

# ***DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR À GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM POUCO DA HISTÓRIA DA ANPAE ... E DE COMO ENTRO NESTA HISTÓRIA***

---

*João Gualberto de Carvalho Meneses*

## **Saudações Iniciais**

Em primeiro lugar quero saudar a nossa Presidente, Prof<sup>a</sup> Rinalva Cassiano Silva e sua equipe pela organização deste encontro. Saúdo, também, o grupo de São Paulo, na pessoa da Prof.<sup>a</sup> Lourdes Marcelino Machado; os demais presidentes regionais da ANPAE, os ex-Presidentes e os associados presentes; a Diretora da Faculdade de Educação da USP, Prof.<sup>a</sup> Miriam Krasilchick, em nome de quem saúdo as autoridades e os demais membros da mesa.

Meus Colegas e Amigos, é bom estar aqui, revê-los e abraçá-los. Em Piracicaba, em fins de 1996, por ocasião do I Simpósio da ANPAE/Sudeste iniciei minha palestra repetindo palavras que sempre uso: *de vez em quando precisamos passar o espanador na memória para impedir que o pó do tempo embace o brilho do passado; também, é bom lembrar sempre, que antes de nós, outros partilharam do mesmo ideal e do mesmo esforço no sentido de oferecer uma educação da maior qualidade ao maior número de cidadãos, com o objetivo da criação e manutenção de uma sociedade democrática.* É isso que hoje estamos a fazer.

## UM POUCO DE HISTÓRIA – COMO ENTRO NA HISTÓRIA DA ANPAE

Os anos 50 foram bastante profícuos para mim. Obtive meu diploma de professor normalista, ingressei no cargo de professor primário aprovado em concurso público. Depois de lecionar por dois anos numa escola rural, aprovado no exame vestibular (concurso de habilitação) consegui o comissionamento para fazer o Curso de Pedagogia, na Faculdade de Filosofia, a célebre Faculdade da Rua Maria Antonia. Presstei o Concurso de Títulos e Provas para o cargo de Diretor de Grupo Escolar, exerci o cargo por quase três anos e fui designado para a função de Inspetor Escolar. No final da década já era um homem casado, pai de uma menina e havia esgotado todas as possibilidades de acesso a novos cargos na carreira do magistério primário.

O Professor Doutor José Querino Ribeiro, então catedrático de Administração Escolar e Educação Comparada da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, meu ex-professor, convidara-me para ir “trabalhar na Cadeira”, como se dizia. Isto é, começar uma carreira universitária; o que era uma grande distinção, para mim. Contudo, no início dos anos 60, o Governador Carvalho Pinto inaugurava em São Paulo, um novo estilo administrativo tendo elaborado um Plano de Ação de Governo que previa grandes mudanças, inclusive, na área de educação. O processo de universalização da escola primária já se iniciara e todos os

municípios paulistas, por menor que fossem, queriam seu ginásio; e outros, o ensino secundário e normal. Um grande projeto de expansão escolar foi implantado pelo Fundo Estadual de Construção Escolar – o FECE, então criado. Novas medidas pedagógicas deviam ser postas em execução e, para isso, era necessária uma reforma administrativa da Secretaria Estadual de Educação. Fui convocado pelo então Secretário Luciano Vasconcellos de Carvalho, para compor o GT – Grupo de Trabalho da Reforma Administrativa. Daí, fui designado Chefe do Sub-Gabinete do Secretário instalado em Bauru e, em seguida, Diretor da Diretoria Regional de Educação desta mesma região, que abrangia as Delegacias de Ensino de Bauru, Jaú, Marília, Botucatu e Santa Cruz do Rio Pardo. A função principal desse novo órgão era proceder à descentralização administrativa das atividades escolares. Assim, embora estivesse mantendo contatos freqüentes com os Professores Querino e Mascaro e tenha estado presente no dia 5 de fevereiro de 1961, no início das atividades do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, não participei da Assembléia de fundação da ANPAE, privativa de Professores de Administração Escolar, apenas porque tal não era o meu caso. Posteriormente, assinei a ficha de inscrição de sócio da ANPAE, tendo desempenhado por diversas vezes, cargos de Diretoria.

## A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NOS ANOS 60 E A CRIAÇÃO DA ANPAE

Em 10 de janeiro de 1963, fui colocado à disposição do Centro de Estudos de Ad-

ministração Escolar, criado junto à Cadeira de Administração Escolar da Faculdade de

Filosofia e iniciei minha carreira docente na USP, como Instrutor. Com a reforma universitária de 1970, passei a compor o Corpo Docente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da então criada Faculdade de Educação, onde me aposentei depois de mais de trinta anos de serviço público. Como não deixei de atuar na área de educação, permaneci na ANPAE, às vezes mais próximo, às vezes acompanhando à distância sua caminhada – às vezes sinuosa, às vezes com altos e baixos, mas, sempre caminhando para frente e chegando aos seus 40 anos de vida, experiente, madura e respeitada.

Vou procurar rememorar um pouco sobre esse caminhar, a partir dos objetivos de sua criação, as mudanças ocorridas em seu percurso, e finalizar com as perspectivas que se nos apresenta na administração escolar no limiar do século XXI.

Inicialmente, quero me referir a outros colegas da Faculdade que, mais do que eu, deram uma contribuição decisiva para a criação e consolidação da ANPAE, nos seus tempos heróicos. Além do trio Querino, Mascaro e Brejon, o time contava com outras figuras, entre as quais deve-se destacar José Augusto Dias, Anita Fávoro Martelli, Roberto Moreira, José Carlos de Araújo Melchior e Maria Aparecida Bortolletto. Insisti muito com o Professor Doutor José Augusto Dias para que hoje estivesse ele aqui, fazendo este depoimento, e não eu. Mas, a sua modéstia certamente, é maior do que a minha vaidade. Também lembrei-me da Josephina Chaia, residente em Marília, mas igualmente ela não pode vir. Dos velhos tempos, aqui estão presentes Maria Antonieta Bianchi, Célia Botelho, Sarah Rotemberg e Myrtes

Alonso. Muitos outros professores já faleceram e fica aqui registrada a nossa homenagem póstuma. O painel com fotos e documentos, hoje aqui expostos, nos transporta ao passado e às lembranças de associados que muito fizeram pela ANPAE.

Em novembro de 1996 tive oportunidade de apresentar uma pequena “Memória da ANPAE”, no I Seminário da ANPAE/Sudeste/SP, ocorrido na Universidade Metodista de Piracicaba/SP, que foi ali publicada, em 1997, em obra organizada por F. C. Fátima, M. G. Feldmann e R. C. Silva, intitulada “Administração Escolar e Política da Educação”.

Hoje pretendo apresentar uma outra reflexão sobre os objetivos e a atual denominação da ANPAE, para procurar demonstrar em que sentido a entidade se direcionou, em seu roteiro de atividades. A proposta inicial para constituição da ANPAE centralizava-se na dupla preocupação de: a) reunir os professores da disciplina Administração Escolar dos Cursos de Pedagogia e b) dar à disciplina o *status* de Ciência, isto é, “a busca de uma solução racional” para as atividades escolares.

A disciplina Administração Escolar nessa época tinha duas linhas principais de conteúdo: uma voltada para aplicação prática do cotidiano escolar do diretor de escola e a outra preocupada em construir teorias capazes de explicar o fato administrativo e descobrir leis generalizáveis e aplicáveis à atividade administrativa, independentemente da situação específica em que ela ocorre. De certo modo, procurava-se criar a Ciência da Administração Escolar. Conseqüentemente, a bibliografia constante dos programas da disciplina, nessa época, podia ser agrupada nestas

duas linhas. O Professor Querino, desde 1937, vinha procurando transpor para a Administração Escolar as teorias que sustentavam Administração Geral, como era denominada a Administração de Empresas. Os seus trabalhos “O fayolismo na administração da escola pública” (Linotechnica, S.Paulo, 1938) e, depois, o “Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar” (Boletim FFCLUSP, 1952) constituíram a mais importante contribuição acadêmica para a formulação de uma ciência da administração escolar.

Na reedição do “Ensaio”, que teve oportunidade de rever, ampliar e atualizar, por ocasião do 25º aniversário do concurso de cátedra Professor Querino, apresentei novos dados sobre influência dessa preocupação acadêmica, no item “2. Situação dos estudos de Administração Escolar no Brasil”, que corresponde ao Capítulo V (p.85), publicado pela Saraiva Editores, em São Paulo, 1978.

A idéia inicial, de se reunir os professores, ampliou-se para acolher na ANPAE os profissionais que tivessem exercido funções na administração de sistemas ou unidades escolares. Discutia-se, então, que a fundamentação teórica da Administração Escolar não poderia prescindir da contribuição prática de experientes (e eficientes e competentes) administradores, entre os quais havia ministros, secretários, diretores de departamento, dos quais não se havia exigido nenhuma formação em administração, nem geral (ou de empresa) nem mesmo pedagógica. Mas, eram administradores escolares de fato. Na Assembléia da Associação realizada ao final do VII Simpósio (1976), em Belo Horizonte, aprovou-se a mudança da palavra Profes-

sores por Profissionais, abrindo-se o quadro de associados aos especialistas, técnicos e dirigentes de órgãos públicos de sistemas escolares. Cumpre lembrar que, mesmo antes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1971 (Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971), o Conselho Federal de Educação já instituía as habilitações pedagógicas, dentre as quais a Habilitação em Administração Escolar nos Cursos de Pedagogia (Parecer CFE nº 269/69).

O VIII Simpósio foi realizado em Brasília, em 1978, quando a presidência passou para o jovem e dinâmico Professor Benno Sander. Nova alteração estatutária ocorreu, e nova denominação é dada à Associação, mantida a sigla ANPAE, que passou a significar Associação Nacional de Profissionais da Administração da Educação.

Como ensinava Querino Ribeiro, o uso dos termos educação, instrução, ensino, escolar adjetivando a administração não é mero capricho semântico. Ao contrário, o adjetivo qualifica e até define o conceito substantivo. Assim, Administração Educacional envolve aspectos muito mais amplos e complexos que Administração Escolar. Enquanto esta se restringe ao campo das atividades relacionadas com o processo ensino-aprendizagem que ocorre na instituição escolar, aquela abrange as condições sócio-culturais. “Por educação (diz Querino) entendemos sempre o processo geral que envolve a vida toda dos indivíduos e dos grupos humanos, abrangendo não só os aspectos informativos, como também e ao mesmo tempo, os formativos que baseiam e orientam todas as suas atividades”.(op. cit.) “A Administração

Escolar envolverá, portanto, apenas os aspectos da educação e da instrução que se enquadrem e se desenvolvam dentro do processo de escolarização”, ... “ela não poderá ser chamada, indiferentemente, por exemplo ‘administração educacional’,

pois isso seria outra coisa, pelo menos mais extensa e mais complexa”.(op. cit.) Quando se procedeu à alteração do nome da ANPAE, também se ampliou o seu campo de atuação. Com o que, aliás, o Professor Querino concordou.

## ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA DA EDUCAÇÃO

As modificações não pararam aí. Em 1996, a ANPAE altera novamente seu nome e, com isso, amplia grandemente seu campo de abrangência. De **Profissionais** da Administração da Educação, passa a **Política** e Administração da Educação.

Voltemos ao mestre Querino, em seu Ensaio de Uma Teoria de Administração Escolar, no qual dedica o Capítulo II - “As responsabilidades da escola atual” à análise da filosofia e da política da educação e às ciências que esclarecem o processo educativo. Para o Autor “por política da educação entendemos o como que estilo de ação, o *modus faciendi* com que se pretende realizar, por meio de um sistema educacional, os objetivos propostos pela filosofia da educação. Queremos dizer que a filosofia estabelece os ideais a atingir, a administração oferece os meios de ação e a política determina em que estilo, de que maneira, os meios devem ser estabelecidos e usados”. (p: 31, 34-35)

Estou chamando a atenção para a substituição do termo da sigla Profissionais por Política, para deixar claro que tais mudanças ocorridas na vida da Associação não decorreram de modismos. Como se vê, o Professor Querino já se preocupava com as implicações conceituais ao formular o seu “Ensaio de Uma Teoria da Administração Escolar”.

O equívoco que temos assistido, especialmente quando se trata de análise de Políticas Públicas de Educação é o que ocorre ao se confundir Política, com sectarismo ideológico.

Querino exemplifica esse fato com a questão dos estilos (ou políticas) do intervencionismo do Estado e a utilização de mecanismos e processos administrativos. Escreve ele “...os **estilos** foram mais ou menos violentos, rígidos, intransigentes e ansiosos para obterem resultados extensos e em curto prazo, nem poupando recursos materiais, viessem esses recursos de onde viessem, fossem obtidos por que meios fossem, investindo audaciosamente contra pessoas e instituições secularmente tradicionais”... em outras situações “o **estilo** de ação não se caracterizou pela mesma veemência, urgência ou rigidez”. (p.35-36)

No desenvolvimento da disciplina Políticas Públicas de Educação no Brasil que ministro no Curso de Mestrado em Educação na UNICID – Universidade Cidade de São Paulo, tenho levado em consideração essas sábias observações do Professor Querino, e procuro desatrelar a análise das políticas, de paradigmas ideológico-partidários apriorísticos. A linha

adotada por Anísio Teixeira, em seu clássico “Valores proclamados e Valores reais nas instituições escolares brasileiras”, no qual discorre sobre o dualismo que vem caracterizando a política educacional bra-

sileira, creio ser um ótimo modelo de análise teórico-prático preocupado com a filosofia da educação, a política da educação (e escolar) e administração de unidades e sistemas escolares.

## DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO DEMOCRÁTICA

Por último, e agora chegando ao final do século XX, quero me referir aos acontecimentos ocorridos com a nossa Administração Escolar.

A principal observação é que nem os administradores dos sistemas escolares, nem os diretores de escolas adotaram técnicas, processos ou métodos preconizados pela Administração de Empresas. Mais ainda. Muitos educadores insistiram na desqualificação da Ciência da Administração no campo educacional, entre os quais, até professores da disciplina Administração Escolar. Certamente, uma parte dos professores de Administração Escolar não adota a linha teórico-prática da Administração Empresarial por falta de conhecimento de seus princípios e técnicas; outra parte, por influência ideológica que a desqualificava como linha capitalista (certamente, ignorando que a própria União Soviética fora o primeiro país a adotar um Plano Quinquenal de Governo). Devo ponderar aqui, para aqueles que não conhecem a obra do Professor Querino e para aqueles que a desqualificaram por pretextos diversos, que a sua linha sempre foi “fayolista” e não “taylorista”. Mas, para aqueles que descartam o taylorismo como proposta de uma Administração Científica ligada aos interesses capitalistas, é bom lembrar que ele foi adotado pelas fábricas soviéticas no período stalinista.

Quanto à linha “fayolista”, também designada da Ciência da Administração, continua atual.

Começemos pelo **Planejamento**. Nenhuma escola pode funcionar hoje sem o seu **projeto** - Projeto Pedagógico. Todos os sistemas escolares, federal, estaduais e municipais, devem ter seu **Plano** de Educação. Quanto ao processo de **Organização**, as normas legais dispõem que o **regime** de colaboração deve presidir o funcionamento dos sistemas escolares. A legislação também trata, com minúcias, da estrutura de órgãos, da administração de pessoal (formação, recrutamento, condições de trabalho, remuneração, etc.), da administração de material (aquisição, distribuição, padronização, etc.), da administração financeira (fontes de recursos, despesas e sua classificação e aplicação, etc.). A **avaliação** (coordenação, controle e fiscalização) das atividades nunca esteve em tamanha evidência: vai desde o prédio, os equipamentos e os utensílios (aspectos físicos) até o desempenho dos alunos por meio da aplicação de provas de escolaridade.

A **direção** (comando, gerenciamento) agora com a denominação de **gestão**, seguida do adjetivo **democrática** (estilo-política) pressupõe ordem e hierarquia, individual e coletiva, com divisão de trabalho e determinação de funções. Além da força do dis-

positivo constitucional que determina para a educação uma **gestão democrática**, a substituição da expressão diretor escolar por gestor (ou gerente) escolar, delegado de ensino por coordenador de setor, e outros que tais, encontra apoio técnico ou teórico para a disciplina Administração Escolar. Acredito que a melhor explicação para esta mudança terminológica é dada por Bordignon e Gracindo (Cortez, 2000), ao entenderem por "Gestão da Educação o processo político-administrativo contextu-

alizado, através do qual a prática da educação é organizada, orientada e viabilizada". Não vejo contradição desta linha de Gestão com a Teoria da Administração proposta pelo Professor Querino, a qual, como me referi acima, não descurou dos aspectos políticos da educação e foi mais além, ao avaliar o Processo Administrativo propriamente dito. E é este aspecto que falta aos gestores, ao desconhecerem (e se descomprometerem) com as atividades do cotidiano escolar.

### **E AGORA? 40 ANOS DE EXISTÊNCIA DA ANPAE**

Em primeiro lugar, considero fundamental que a ANPAE dê prosseguimento ao seu Plano Estratégico, reformulando-o periodicamente. Dentre as atividades que vem desenvolvendo, sou de opinião que devem ser mantidos os Simpósios Brasileiros (bienais) e os Encontros Regionais. A edição da Revista não pode sofrer solução de continuidade. Do ponto de vista do binômio Política e Administração, sou de opinião de que a Política deve preocupar-se em diagnosticar situações que levem a propostas de ação; e a Administração da Educação, deve dirigir-se ao estudo da disciplina e à aplicação de processos que garantam à educação, ao ensino e à escola unidade e economia.

E, finalizando, quero propor que o próximo Simpósio Brasileiro da ANPAE, a ser realizado em 2003, ano em que se comemora o cinquentenário do concurso de cátedra do Professor José Querino Ribeiro, tenha como tema básico o estudo dos programas da Administração Escolar no Brasil e no Exterior. Creio que, novamente, a exemplo do que ocorreu em 1961, os professores e os profissionais da educação estão a precisar de uma reunião que os congrege para ouvir as diferentes linguagens existentes sobre o tema Teoria da Administração Escolar.

Muito obrigado pela atenção.