the administration of public schools, he advocated the application of the ideas of Henri Fayol to the “schooling enterprise”, warning, however, to the need of pursuing it critically, considering the peculiarity of education. His most important scholarly work, Essay on a theory of school administration (1952), presents the foundations of school administration and its contents. Some biographical notes on Querino Ribeiro are also included.

Keywords: Querino Ribeiro; Fayolism and school administration; theory-building in school administration.

Resumen: José Querino Ribeiro ha ejercido el liderazgo en los estudios de administración escolar en la Universidad de S. Paulo (1951-1970). En su libro Fayolismo en la administración de escuelas públicas, ha defendido la aplicación de las ideas de Henri Fayol a la “empresa escolar”, advirtiendo, sin embargo, para la necesidad de hacerlo con espíritu crítico, considerando la naturaleza peculiar de la educación. Su trabajo académico más importante, Ensayo de una teoría de la administración escolar (1952) presenta los fundamentos de la administración escolar y sus contenidos. Son presentados también algunos datos de la biografía de Querino Ribeiro.

Palabras clave: Querino Ribeiro; fayolismo y administración escolar; construcción teórica en administración escolar.

INTRODUÇÃO

Objetiva-se, aqui, destacar a relevante contribuição de José Querino Ribeiro para os estudos de administração escolar, à frente da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. O período indicado (1951-1970) vai desde o momento em que Querino elaborava e publicava seus importantes estudos teóricos, até a extinção da Cátedra que ocupava, em decorrência da reforma da Universidade de São Paulo. A partir de então, já não como catedrático, mas como chefe do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, então criado, continuou, até a aposentadoria, em 1976, na liderança dos estudos da disciplina.

Escrever sobre os estudos liderados por J. Querino Ribeiro implica dar especial destaque a seus esforços para a elaboração de uma teoria da Administração Escolar. A busca dessa teoria baseia-se principalmente da crença de que é imprescindível incluí-la na formação de diretores de escola e de ocupantes de outros postos administrativos no sistema escolar. Quem domina a teoria, argumentava-se, tem melhores oportunidades de compreender e enfrentar os desafios da ação administrativa.

Em artigo publicado em 1958, Daniel Griffiths, referindo-se aos estudos a serem realizados pelos autores americanos, afirmou que “a grande tarefa a ser enfrentada nos próximos anos, em administração educacional, é a formulação de uma teoria do comportamento administrativo que propicie aos administradores educacionais um guia para a ação”. Nestas poucas palavras, Griffiths deu a entender dois fatos importantes: 1) a teoria da administração ainda não havia sido desenvolvida pelos autores americanos; e 2) a teoria é considerada um guia para a ação do administrador.

A CONTRIBUIÇÃO DE J. QUERINO RIBEIRO

Fayolismo na administração de escolas públicas

Em 1938, o então assistente da Sexta Cadeira do Instituto de Educação da Universidade de São Paulo publicou um trabalho com o sugestivo título de *Fayolismo na administração das escolas públicas*. Partiu da observação de que a administração é uma necessidade “onde quer que se encontrem homens empenhados em obter, por meio de esforços conjugados, um certo objetivo interessante”.¹

O livro desenvolve-se em duas partes. Na primeira, o autor faz uma análise do conceito de administração e das doutrinas de administração então mais conhecidas: taylorismo, fayolismo e fordismo. Analisa o significado de administração, do ponto de vista etimológico, faz a distinção entre administração e governo, estuda

¹ RIBEIRO, 1938, p. 26 (nesta citação, como nas demais, do livro redigido em 1938, é feita uma atualização ortográfica).

sua relação com a educação, discute se é arte ou ciência, contrapõe a administração empírica à racional, para concluir, entre outras coisas, que:

- a administração deve ser entendida como uma função, no seu sentido mais amplo (muitos anos depois Sears dirá que administração é um processo);
- administração não se confunde com governo – “numa empresa, o governo seria função do conjunto dos acionistas ou interessados, enquanto que a administração sê-lo-ia apenas dos incumbidos da gerência, da execução dos negócios” (RIBEIRO, 1938, p. 34);
- “parece haver uma evidente afinidade entre educação e administração, quando consideramos a primeira no sentido de direção do indivíduo para melhor adaptação social (de acordo com Dewey) e a segunda como direção dos grupos que se empenham na consecução de um dado objetivo” (RIBEIRO, 1938, p. 39);
- “a administração não é ciência nem arte, é fato” (RIBEIRO, 1938, p. 39);
- não existe oposição entre administração empírica e administração racional, mas apenas maior sistematização por parte da segunda.

Passa a seguir a analisar a contribuição de Taylor, Fayol e Ford para os estudos de administração. Estuda os princípios de administração propostos por esses autores, confronta suas afinidades e divergências e afirma, em conclusão:

Estudamos as doutrinas de administração para ver qual delas se apresenta mais completa e verificamos que é a de Fayol, porque não fica, como as outras, nos princípios que devem ou podem variar, conforme as necessidades e circunstâncias, mas considera também o fundo da questão, estudando os elementos que, em qualquer hipótese, devem ser levados em conta (RIBEIRO, 1938, p. 55).

Ao fazer esta opção, Querino estava consciente de que não se trata pura e simplesmente de aplicar à educação os princípios derivados da administração de empresas. Faz questão de ressaltar que há necessidade de receber essas idéias com espírito crítico e que é preciso levar em conta a natureza peculiar da educação. Admite, porém, que a educação pode ser considerada uma das empresas do Estado, dando-se à expressão “empresa” um sentido amplo de

grupo de indivíduos agindo em conjunto, sob uma certa hierarquia, com o fim de aliviar o homem de suas dificuldades e procurando, ao mesmo tempo, aproximá-lo dos seus semelhantes, em relações de solidariedade que facilitem o fim geral de todos – a conservação e o desenvolvimento da humanidade (RIBEIRO, 1938, p. 62-63).

Passa, em seguida, na segunda parte do livro, a analisar o que chama de “empresa escolar”, procurando demonstrar a necessidade de sua racionalização.

Observa que, embora já haja setores em que existe racionalização, há outros em que se faz necessária a introdução de aperfeiçoamentos, especialmente no que se refere à formação de professores e de administradores escolares. Esclarece que:

Dentre os vários motivos que exigem a racionalização da empresa escolar, destacam-se os seguintes: a) complexidade, extensão e delicadeza do trabalho; b) urgência e economia com que os trabalhos devem ser atacados e feitos (RIBEIRO, 1938, p. 72).

Conclui o capítulo confirmando sua opção pela doutrina de Fayol como a mais adequada à administração da escola, por garantir a flexibilidade e iniciativa indispensáveis.

Dedica um capítulo à crítica do fayolismo, apontando erros de concepção, incoerências e falhas. Mas indica também alguns pontos fortes:

Além de preconizar a flexibilidade e iniciativa, apreende bem a questão da concentração de poderes, da centralização e descentralização e, principalmente, a dos elementos da administração que apanhou com tanta originalidade (RIBEIRO, 1938, p. 81).

Nos dois capítulos finais dispõe-se a aplicar à escola, adaptando-os aos elementos e princípios de administração de Fayol. Mas é preciso lembrar que estas idéias estão sendo expostas em 1938 e o jovem assistente da Sexta Cadeira ainda está no início de suas reflexões a respeito destes problemas. Limita-se, nesse trabalho, a discutir pontualmente os vários elementos e princípios de administração propostos por Fayol, procurando amoldá-los à realidade escolar. Já é um trabalho sério e competente, mas que viria a produzir resultados mais interessantes em livro posterior, em que demonstrou com maior vigor seu pensamento original.

Ensaio de uma teoria da Administração Escolar

É com este trabalho, publicado em 1952, como Boletim 158 da Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada, da FFCL da USP, que Querino Ribeiro deu sua contribuição mais original para os estudos da disciplina. Por que *Ensaio*? Nos “Esclarecimentos Preliminares”, o autor explica tratar-se de “um gênero literário que, embora ainda não precisamente definido, envolve a idéia de tentativa e, portanto, de antidogmatismo”. Por sua vez, “teoria” apresenta-se como “uma concepção com base nos fatos e nunca definitiva, mas dinâmica, em constante expectativa de renovação, portanto, também antidogmática” (RIBEIRO, 1952, p. 8).

Sua explicação sobre a escolha do tema permite uma avaliação do estado da arte dos estudos de Administração Escolar à época:

- a) Administração escolar é um ramo de estudos que, entre nós, ainda não mereceu nenhuma tentativa de sistematização que lhe servisse de base conceptual, permitindo compreendê-la com nitidez e utilizá-la com segurança.
- b) O ensino de administração escolar não dispõe, em vernáculo, de nenhuma obra que sirva de ponto de partida para a apresentação geral da disciplina e seu posterior e conseqüente desdobramento em setores especializados.
- c) Na riquíssima bibliografia americana dominam os estudos monográficos e nela não encontramos obra que resolvesse satisfatoriamente aqueles problemas.
- d) Uma cátedra universitária terá entre suas obrigações, principalmente quando se trata de estudos já generalizados, mas mal definidos e carentes de sistematização como o da administração escolar, a de uma declaração de princípios e tomada de posição que sirva de ponto de partida e objeto de críticas construtivas, para segurança de estudos posteriores e de sua aplicação útil.
- e) Enquanto não resolvermos esses problemas não será possível formar uma opinião favorável e um interesse conveniente ao desenvolvimento desses estudos e ao aproveitamento adequado dos que a ele se dedicarem.
- f) Além de outros problemas graves, o ensino escolar tem hoje o de ser, cada vez mais, “um gênero de primeira necessidade” que só se pode obter ao preço de “artigo de alto luxo”. Por isso, os sistemas escolares (especialmente os financiados com dinheiros públicos) precisam ser construídos para funcionar com o máximo e melhor rendimento, o que só será possível com uma compreensão e aplicação geral e segura da administração escolar (RIBEIRO, 1952, p. 7).

São argumentos ponderáveis, destacando a consciência de suas responsabilidades, agora como catedrático da disciplina, a carência da bibliografia e a necessidade de contribuição para seu enriquecimento e, sobretudo, a importância da Administração Escolar como agente da racionalização do uso de recursos públicos em educação. Não se pode negar a força destes argumentos, especialmente a necessidade de utilização mais racional do dinheiro público, quer por tratar-se de algo permanentemente escasso em relação às necessidades a serem atendidas, quer por ser inaceitável seu desperdício pelo uso inadequado.

O livro desenvolve-se em duas partes. A primeira apresenta o que denomina “fundamentos da administração escolar” e discute a complexidade e responsabilidades da escola moderna, os princípios fundamentais do processo de escolarização; as fontes de inspiração da Administração Escolar, quer originárias da economia privada, quer da economia pública; para concluir que “quem estuda Administração Escolar no Brasil terá que tentar sua construção, como disciplina, através das nossas fontes de problemas e de autores estrangeiros (RIBEIRO, 1952, p. 107).

Na segunda parte, apresenta o conteúdo da administração escolar, discutindo seus aspectos, tipos, processos, meios e objetivos. Sua contribuição mais original está na apresentação dos processos da administração escolar. Ao contrário de Sears, que se limita a repetir a taxionomia de Fayol, aplicando-a diretamente à situação escolar,

Querino Ribeiro leva em consideração a peculiaridade da escola e a sutileza das relações que nela se realizam. Adota, por indispensáveis, os conceitos de planejamento, previsão e organização, mas atenua os de comando e controle, tais como são entendidos na administração de empresas de natureza econômica. De preferência a estas expressões, prefere falar em “assistência à execução”. Dá a seguinte explicação:

Considerando que na escola a idéia de autoridade tem um sentido particular, já porque a distância que separa os que devem comandar dos que devem ser comandados é muito pequena, já porque a educação moderna condena o *magister dixit*, a função de comando tem, nela, um sentido próprio. A base das relações humanas na unidade ou no sistema escolar é a colaboração esclarecida e consentida e não a subordinação fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer. Com isto queremos dizer que, na escola, a idéia de comando esvazia-se dos elementos histórico-militares que lhe fossilizaram o sentido, prejudicando sua moderna e conveniente compreensão (RIBEIRO, 1952, p. 129).

Muito mais adequada, pois, para um administrador de escola, a assistência à execução. O diretor de escola não deve ter a atitude de alguém que deve comandar e controlar seus subordinados, mas, antes, precisa possuir a visão mais esclarecida de alguém que estimula e orienta o trabalho dos elementos de sua equipe. Além disto, a assistência à execução pressupõe presença constante do administrador, “condição indispensável à natureza das operações que devem ser realizadas durante as atividades específicas e supletivas da escola” (RIBEIRO, 1952, p. 130).

Querino Ribeiro dá destaque, ainda, à necessidade de medida do rendimento do trabalho na escola, não se limitando à avaliação da aprendizagem, mas abrangendo também outros aspectos da vida escolar.

Após uma análise cuidadosa do conteúdo, culmina seu trabalho com a apresentação de sua definição da administração escolar:

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 (RIBEIRO, 1952, 153).

Chamam atenção, nesta definição de administração escolar, os seguintes aspectos:

1) *Complexo de processos*. Neste caso, o autor mostra a influência de Fayol, que também, para definir administração, arrola uma seqüência de processos: previsão, organização, comando, coordenação e controle. No entanto, como já foi observado, Querino Ribeiro não adota simplesmente os processos indicados por Fayol, mas realiza um esforço para torná-los mais compatíveis com a situação escolar.

2) *Cientificamente determinados*. Não chega ao extremo de acreditar, como Taylor e os tayloristas, na possibilidade de uma administração científica, mas pensa ser van-

tajoso “aproveitar as contribuições da ciência para o conhecimento dos elementos humanos envolvidos no processo de escolarização e, em função dele, empregar as técnicas mais convenientes às atividades da escola” (RIBEIRO, 1952, p. 152).

3) *Atendendo a certa filosofia e a certa política de educação.* Este é um ponto delicado e polêmico. Do ponto de vista de Querino Ribeiro, quem aceita administrar um empreendimento, qualquer que seja, implicitamente aceita fazê-lo atendendo a certa filosofia e a certa política que já estão determinados. Em outras palavras, não está incluída, entre as tarefas do administrador, a definição da filosofia e da política. Quando o administrador entra em cena, os fins e os meios já estão determinados.

4) *Antes, durante e depois das atividades escolares.* Esta distinção de atividades anteriores, simultâneas e posteriores ao processo de escolarização pode ser conveniente, do ponto de exposição, mas não corresponde à dinâmica da administração. É do próprio Querino esta advertência:

A primeira observação que deveremos fazer a respeito destes três processos é que eles não podem ser ordenados pela sucessão cronológica, nem pela importância. Impossibilita tal ordenação a estreita dependência com que se desenvolvem e a repercussão de cada um sobre os demais (RIBEIRO, 1952, p. 125-126).

Dizer, por exemplo, que planejamento vem *antes* pode ter lógica num primeiro momento, mas perde significado no decorrer do processo, em que o planejamento revela um dinamismo próprio, exigindo constante renovação e re-planejamento. Nem se pode dizer que a avaliação vem *depois*. Na escola atual, a avaliação é necessariamente uma atividade que acompanha o processo de escolarização. A recuperação, prevista na lei, seria impossível, sem uma avaliação constante do rendimento do aluno, também *durante* e não apenas *depois* do processo de aprendizagem.

5) *Para garantir unidade e economia.* A administração tem a responsabilidade de garantir a consecução dos objetivos da escola, com o uso adequado dos recursos disponíveis. Como já foi visto, não é tarefa do administrador definir os objetivos da escola, mas ele precisa saber interpretar aqueles estabelecidos pela filosofia preexistente, que está acima dele, e tratar de alcançá-los com economia. Evidentemente, é essencial alcançar os objetivos, ou seja, garantir o máximo de benefício aos alunos, proporcionar-lhes uma educação de qualidade, indispensável para a fruição de uma vida plena. Mas é preciso, também, fazê-lo com o mínimo de desperdício, com utilização racional dos meios existentes.

Por muitos anos, o *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar* permaneceu como contribuição sem paralelo nos estudos da disciplina. Publicado originalmente como boletim da FFCL-USP, o texto, em virtude de sua grande procura, teve edição comercial em 1978, mediante atualização e ampliação feitas por João Gualberto de Carvalho Meneses, a pedido do próprio autor (RIBEIRO; MENESES, 1982). Muitos outros textos foram produzidos a respeito do assunto, a partir de então. Contudo,

nenhum conseguiu alcançar o mesmo impacto produzido pelo trabalho de Querino Ribeiro.

J. QUERINO RIBEIRO

Por oportunas, algumas palavras sobre o eminente educador.

José Querino Ribeiro, ou J. Querino Ribeiro, como costumava assinar seus trabalhos, foi um educador por excelência, quer por seu humanismo acolhedor e espontâneo, quer pelo brilho de sua carreira, toda ela voltada para as lides do magistério. Seus primeiros passos na carreira foram dados no ensino primário, a partir de 1924, em Descalvado, SP, sua cidade natal. Alguns anos depois, em 1931, já militava no ensino secundário, no Ginásio Municipal de Limeira. Em 1934, passou a ocupar o cargo de diretor de escola primária, em Rio Claro.

Não demorou muito para ingressar no ensino superior. Em 1936, foi designado para exercer, em comissão, o cargo de assistente da Sexta Cadeira – Administração e Legislação Escolar – do então Instituto de Educação da Universidade de São Paulo. Simultaneamente, lecionou em vários colégios particulares da Capital, entre eles o Colégio Rio Branco. Lecionou também no ensino secundário e normal oficial, especialmente na Escola Normal “Anhangüera” e no Instituto de Educação “Caetano de Campos”, ambos da capital, até 1953, quando finalmente conquistou a cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, da FFCL-USP, passando a dedicar-se com exclusividade a suas responsabilidades na Universidade.

Durante o período de sua atuação como catedrático e depois como chefe de departamento exerceu importantes atividades administrativas na USP e fora dela, especialmente como diretor da Faculdade de Educação da USP (1970 *pro tempore*, 1972-1976) e diretor da FFCL de Marília (1957-1958 e 1965-1970). Foi Diretor do C. R. P. E. “Prof. Queiroz Filho”, do INEP (1967-1969). Organizou e presidiu, em 1961, o I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar. Foi um dos fundadores da então denominada Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE) e participou do primeiro Conselho Deliberativo da instituição.

Em decorrência de seu interesse pelos estudos de Educação Comparada, disciplina que estava na época vinculada a seu departamento, viajou à França, em 1950, a convite do Governo Francês, para visitas às escolas e a serviços educacionais, bem como para observações e coleta de dados.

Realizou conferência, em 1951, sobre o tema *Problèmes d'éducation au Brésil*, a convite do Institut National d'Études du Travail et d'Orientation Professionnelle, de Paris.

Também com o objetivo de colher dados a respeito do sistema escolar português, para fins de educação comparada, visitou Lisboa, em 1969, como bolsista da Fundação Calouste Gulbenkian.

Por ocasião do 50º aniversário de sua formatura como professor normalista, recebeu, em 1974, expressiva homenagem, pelos relevantes serviços prestados à educação. Além da Faculdade de Educação, da USP, onde se realizou a cerimônia, participaram da homenagem as seguintes entidades: ANPAE (então Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar), CPP (Centro do Professorado Paulista), APEOESP (Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo), UDEMO (União dos Diretores do Ensino Médio Oficial), AFPESP (Associação dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo), APE (Academia Paulista de Educação), ASUSP (Associação de Servidores da Universidade de São Paulo) e UPE (União Paulista de Educação).

Para quantos o conheceram, deixou Querino Ribeiro a forte impressão de uma personalidade nobre, generosa e justa. Era, sobretudo, um homem bom, solidário, sempre pronto a dar atenção a quem precisasse de apoio e orientação. Pessoa simples, acessível, espontânea, guardava um constante bom humor.

Seu estilo de administrador, como catedrático e, depois da reforma universitária, como chefe de departamento, ou ainda como diretor de faculdade, refletia seu modo de ser: magnânimo, mas também severo, quando a situação o exigia; pleno de calor humano, mas exigente na cobrança do cumprimento do dever. Sabia empregar na vida prática os ensinamentos da teoria. Por sua inteligência, seu caráter exemplar, sua relevante contribuição para o desenvolvimento dos estudos pedagógicos, J. Querino Ribeiro merece ter seu nome inscrito no rol dos grandes educadores brasileiros.

REFERÊNCIAS

GRIFFITHS, Daniel E. Administration as decision-making. In: HALPIN, Andrew W. *Administration theory in education*. Chicago: Midwest Administration Center, 1958.

RIBEIRO, José Querino. *Fyolismo na administração das escolas públicas*. São Paulo: Linotechnica, 1938.

RIBEIRO, José Querino. *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*. São Paulo: USP-FFCL, Boletim nº 158, 1952.

RIBEIRO, José Querino; MENESES, J. Gualberto de C. *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1982.

✉ JOSÉ AUGUSTO DIAS é Membro da Academia Paulista de Educação; Docente (aposentado) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo; e foi Membro do Conselho Municipal de Educação de São Paulo e Presidente do Conselho Municipal de São José dos Campos. E-mail: josadias@usp.br.

*Recebido em outubro de 2007.
Aprovado em outubro de 2007.*