



CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: UM ESTUDO NECESSÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE SOBRE A FASE ORGANIZACIONAL

HISTORICAL CONTEXT OF SCHOOL ADMINISTRATION IN BRAZIL: A CONTEMPORARY STUDY OF THE ORGANIZATIONAL PHASE

DOI: 10.5281/zenodo.19476946



Cleberon Pereira Arruda¹
Dayanna Pereira dos Santos²

RESUMO

O artigo é um estudo bibliográfico, resultante de uma pesquisa qualitativa, pautado no paradigma multidimensional da administração da Educação. Visa elucidar reflexões a respeito da administração escolar, assim como analisar o paradigma multidimensional ensaiado e defendido por Sander (2007), elucidando a fase organizacional. A importância do estudo deste tema, gestão escolar, se mobiliza a partir das indagações sobre a maneira como a administração escolar no Brasil tem se movido historicamente, sobretudo na escola pública da educação básica, o que pode influenciar na concepção e no desenvolvimento de uma gestão democrática, bem como da participação da comunidade escolar e local, nos debates e discussões acerca das questões que envolvem o cotidiano da escola. A importância deste estudo se justifica devido à sua relevância para a literatura, uma vez que vai dialogar no campo teórico, com o ensaio proposto por Sander (2007). A questão norteadora do estudo é: como a administração escolar tem se organizado historicamente no Brasil? O objeto da investigação foi a concepção de administração/gestão escolar a partir da fase organizacional da educação no Brasil. O objetivo deste artigo é contribuir para o debate a respeito da gestão escolar pautada nas multidimensões, quer sejam a relevância cultural, a efetividade política, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica. A categoria de análise é a dimensão econômica na gestão escolar.

1 Doutor em Ensino de Ciências e Educação Matemática. Mestre em Educação. Pedagogo. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Goiânia, Goiás, Brasil, cleberon.arruda@ifg.edu.br

2 Doutora e Mestre em Educação. Pedagoga. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Goiânia, Goiás, Brasil, dayanna.santos@ifg.edu.br





Palavras-chave: administração escolar; paradigma multidimensional; gestão escolar democrática.

ABSTRACT

This article is a literature review resulting from qualitative research, grounded in the multidimensional paradigm of educational administration. It aims to explore reflections on school administration, as well as to analyze the multidimensional paradigm proposed and defended by Sander (2007), with a focus on the organizational phase. The importance of studying this topic—school management—arises from questions regarding how school administration in Brazil has historically evolved, particularly in public elementary and secondary schools, which can influence the conception and development of democratic management, as well as the participation of the school and local community in debates and discussions about issues involving the school's daily life. The importance of this study is justified by its relevance to the literature, as it engages in a theoretical dialogue with the essay proposed by Sander (2007). The guiding question of the study is: how has school administration historically organized itself in Brazil? The object of the investigation was the conception of school administration/management based on the organizational phase of education in Brazil. The objective of this article is to contribute to the debate regarding school management based on multiple dimensions, whether cultural relevance, political effectiveness, pedagogical efficacy, or economic efficiency. The category of analysis is the economic dimension in school management.

Keywords: school administration; multidimensional paradigm; democratic school management.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho elucidava questões que envolvem a administração escolar que, historicamente, tem-se crescido na mesma perspectiva do desenvolvimento do Brasil, bem como analisa a proposta teórica do Paradigma Multidimensional ensaiado e proposto por Sander (2007), após os seus estudos acerca da genealogia do conhecimento da administração da Educação no Brasil, que o enveredou para esta possibilidade paradigmática, a qual o próprio autor diz se constituir como um ensaio teórico que precisa cada vez mais de contribuições.

A relevância do estudo do tema central deste trabalho - a gestão escolar - se dá a partir das indagações sobre como fatores da administração geral podem influenciar na concepção e no desenvolvimento de uma gestão democrática e multidimensional, assim como





a importância da participação da comunidade escolar e local, nos debates e discussões a respeito das questões que envolvem o cotidiano da escola. A realização deste estudo se justifica também pela sua relevância para a literatura, uma vez que vai dialogar no campo teórico, com o ensaio proposto por Sander (2007).

Nesse sentido, a investigação apresenta como indagação-problema se a administração escolar tem se organizado historicamente no Brasil a partir da concepção de administração/gestão escolar nas fases organizacionais da educação no Brasil, e se é possível que a gestão da escola pública seja alicerçada nas dimensões econômica, pedagógica, política e cultural, na perspectiva multidimensional, simultânea, interdisciplinar e transdisciplinar, conforme o paradigma proposto por Sander (2007).

No que diz respeito ao objetivo fulcro do trabalho é descrever o processo histórico acerca do conhecimento que se produziu no Brasil no século XX e que até hoje tem influenciado as formas e concepções sobre a administração e gestão da Educação, além de apresentar o conceito, os objetivos e conteúdos do paradigma multidimensional em Sander (2007), autor e precursor desta concepção de gestão democrática multidimensionalizada a partir das premissas do desempenho administrativo, em uma perspectiva voltada exclusivamente para os interesses da Educação, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância.

Metodologicamente, para a realização deste trabalho optou-se pela pesquisa qualitativa, a partir de estudo bibliográfico. Em consonância a esta abordagem, e em relação aos dados da pesquisa, Goldenberg afirma que os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los (2009, p. 53).

Portanto, é importante dizer que este artigo visa um repensar sobre a gestão da escola pública em uma perspectiva democrática na contemporaneidade, em que a participação ativa e coletiva da comunidade escolar e local possa materializar sua contribuição para que





ocorram relações multidimensionais no interior das unidades escolares, em contraposição a uma relação dimensional, que geralmente impera no cotidiano escolar. Pensar essa multidimensionalidade. Neste contexto, remete-se à relevância cultural a identidade da escola, permeada por uma política de gestão solidificada nas raízes da democratização da Educação pública, garantindo assim, a eficácia pedagógica voltada para a eficiência econômica do espaço escolar.

É nesse sentido que o texto refaz a retomada histórica do que Sander (2007) denomina como as fases na historicidade do pensamento administrativo, adotado na educação brasileira na era republicana. Busca, assim, a semelhança com o conhecimento da própria administração pública, para compreender a sua influência na administração da Educação, no período contemporâneo. As fases são denominadas pelo autor como organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural.

São apresentados também quatro critérios que correspondem a um modelo específico de administração escolar: eficiência (fase organizacional), eficácia (fase comportamental), efetividade (fase desenvolvimentista) e relevância (fase sociocultural). É neste capítulo que encontra-se as influências das Teorias da Administração, firmadas em Taylor (Administração Científica), Fayol (Administração Geral e Industrial) e Weber (Administração Burocrática), acerca da Administração Pública e, conseqüentemente, da Administração Educacional.

É no mesmo período histórico que apareceram as obras de grandes autores brasileiros que, partindo da análise da própria administração pública engendraram na administração educacional as suas ideias a respeito de um ensaio sobre a teoria da administração da Educação: Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, Carneiro Leão, Lourenço Filho, Myrtes Alonso e Paulo Freire são protagonistas de diálogos com os autores deste artigo.





2. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL - A FASE ORGANIZACIONAL

Para uma melhor compreensão acerca da historicidade da administração escolar no Brasil, optou-se por destacar, neste texto, a contextualização histórica que visa tratar, especificamente, dessa administração que está historicamente ligada ao próprio desenvolvimento da administração pública, e que foram influenciadas – a administração pública e, conseqüentemente, a escolar – pelas teorias que constituíram tanto as diretrizes como as metodologias que consistem na Administração Geral.

No que diz respeito ao uso de termos, vale ressaltar que ao longo deste texto, procurou-se manter os termos administração e gestão na mesma perspectiva e significação, utilizados tanto para tratar da administração em âmbito de Educação, quanto em âmbito escolar. O uso desses termos justifica-se pela ampla tipologia de produção científica e teórica difundidas no Brasil que, ora se remetem à genealogia da administração da Educação e escolar no século XX, ora se remetem à gestão da Educação e da escola na atualidade, porém, não apresentam diferenças acentuadas, no entanto, é importante destacar que foi apenas a partir do século XX que o termo gestão passou a substituir o termo administração, isso se deu, justamente para atender às exigências que envolviam o movimento capitalista e neoliberal a partir do processo de globalização e em cooperação com as ideias dos pensadores da administração pós-moderna, com destaque para a ideologia implementada na organização das empresas multinacionais (ARRUDA, 2012).

O foco dessa ideologia em transição é a gestão gerenciada, que tem como objetivo central o planejamento estratégico, constituído por meio de planos e programas de desenvolvimento institucional que focam a meta, o objetivo, a ação e a execução gerenciada. Outro destaque relevante é que na área da Administração Geral a inserção ou substituição de termos – de administrar para gerir – tem maior conotação a partir da década de 1980, indo ao encontro com o avanço e expansão de empresas multinacionais e, no que diz respeito ao público, pela busca da excelência dos serviços prestados à sociedade (ARRUDA, 2012).





De acordo com Tachizawa e Andrade (2001), a palavra gestão, no seu sentido original, vem do termo latino “*gestio*”, que expressa a ação de dirigir, de administrar e de gerir a vida, os destinos, as capacidades das pessoas e as próprias coisas que lhes pertencem ou que delas fazem uso. Segundo os autores, uma parcela da sociedade compreende gestão como ligada a funções ou questões burocráticas, destituídas de uma visão humanística, como uma ação voltada à orientação do planejamento, da distribuição de bens e da produção desses bens. É importante destacar que também que a prática administrativa não se dá de forma isolada, descontextualizada e individual, mas que ela acontece no grupo e para o grupo, implicando decisões coletivas e organizadas.

Para Stoner (1999), a Administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos. Chiavenato (2000) está em consonância com Stoner (1999) ao afirmar que a Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos. O autor ainda complementa o conceito de Administração ao postular que “[...] a tarefa básica da Administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz” (CHIAVENATO, 2000, p. 5).

Ao contrapor as ideias de Tachizawa e Andrade (2001), Stoner (1999) e Chiavenato (2000), é possível concluir que não há uma diferença considerável entre os termos ‘administração’ e ‘gestão’. Por mais que se prime por enfatizar o ponto de vista de Tachizawa e Andrade (2001) que defendem que a gestão é ação, é notável que as finalidades da administração e da gestão são as mesmas, pois, tratam especificamente do dirigir, administrar, gerir e, conseqüentemente, essas finalidades são desenvolvidas a partir do planejamento, da organização e do controle.

É importante destacar que a administração é tanto uma prática como uma necessidade primitiva, pois, desde os tempos mais remotos, as sociedades humanas já exerciam determinadas formas de administrar em função de interesses comuns e, com a crescente complexidade dessa sociedade, a partir da família, do Estado, da igreja ou da tribo,





foram surgindo modos diferenciados de administrar o tempo e os recursos. Contudo, ao buscar um conceito geral de administração ou gestão, é necessário levar em consideração os seus determinantes sociais, sendo essa condição da Administração Geral compreendida como a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins. Dessa forma, a administração é capaz de estabelecer livremente objetivos, assim como utilizar-se dos recursos de modo racional (ARRUDA, 2012).

No que diz respeito ao administrador, ou seja, àquele que exerce a função da administração, Chiavenato (2000) menciona que Henri Fayol foi o primeiro a definir as funções básicas do administrador: planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar (POCCC). Atualmente, sobretudo após as contribuições da abordagem neoclássica da Administração, da qual Peter Drucker³ é um dos maiores nomes, os princípios foram repensados e são conhecidos como planejar, organizar, dirigir e controlar (PODC). É importante destacar que destas funções as que sofreram transformações foram “comandar e coordenar” que atualmente estão indicadas apenas por dirigir. Nessa perspectiva, é importante destacar os seguintes itens: fixar objetivos (planejar); analisar (conhecer os problemas); solucionar problemas; organizar e alocar recursos (recursos financeiros, tecnológicos e pessoais); comunicar, dirigir e motivar as pessoas (liderar); negociar; tomar as decisões (rápidas e precisas); mensurar e avaliar (controlar).

Segundo Paro (2008, p. 17),

para os modernos teóricos da Administração, a sociedade se apresenta como um enorme conjunto de instituições que realizam tarefas sociais determinadas. [...] Essa visão dos teóricos da Administração tem correspondência na realidade concreta da sociedade capitalista.

³ Peter Ferdinand Drucker, (nasceu em 19 de novembro de 1909, em Viena, Áustria - faleceu em 11 de novembro de 2005, em Claremont, Califórnia, EUA) foi um escritor, professor de ciências sociais e consultor administrativo de origem austríaca, considerado como o pai da administração moderna, sendo o mais reconhecido dos pensadores do fenômeno dos efeitos da Globalização na economia em geral e em particular nas organizações - subentendendo-se a administração moderna como a ciência que trata sobre pessoas nas organizações, como dizia ele próprio. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Peter_Drucker - acesso em 20/08/2012)





Dessa forma, de acordo com Paro (2008), a administração é entendida como produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Nesse sentido, analisando a sua natureza evolutiva, pode-se considerar a administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2008, p. 17).

No processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção, assim, trata-se do domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre a população de massa. Esse domínio perpassa pela superestrutura política, jurídica e ideológica da sociedade vigente.

A administração capitalista mede a exploração da relação trabalho/trabalhador, mantém a ordem social vigente, sendo considerada por Paro (2008) como conservadora. Para o autor, no caso da administração escolar, a análise de suas relações com a transformação social deve passar, necessariamente, pelo exame das condições de possibilidade da própria educação escolar enquanto elemento de transformação social. Entretanto, a sociedade capitalista justifica a exclusão do sujeito ao seu direito à cidadania e à participação.

De acordo com Dourado (1990, p.10),

a sociedade capitalista legitimadora da exclusão do homem enquanto sujeito, visa torná-lo participativo na medida em que todos estiverem ‘capacitados’ a exercer o papel de cidadão. Justifica assim a exclusão, pois enquanto todos não estiverem preparados, somente uma minoria decidiria em nome de todos.

Dentro dessa perspectiva, a escola como uma das partes da sociedade, reproduz, também, esse processo de exclusão, ou seja, por estratégia política, a sociedade burguesa nunca permitirá que a classe trabalhadora alcance patamares quantitativos, na apropriação do conhecimento hegemônico.

Althusser (1985) contribui para uma melhor compreensão da reprodução das condições de exclusão que estão relacionadas à reprodução das forças produtivas e das relações de produção existentes. Nesse sentido, o autor faz a distinção de dois tipos de





aparelhos que estão em consonância com o próprio Estado, o primeiro, diz respeito aos Aparelhos Repressivos de Estado, compostos pelo governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões etc. e o segundo se refere aos Aparelhos Ideológicos de Estado, como a religião, a escola, a família, a política etc.

Para Althusser (1985, p. 57),

em outras palavras, a escola (mas também outras instituições do Estado, como a Igreja e outros aparelhos como o Exército) ensina o *'know-how'* mas sob a forma de assegurar a submissão à ideologia dominante ou o domínio de sua 'prática'. Todos os agentes da produção, da exploração e da repressão, sem falar dos 'profissionais da ideologia' (Marx) devem de uma forma ou de outra estar 'imbuídos' desta ideologia para desempenhar 'consciosamente' suas tarefas, seja a de explorados (os operários), seja de exploradores (capitalistas), seja de auxiliares na exploração (os quadros), seja de grandes sacerdotes da ideologia dominante (seus 'funcionários') etc.

Neste contexto, a escola, em cada período histórico, passa a adotar e a reproduzir os ditames relacionados ao perfil econômico, político e social da sociedade. Para tanto, de acordo Sander (2007), pensar a administração educacional dissociada desta realidade é, inevitavelmente, fracassar no estudo mais aprofundado acerca dos pressupostos e apontamentos que evidenciaram o desenvolvimento da administração da Educação no Brasil, assim como das influências que esta sofreu com as tendências internacionais, mais precisamente das estudadas e difundidas tanto nos Estados Unidos da América como nos países do continente europeu.

No Brasil, a administração da Educação⁴ se desenvolveu com base nos princípios da administração pública e em consonância com a dinâmica da política econômica, científica e cultural, mostrando estrita relação de dependência entre a Educação e a sociedade capitalista e a reprodução da ideologia dominante na escola (ARRUDA, 2012).

Para Sander (2007, p. 11-12),

⁴ Para este texto, considera-se como administração da Educação aquela que ocorre através da organização dos sistemas de ensino, e consequentemente, da escola.





[...] muitos aspectos da prática educacional e de sua administração são compreendidos à medida em que forem estudados e interpretados no contexto histórico da sociedade como um todo. [...] Seu significado e sua validade residem, precisamente, na interação entre o sistema educacional e os grandes processos da sociedade: a economia, a política e a cultura.

Sendo assim, é possível afirmar que toda a dinâmica da Educação, incluindo, nesse sentido, a administração educacional, não se desenvolve de forma autônoma e independente devido à necessidade de interação, conjectura e interdependência com os demais processos sociais.

Foi justamente no processo de crescimento e desenvolvimento do Brasil que o país mais passou a sofrer a influência externa de modelos e receitas tanto na concepção como na prática da administração pública e na gestão da Educação que, segundo a concepção de Sander (2007), os benefícios imediatos das tecnologias organizacionais e práticas administrativas importadas do exterior vinham acompanhadas de elevados custos econômicos, políticos e culturais. Essa influência externa contribuiu para delinear o modelo de organização da administração educacional brasileira. É possível afirmar que esse modelo não fugia das premissas desenvolvidas pelas teorias clássicas e comportamentais de administração, baseadas na tradição jurídica colonialista e na orientação positivista/funcionalista, caracterizadas pelo controle dos meios de produção e da governabilidade técnica.

Para Sander (2007, p. 19),

foi a tradição do direito romano, de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória, que retardou a adoção de princípios e técnicas de administração educacional fundamentados em outras tradições jurídicas, como, por exemplo, as do direito anglo-americano, de natureza experimental, empírica e indutiva que somente se consolidaram no Brasil em fins do século XIX.

Essas influências induziram a administração educacional brasileira a vivenciar a dialética entre o legalismo de origem eurolatina e o experimentalismo anglo-americano, o que caracterizou toda a trajetória educacional e administrativa no Brasil. Sander (2007) mostra que o legalismo eurolatino prioriza a ordem, a regulamentação e a codificação, o que implica





em um sistema fechado de conhecimento integral da administração onde a legislação antecipatória se coloca em oposição à legislação experimentalista. Por outro lado, o experimentalismo anglo-americano se desenvolve de maneira experimental, empírica e indutiva.

No que diz respeito à ordem do desenvolvimento do Brasil no século XX, o pensamento administrativo que influenciou a Educação brasileira pode ser dividido em quatro fases: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural (SANDER, 2007). Cada uma dessas fases corresponde a um modelo específico de administração da Educação, desenvolvido de acordo com a natureza de seu critério de desempenho administrativo hegemônico e, respectivamente, segundo a sua eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Para este texto optou-se por descrever as quatro fases do pensamento administrativo que a Educação brasileira passou a adotar em cada quadro histórico, apresentado a seguir, e com o objetivo de contextualizar cada fase nos dias de hoje.

2.1 Fase organizacional

No início do século XX devido aos fatos ocorridos desde a Primeira Grande Guerra até a Revolução de 1930, bem como com as transformações no campo político, econômico e cultural, que a tendência de reformas tanto na administração do Estado como na Educação foram mobilizando a sociedade por meio de movimentos sociais que clamavam por mudanças significativas não só na estrutura administrativa do Estado, mas em toda forma de governo (ARRUDA, 2012).

Na Educação, essa tendência de reformas se consolidou, especialmente, a partir de 1924 com a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) que deu margem para que em 1932, no Rio de Janeiro, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, culminasse, mais à frente, na promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 4024, em 1961.





Nesse sentido, é importante destacar o pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira, a sociologia de Fernando de Azevedo e as teorias psicológicas de Lourenço Filho, no período da Segunda República (1930-1936), como marcos na renovação educacional brasileira.

Com o foco voltado para a lógica reformista, é importante destacar a Reforma Francisco Campos⁵ instituída entre 1930-1932 e a Reforma Capanema⁶ entre 1934-1945, que surgiram justamente com o intuito de propiciar o processo de aceleração do crescimento e desenvolvimento do Brasil. A Reforma de Capanema, especificamente, teve forte ligação com a organização da administração pública do Estado Novo que em sua essência adotou como sistema de organização a tecnocracia, que segundo Sander (2007, p. 28) desvela

[...] o predomínio dos quadros técnicos, preocupados com a adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos. [...] o funcionamento eficiente das organizações era a preocupação central dos reformistas, cujas análises e prescrições se pautavam por um **enfoque tecnoburocrático**, no qual as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos muitas vezes ocupavam lugar secundário.

A tecnocracia na administração da Educação combinou a pedagogia e o pragmatismo. A primeira teve efeito na busca por soluções técnicas e para resolver as

5 Primeira reforma educacional de caráter nacional, realizada pelo então Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos em 1931. A reforma deu uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. Estabeleceu definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, o ensino em dois ciclos: um fundamental, com duração de cinco anos, e outro complementar, com dois anos, e ainda, a exigência de habilitação nesse período para que fosse possível o ingresso no ensino superior. Além disso, equiparou todos os colégios secundários oficiais ao Colégio Pedro II, mediante a inspeção federal e deu a mesma oportunidade às escolas particulares que se organizassem, segundo o decreto e se submetessem à mesma inspeção (VIEIRA, 2007, p. 92-93).

6 Nome da reforma do sistema educacional brasileiro realizada durante a Era Vargas (1934-1945), sob o comando do Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. Essa reforma, de 1942, foi marcada pela articulação junto aos ideários nacionalistas de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico, implantado sob a ditadura conhecida como “Estado Novo”. De todas as áreas do plano educacional, a educação secundária seria aquela em que o ministério Capanema deixaria sua marca mais profunda e duradoura. Nesse período, o Ministério da Educação também aprovou a criação de uma série de órgãos, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Instituto Nacional de Serviços Pedagógicos (INEP) e o Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa (VIEIRA, 2007, p. 99-102).





situações cotidianas enfrentadas na administração das instituições e sistemas de ensino. O segundo, com base pragmática, trouxe para a gestão da educação os ditames, as doutrinas e orientações com o objetivo de explicar a utilidade prática e a satisfação dos processos pedagógicos (SANDER, 2007). Essa combinação aponta para a existência do paradigma tecnocrático ou tecnoburocrático que levou em consideração as premissas, as ideias e as concepções elaboradas em toda a fase organizacional.

Para Arruda (2012, p. 25)

O paradigma tecnoburocrático ainda exerce forte influência nos dias atuais, sobretudo, nas gestões públicas que visam o enxugamento da máquina administrativa e o racionamento dos gastos públicos. Essa vertente vai de encontro com os princípios do neoliberalismo, descaracterizando a função do Estado na consecução dos interesses da população e dando ênfase à iniciativa privada no que diz respeito à organização financeira da sociedade.

Dessa forma, há pouca intervenção no mercado de trabalho, estimulando a política de privatização de empresas estatais e abrindo a livre circulação de capitais internacionais no país, dando mais ênfase à globalização. A abertura da economia para a entrada de multinacionais leva à adoção de medidas contra o protecionismo econômico, ocasionando assim, a desburocratização do Estado por meio da elaboração de leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas. Nessa perspectiva, há a diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente. Toda essa dinâmica neoliberal confirma, precisamente, que o Estado defende os princípios econômicos do capitalismo, confirmando a ideologia da dominação (ARRUDA, 2012).

Segundo ainda o autor

Na Educação, o paradigma tecnoburocrático tende construir uma ideia de administração pautada no princípio da racionalidade técnica. As questões pedagógicas são influenciadas por demandas originadas por profissionais de outras áreas do conhecimento reiterando a força jurídica. Na prática, manter a educação organizada dentro dos princípios da administração geral, já é por si mesma uma concepção tecnoburocrática (2012, p. 26).





Nesse sentido, Sander (2007, p. 29) salienta que

[...] é preciso destacar que o pragmatismo pedagógico teve que enfrentar a força da tradição do direito administrativo romano no Brasil, que continuou presente durante toda a fase organizacional e se estende até os dias de hoje. Na realidade, o predomínio dos quadros técnicos e a adoção de soluções pragmáticas não conseguiu apagar as preocupações com [...] o enfoque jurídico, que marcou o nascimento e o desenvolvimento de nossas instituições políticas e administrativas.

A partir de então, a fase organizacional passa a tomar corpo e, com o movimento nacionalista do Estado Novo, os agentes defensores desse enfoque vão buscar a fundamentação da teoria organizacional na Europa e na América do Norte. Surge assim, a teoria administrativa da fase organizacional influenciada por três movimentos teóricos: a administração científica de Taylor, a administração geral e industrial de Fayol e a administração burocrática concebida por Weber (ARRUDA, 2012).

A administração científica é um modelo de administração criado nos Estados Unidos pelo americano Frederick Winslow Taylor, no fim do século XIX e início do século XX, que se baseia na aplicação do método científico na administração com o intuito de garantir o melhor custo/benefício aos sistemas produtivos. Taylor (1980) procurava uma forma de elevar o nível de produtividade conseguindo que o trabalhador produzisse mais em menos tempo, sem elevar os custos de produção. Assim, ele observou que os sistemas administrativos da época eram falhos. A falta de padronização dos métodos de trabalho, o desconhecimento por parte dos administradores do trabalho sobre os operários e a forma de remuneração utilizada foram as principais falhas estudadas por Taylor.

Taylor (1980) propõe a racionalização do trabalho por meio do estudo dos tempos e movimentos, onde o trabalho deveria ser decomposto, analisado e testado cientificamente e deveria ser definida uma metodologia a ser seguida por todos os operários com a padronização do método e das ferramentas. Os operários deveriam ser escolhidos com base em suas aptidões para a realização de determinadas tarefas – e divisão do trabalho – e então treinados para que executassem da melhor forma possível em menos tempo. Taylor (1980)





também defendeu que a remuneração do trabalhador deveria ser feita com base na produção alcançada, pois dessa forma, ele teria um incentivo para produzir mais.

Taylor (1980) introduz os quatro princípios fundamentais da administração científica, apresentados por Chiavenato (2000, p. 163),

- Princípio de planejamento: substituição de métodos empíricos por procedimentos científicos, em que sai de cena o improviso e o julgamento individual, o trabalho deve ser planejado e testado, seus movimentos decompostos a fim de reduzir e racionalizar sua execução;
- Princípio de preparo dos trabalhadores: selecionar os operários de acordo com as suas aptidões e então prepará-los e treiná-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado para que atinjam a meta estabelecida;
- Princípio de controle: controlar o desenvolvimento do trabalho para se certificar de que está sendo realizado de acordo com a metodologia estabelecida e dentro da meta;
- Princípio da execução: distribuir as atribuições e responsabilidades para que o trabalho seja o mais disciplinado possível.

No entanto, esta teoria administrativa carece de comprovação científica, pois, sua formulação foi baseada no conhecimento empírico, se restringiu apenas aos aspectos formais da organização, não abrangendo, por exemplo, o conflito que pode haver entre objetivos individuais e organizacionais, de modo que trata a organização como um sistema fechado sem considerar as influências externas (ARRUDA, 2012).

Em contraposição ao postulado de Taylor, Paro (2008) defende que a administração não se ocupa do esforço despendido por pessoas isoladamente, mas com esforço humano coletivo. De acordo com essa perspectiva, para a organização do trabalho, o sentido racional da administração científica gera apenas a condição individual, não atentando-se, porém, para o fato que a atividade administrada envolve todos os indivíduos ali centrados no objetivo do trabalho.

Nesse sentido, Chiavenato (2000, p. 179) postula que

a atividade administrativa é uma atividade grupal. As situações simples, nas quais um homem executa e planeja o seu próprio trabalho, lhe são familiares; porém, à medida que essa tarefa se expande até o ponto em que se faz necessário o esforço de





numerosas pessoas para levá-lo a cabo, a simplicidade desaparece, tornando necessário desenvolver processos especiais para a aplicação do esforço organizado em proveito da tarefa do grupo.

Se pensarmos a atividade administrativa como uma ação coletiva, a mensuração da produção e dos resultados deve ser entendida como um produto coletivo, excluindo-se então, alguns dos princípios elencados por Taylor em sua teoria científica de administração.

A respeito do ponto de vista de Taylor sobre sua própria teoria, Paro (2008) salienta que

ao contrário do que comumente se afirma, não ficou restrito aos limites de sua “administração científica”. Embora com matizes variados, que servem para encobrir suas reais dimensões e visam a atender às necessidades de justificação ideológica do momento, a gerência enquanto controle do trabalho alheio, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade do trabalhador, encontra-se permanentemente presente na teoria e na prática da administração em nossa sociedade, perpassando as diferentes “escolas” e “correntes” da administração.

Essa confirmação é possibilitada pelo próprio processo capitalista de produção. A racionalidade capitalista tende a desqualificar o trabalhador haja vista a pormenorização na divisão do trabalho por alienar e controlar o trabalhador por meio dos princípios da administração científica.

O enfoque prioritário na obra do francês Henry Fayol – Administração Industrial e Geral – é para a função administrativa, que evidencia a divisão proporcional entre todos os integrantes da organização, independentemente da área de atuação. Conforme aumenta a complexidade das atividades a serem realizadas na empresa, aumenta a demanda de capacidade administrativa para a realização das mesmas.

Para Fayol (1989), a necessidade de noções administrativas é geral, por isso ele inclusive sugere que a administração seja matéria estudada na formação inicial das pessoas, pois, o objeto da função administrativa está unicamente nelas. No mesmo sentido, ele afirma que os princípios da administração são maleáveis, pois o homem e os elementos dele decorrentes são variáveis e diferentes – além de serem ilimitados. A partir desse pressuposto,





Fayol (1989) sugere um modelo de hierarquia, embasado na unidade de comando, a propósito, comando, previsão, organização, coordenação e controle são as palavras-chave na obra em pauta.

Na Educação, partindo do modelo organizacional, essas palavras-chave ocuparam, e em alguns casos ocupa até hoje, a tônica da organização administrativa educacional. No período compreendido entre a década de 1930 até os dias atuais, muitos sistemas de ensino têm usado o comando, a previsão, a organização, a coordenação e o controle como dispositivos de garantia da excelência na administração educacional. Por um lado, há um esforço empreendido para que as ações administrativas no sistema educacional vigente não se enfraqueçam ou passem a perder o seu sentido ideário. Por outro lado, a sistematização e divisão de tarefas na administração educacional tende a enfraquecer o objetivo central da educação – o ensino (ARRUDA, 2012).

Enfim, em sua obra “Administração Industrial e Geral”, Fayol (1989) faz uma extensa abordagem – porém sem muitos detalhes – a respeito de maneiras para conduzir uma empresa ou qualquer outra instituição à prosperidade. Fayol (1989) considera a natureza intrínseca do ser humano e se vale de comparações a partir dessa perspectiva. Muitos mecanismos abordados são aplicados nas instituições contemporâneas, pois Fayol (1989) destacou os princípios administrativos relevantes, especialmente, por considerar o fator humano e a natureza diversa das circunstâncias para engrenar a sua teoria.

Esse pressuposto de Fayol (1989) conjuga, além de sua teoria, a necessidade da prática no processo de produção, no entanto, não uma prática reflexiva e nem consciente, mas, uma prática alienadora. Mesmo na ordem de uma administração voltada exclusivamente para os resultados, ou seja, de uma prática alienadora, Fayol (1989) aponta uma necessidade de interação entre os agentes partícipes do processo de produção, integrando então, o homem e as adversidades naturais na consecução desta produção. Partindo deste princípio, é possível afirmar que a administração proposta por Fayol pode, em determinados momentos, desviar-se de seus pressupostos, sem que isso desvincule na totalidade, seus conceitos e teoria.

Nesse sentido Paro (2008, p. 29) salienta que

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.4 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





isso significa que tanto pode existir uma prática administrativa espontânea, na qual a utilização dos recursos, embora realizada de maneira racional, é feita mais de modo a atender às necessidades imediatas que vão surgindo no processo prático, sem que se tenha uma visão clara e consciente de como isso se dá, quanto uma administração reflexiva, na qual, além da consciência prática, representada pela utilização racional dos recursos, o sujeito (individual ou coletivo) se acha consciente da racionalidade do processo e da participação nele de sua consciência.

Historicamente, essa prática administrativa espontânea não parece imediatamente extinta na vida dos homens. Paro (2008) afirma que somente ao longo do desenvolvimento da *práxis* humana, uma autoconsciência prática tem surgido na condução dos processos de administração. Assim, é possível elucidar que os pressupostos de Fayol em sua teoria administrativa excluem a possibilidade de uma administração reflexiva e consciente.

O termo “burocracia” surgiu na segunda metade do século XVIII e foi empregado, inicialmente, apenas para designar a estrutura administrativa estatal, formada pelos funcionários públicos – sendo esses, responsáveis por várias áreas relacionadas aos interesses coletivos da sociedade, como as forças armadas, a polícia e a justiça, entre muitas outras.

No século XX, após a criação da União Soviética, o termo burocracia apareceu como uma crítica à rigidez do aparelho do Estado e aos partidos políticos que sufocavam a democracia de base, em análises feitas por cientistas sociais, principalmente de tradição marxista. Segundo a perspectiva desses pensadores, o avanço da burocratização, tanto nas estruturas estatais como nas partidárias, traria consequências terríveis para uma futura sociedade socialista, pois, dentro do projeto revolucionário de esquerda, ela era concebida como um obstáculo à participação democrática popular.

O alemão Max Weber foi um dos mais renomados pensadores sociais, fundador e expoente da teoria sociológica clássica. Ele elaborou um conceito de burocracia baseado em elementos jurídicos do século XIX, concebidos por teóricos do direito. Dentro dessa perspectiva jurídica, o termo era empregado para indicar funções da administração pública, que era guiada por normas, atribuições específicas, esferas de competência bem delimitadas e critérios de seleção de funcionários.





Dessa forma, a burocracia podia ser definida como um aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema. A análise de Weber (1967) também aponta que a burocracia, existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno. Contudo, foi no contexto do Estado moderno e da ordem legal que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade.

Para Costa (1996), o estado moderno – capitalista e democrático – surge, então dependente de um desenvolvimento incondicional da burocracia. Nesse contexto, Weber (1979, p. 246) afirma que

É evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre.

Segundo o ponto de vista de Costa (1996), a burocracia em Weber surge como um modelo organizacional caracterizado globalmente pela racionalidade e pela eficiência e, nessa perspectiva, não se afasta dos objetivos da administração científica elaborada por Taylor.

De acordo com Weber (apud CHIAVENATO 2000, p. 248) as principais características de um aparato burocrático moderno são:

- Funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos;
- Funcionários são contratados em virtude de competência técnica e qualificações específicas;
- Funcionários cumprem tarefas que são determinadas por normas e regulamentos escritos e a remuneração é baseada em salários estipulados em dinheiro;
- Funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

A divisão e distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica são fatores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na administração pública. No que diz respeito à última, o modelo burocrático é alvo de inúmeras





críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência e demora na resolução das questões de ordem pública.

De fato, a crescente racionalidade do sistema burocrático tende a gerar efeitos negativos, que podem diminuir drasticamente a eficiência de uma organização ou sociedade. Em contrapartida, novos modelos de estruturas burocráticas, alternativos ao modelo weberiano, têm sido experimentados.

Neste sentido, a burocracia moderna não é apenas uma forma avançada de organização administrativa, com base no método racional e científico, mas também uma forma de dominação legítima. Os atributos que regem o funcionamento da burocracia sintetizam as formas de relações sociais das sociedades modernas. Para Weber (1967), a burocracia e a burocratização são processos inexoráveis, ou seja, inevitáveis e crescentes, presentes em qualquer tipo de organização, seja ela de natureza pública ou privada.

A organização burocrática é condição sem o qual não pode existir para o desenvolvimento de uma nação, por ser indispensável ao funcionamento do Estado, gestor dos serviços públicos, e de todas as atividades econômicas particulares.

De acordo com Arruda (2012, p. 32),

Em uma análise mais contemporânea, a maioria dos sistemas de ensino tem se valido, em parte, do modelo burocrático de administração para gerirem suas instituições. Paradoxalmente, a escolha de administradores educacionais ou de diretores escolares tem princípio neste modelo, dadas às especificidades do cargo ou função. A burocratização no processo administrativo educacional pode levar à degradação da atividade-fim da Educação que é, em suma, o ensino e a aprendizagem.

Assim, Paro (2008, p. 68) mostra que

ao adquirir caráter meramente repetitivo, sem outro propósito que o de expansão do capital, a atividade do trabalhador, nas condições capitalistas de produção, transformou-se numa práxis burocratizada, que se constitui na degradação da práxis verdadeiramente humana.



Para o autor, essa burocratização das atividades e dos sistemas facilita duplamente a administração capitalista. Numa primeira análise, a técnica, que estimula a repetição, favorece a produção em larga escala o que, num sentido mais amplo, pode ser considerado como a promoção da eficiência e da produtividade, sendo que esta é a racionalização do trabalho no capitalismo. Numa segunda análise, a política tem uma função exclusiva nesse processo uma vez que a burocratização gera a divisão pormenorizada do trabalho, enfatizando a gerência e o controle do capital sobre o trabalho.

2.1.1 Fase Organizacional e o Paradigma Tecnoburocrático

No Brasil, segundo Sander (2007), três autores se dedicaram ao estudo da administração pública da fase organizacional: Benedicto Silva que fez a síntese brasileira dos princípios da administração clássica de Taylor e Fayol e os seus seguidores, Wagner Estelita Campos, que tratou do estudo dos princípios comportamentais da escola neoclássica ou psicossociológica e Beatriz Marques de Souza Wahrlich que fez uma análise-síntese mais compreensiva acerca das teorias organizacionais e administrativas, em especial, as norte-americanas.

A partir da análise acerca dos estudos realizados pelos autores citados por Sander (2007) a respeito da administração pública, é possível destacar que toda teoria da fase organizacional está voltada para o modelo de administração ou gestão, o que caracteriza o paradigma tecnoburocrático. Desde a teoria de Taylor, passando pela ideologia administrativa defendida por Fayol e pelo modelo weberiano de tratamento da administração como processo burocrático, é notória a construção ou elaboração de um modelo administrativo voltado exclusivamente para a economia, a produtividade e a eficiência. Dessa forma, é importante apontar que o paradigma tecnoburocrático se desvela como o primeiro acerca da administração da Educação, tendo em vista que é baseado nos princípios da administração geral que influenciou a administração pública e, conseqüentemente, a administração da Educação e da escola (ARRUDA, 2012).





Sendo assim, pode-se afirmar que na consecução desse paradigma, a tônica maior do desenvolvimento dos processos administrativos era, em sua totalidade, de ordem normativa e dedutiva, seguindo ou se assemelhando ao enfoque jurídico (SANDER, 2007).

Os estudos realizados no Brasil sobre administração na fase organizacional se voltaram para os princípios da administração científica, industrial e burocrática, ou seja, exploraram a realidade, com pouca explicação dos fatos e sem uma preocupação mais evidente com a teoria de sustentação dos argumentos. A ênfase estava nas características organizacionais da administração, sem muita preocupação com o papel dos fatores econômicos, políticos e culturais sobre o comportamento administrativo.

É nesse movimento da fase organizacional da história republicana que se ensaiam as primeiras tentativas de sistematização do conhecimento, acerca da organização do ensino e sobre a administração educacional no país, seguindo, logicamente, as tendências europeias e norte-americanas.

Sander (2007) mostra que foi nessa época que apareceram as obras de Anísio Teixeira (1935; 1956), da Faculdade Nacional de Filosofia do Rio de Janeiro, que interpretou o pragmatismo pedagógico na linha de James (1909) e Dewey (1916); de Querino Ribeiro (1938; 1952; 1978), da Universidade de São Paulo, influenciado, inicialmente, pela teoria geral de Fayol; e de Carneiro Leão (1939), da Escola de Educação da antiga Universidade do Distrito Federal, que adotou uma orientação mais eclética, que misturou as ideias de Taylor, Fayol e Weber na constituição de uma possível teoria a respeito da administração educacional.

Esses trabalhos pioneiros é que serviram de base para a formação de professores universitários no que diz respeito âmbito da administração escolar. Foi justamente nessa época que Lourenço Filho realizou o primeiro estudo sistematizado sobre a administração do ensino no Brasil. O seu trabalho foi publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) – instituto este criado e dirigido inicialmente pelo próprio Lourenço Filho (SANDER, 2007).



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



A obra de Lourenço Filho fez uma análise do estado do conhecimento acerca da administração da Educação no Brasil e, criticou duramente o atraso dos estudos no campo educacional devido à própria limitação dos estudos realizados sobre a administração pública. Mesmo assim, inspirado no trabalho e estudo desenvolvido por ele mesmo, o INEP promoveu inúmeros cursos voltados para o aprimoramento e preparação de administradores escolares (SANDER, 2007).

Um dos primeiros trabalhos produzidos no Brasil sobre a administração escolar é de autoria de Antônio Carneiro Leão, de 1939. Trata-se de uma obra importante sobre a administração escolar no Brasil e desde a sua realização tem sido referenciada nos estudos acerca da administração escolar e da educação comparada. A obra de Leão abordou a organização de um sistema de ensino por meio da hierarquização das funções escolares. Para Leão (1953), o diretor de escola deveria sempre ser um professor com o conhecimento da política educacional de seu povo e dos deveres de administrador. O autor descreve que o diretor deve defender a política de educação estabelecida, interpretá-la, e deve realizá-la em sua esfera de competência com estima e lealdade. A atuação do diretor escolar, segundo o autor, não se limita, porém, à administração, ela é também de orientação ou de cooperação com o orientador. Essa premissa compreende que o diretor escolar é um coordenador de todas as peças da máquina que dirige, é o líder de seus companheiros de trabalho, e o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade.

Essa concepção de diretor como defensor da política educacional corresponde à ideia hegemônica tanto de antanho quanto atualmente, de que o dirigente escolar é antes de tudo, antes mesmo de suas funções de educador, um representante oficial do Estado, por meio do seu papel de chefe de uma repartição oficial, que é a escola pública e, como tal, tem o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental, a qual, possivelmente, é responsável pela sua indicação para assumir tal cargo. Isso tem consequências em vários aspectos relacionados à concepção acerca das tarefas do dirigente escolar e da administração escolar e, especialmente, na definição dos objetivos da própria escola.

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.4 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





Essa ideia de que o diretor escolar é, antes de tudo, um representante oficial do Estado, desencadeou uma concepção controversa, por muitos anos, a respeito de sua função. Historicamente, sabe-se que por longos anos o cargo de diretor escolar foi ocupado por pessoas indicadas politicamente. Até os dias de hoje, essa controvérsia ainda não foi resolvida, pois muitos sistemas oficiais de ensino corroboram com essa concepção descabida, uma vez que a legitimação das ideias de Leão sobre o diretor escolar era voltada para o interesse público, e não, para os interesses políticos.

Na rota dos estudos acerca da administração educacional e escolar é possível elucidar que na fase organizacional a própria estruturação da Educação se baseava nos princípios da administração clássica o que confere destaque pela enumeração das atividades propostas por Querino Ribeiro (1952) a respeito da administração escolar, o que confirma ainda mais a existência do paradigma tecnoburocrático: planejamento, organização, assistência à execução ou gerência, avaliação de resultados, prestação de contas ou relatório.

Ribeiro (1952) vê a política da Educação como atividade superior às ações administrativas do interior da escola, demonstrando uma compreensão mais ampliada em relação à função da administração escolar. Nesse sentido, o autor percebe na administração escolar, um papel político, de governo, que transcende ao simples domínio técnico das tarefas concernentes ao ato administrativo. Ribeiro (1952) reconhece que a administração escolar tem a tarefa de organizar e coordenar os trabalhos escolares, a partir de informações coletadas na própria fonte dos problemas educacionais, uma vez que admite que nenhuma regulação estatal acerca dos currículos pode cercear a liberdade de condução da ação pedagógica do professor (SOUZA, 2006). Para tanto, é necessário um clima de ação coletiva na escola, superando-se as tradicionais formas hierárquicas da organização escolar.

Ribeiro (1952), não sugere, seguramente, a constituição de uma gestão democrática da escola com aproximações aos termos empregados contemporaneamente, pois o pensamento da época se voltava muito mais à identificação do dirigente escolar com a função de chefe de uma repartição pública organizada hierarquicamente, e não a uma organização social, organizada e com capacidade e autonomia de gerência própria.





Todavia, é interessante observar a crítica ao modelo tradicional de organização escolar empreendida por Ribeiro (1952) – que a faz pautando-se na necessidade de se “cientificizar” a administração escolar. Essa preocupação com a ciência se traduz também na ênfase dada à questão da eficiência dos trabalhos da escola, ao apontar que um dos objetivos da administração escolar é o da economia. Essa necessidade de “cientificização” recai sobre os escritos em Taylor e Fayol, e tem influência também do modelo weberiano a respeito da administração burocrática.

No contexto da díade eficiência-economia, Ribeiro (1952) coloca como objetivo da economia a busca pelo ajuste e pela articulação do pessoal às funções, na condição de aproveitar integralmente, todos os recursos disponíveis a fim de atingir os objetivos institucionais. O autor ainda ressalta que a flexibilidade também é um importante objetivo da escola que pode viabilizar a superação de uma suposta rigidez na sua organização, que muitas vezes atrapalha o seu desenvolvimento.

Para Sander (2007), essa enumeração reproduz, na administração escolar, as atividades do modelo fayolista. O autor ainda considera que a própria definição de administração escolar desse período, se apoia significativamente na doutrina de Fayol, com base em Querino Ribeiro (1952, p. 57) que definiu a administração escolar como

[...] um complexo de processos técnicos, cientificamente determináveis que, servindo a certa filosofia e certa política de educação em geral, e de escolarização em particular, desenvolvem-se antes, durante e depois das atividades básicas da escola, com o objetivo de assegurar-lhes unidade, economia e aperfeiçoamento.

Essa concepção foi sustentada durante a realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (ANPAE), em fevereiro de 1961 na Universidade de São Paulo. A partir da conceituação e delimitação do campo de estudo acerca da administração escolar, os convocados para o Simpósio entenderam que segundo Sander (2007, p. 35),

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 a unidade e economia da ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba 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.

Para Sander (2007), o resultado mais importante e duradouro do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar foi ‘a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE)’, hoje denominada como Associação Nacional de Política e Administração da Educação, o que na verdade, motivou a entrada em uma nova fase de estudo acerca da administração da Educação no país.

Tendo em vista a visão, a definição e as características no que diz respeito à administração escolar – seja via princípios que regiam a administração da escola, seja pelo próprio conceito desta, é que se destaca a existência, na fase organizacional, do paradigma tecnoburocrático no processo de administração escolar. Porém, vale ressaltar que, nesse período, também já se construía teorias e outros paradigmas que superariam as formulações generalistas europeias e norte-americanas, com destaque para as obras de Anísio Teixeira e Lourenço Filho (ARRUDA, 2012).

Em sua obra de 1963, denominada como “Organização e Administração Escolar”, Lourenço Filho compila os seus principais estudos sobre o tema ressaltando a relação entre escola e vida social: “assim como seja cada sociedade, assim serão suas escolas” (1963, p. 19), permitindo compreender que a escola é o espelho da sociedade e, assim, reproduz aspectos significativos da organização da vida social.

Para Lourenço Filho (1963), essa constatação inicial é importante visto que viabiliza a condição observar nos estudos sobre a escola, que esta instituição, é uma expressão arbitrária dos desejos dos governantes, inclusive por meio dos seus projetos para a sua organização e gestão e representa a confluência da história e dos padrões culturais em cada lugar e a cada época existentes.

Com o intuito de fazer sugestões iniciais acerca dos estudos sobre a administração escolar, particularmente, destacando a importância de investigações sistemáticas baseadas em





análises funcionais e chamando a atenção das possíveis dificuldades que teriam os iniciantes na área, especialmente, com uma compreensão exagerada e inadequada das funções da legislação do ensino sobre a determinação dos mecanismos e processos da gestão escolar, Lourenço Filho (1963) passa a destacar as alternativas e estratégias de estudo sobre a área, demonstrando sua ótica acerca da realidade da organização e administração escolar e as perspectivas gerais de estudo.

Ao tratar do método, da organização e da administração é que Lourenço Filho (1963), de fato, entra no objetivo principal de sua pesquisa que prontamente, apresenta alguns pontos de vista que expressam o pensamento hegemônico acerca da administração escolar, advindas da administração científica de Taylor.

Segundo estudos citados por Lourenço Filho (1963), por um lado, é possível a organização humana apenas onde existir esforço coletivo, ou seja, cooperação, por outro lado, a divisão do trabalho e sistematicidade na sua coordenação. Isto sugere que o coletivo humano organizado tem interesses próprios apenas quando se apresenta pelo coletivo e que poderiam até ser distintos dos interesses particulares dos indivíduos que compõem esse coletivo. Esses aspectos são importantes para a compreensão do conceito de organização do autor.

Quanto à administração, Lourenço Filho (1963) parte do verbo “ministrar”, significando servir, para articular esse significado àquelas noções de organização. Para o autor, Administração significa a ação de congregar pessoas, distribuir-lhes tarefas e regular-lhes as atividades, a fim de que o conjunto bem possa produzir, ou servir aos propósitos gerais que todo o conjunto deva ter em vista. Nesse contexto, é possível afirmar que a função do administrador na organização e administração representa a composição do trabalho coletivo pela sistematicidade – coordenação.

Outro autor que se destaca na área é Anísio Teixeira. A produção de Anísio Teixeira ultrapassou o seu tempo tanto no conteúdo e como na abordagem desse conteúdo. Mesmo assim, há elementos equivalentes entre o seu trabalho e os demais autores citados – Querino Ribeiro e Lourenço Filho –, particularmente, no que se refere às críticas à escola





tradicional, à necessidade de profissionalização da Educação e aos reclames de incremento quantitativo e qualitativo no atendimento educacional.

Teixeira (1961) considera que não há administração sem poder e que a pessoa que administra é aquela que dispõe desse poder e dos demais meios e recursos para alcançar os resultados desejados. Todavia, para o autor, no que diz respeito a este conceito, de um lado está a administração da fábrica, na qual a função de administrar é máxima e a de execução é mínima, e de outro lado está a administração escolar, na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor.

É justamente neste ponto que surge uma mudança de ponto de vista em relação aos demais autores já citados, pois para Teixeira, a razão do trabalho do administrador escolar é, antes de tudo, pedagógica, centrada na figura do professor e, por conseguinte, na do aluno e no processo educativo como um todo.

2.1.2 Fase Organizacional e a Administração para a eficiência econômica

Historicamente, analisando desde a administração clássica à neoclássica, a administração escolar recebeu e ainda recebe forte influência das teorias que envolvem a administração geral. Se inicialmente a administração escolar já era vista a partir dos moldes da Teoria Geral da Administração, logo é possível afirmar que teve, e ainda tem, raízes no modelo de gestão voltado para a eficiência administrativa, confirmando as raízes do paradigma tecnoburocrático desde o início da fase organizacional (ARRUDA, 2012).

De acordo com o dicionário Michaelis, o termo eficiência, do latim *efficientia*, significa ação, capacidade de produzir um efeito; eficácia; rendimento. Levando em consideração o significado de eficiência e transpondo-o para o campo administrativo, pode-se admitir que o termo eficiência se traduz como a capacidade de produção, através da ação, em que o rendimento se coloca como máximo na busca de resultados, e mínimo, no que diz respeito aos gastos, como tempo, recursos e etc. Esta é a tradução do critério econômico na ação administrativa (SANDER, 2007).





De acordo com o ponto de vista administrativo, a eficiência tem como seus eixos supremos a economia e a produtividade. É a tese de produzir mais, gastando menos. Porém, empreende grande esforço para que as habilidades de produção e do desenvolvimento dessa produção garantam qualidade sem que isso implique em extrapolação nos gastos.

Como já mencionado, as teorias elaboradas por Taylor, Fayol e Weber, respectivamente, a administração científica, a administração geral e industrial e a administração burocrática, tiveram como eixo norteador, a eficiência, na consecução dessas teorias.

A eficiência de Fayol apontava o modelo processual da administração geral e industrial enquanto para Taylor, a eficiência era vista como a tradução do processo de mecanização nos estudos do tempo e movimento na atividade industrial. Weber, por sua vez, traduziu a eficiência no modelo burocrático, como funcional, devido à complexidade da ação de administrar (SANDER, 2007).

Paro (2008) considera que a Administração Escolar não se faz no vazio, mas que, em vez disso, se realiza no seio de uma formação econômico-social, e sendo, portanto, determinada pelas forças sociais aí presentes.

A afirmativa de Paro (2008) desencadeia o princípio da administração capitalista, que explora o trabalho pelo capital, vale ressaltar, que esta, por sua vez, é conservadora e contribui para a perpetuação da dominação pela classe detentora dos meios de produção. Por estar em uma sociedade capitalista, a escola inevitavelmente reproduz esse princípio devido à dependência econômica que sempre a marcou no que tange ao processo de desenvolvimento do Brasil. É justamente nessa premissa que a administração escolar mantém os princípios da eficiência econômica descritos por Sander (2007) e que reafirma a presença do pensamento administrativo tradicional na Educação, especificamente, na escola.

Para Arruda (2012, p. 39)

Se por um lado a escola depende do fator econômico para a sua perpetuação, por outro lado, o Estado utiliza-se do princípio da economia para cercear o desenvolvimento pleno da educação escolar. Os investimentos em Educação,



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



principalmente, na educação básica – que compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio – historicamente tem se mostrado como ineficientes no que se refere ao desenvolvimento educacional e no atendimento da demanda dos sistemas oficiais de ensino. Este é um princípio de economia, o que de certa forma, confirma o modelo de eficiência econômica na administração da Educação, porém, que não coaduna com a eficiência no desenvolvimento de uma gestão escolar voltada para a economicidade, para a garantia da qualidade do ensino.

Historicamente a administração para a eficiência econômica teve seus fundamentos originados na administração clássica e foi motivada pelos princípios básicos de organização e gestão influenciados pelo contexto econômico da Revolução Industrial. Nesta mesma direção, as instituições educacionais eram concebidas e organizadas como sistemas fechados, orientadas pelos princípios da eficiência na concepção da administração relacionada à produção industrial.

Nesse sentido, economia e produtividade eram as palavras de ordem para o pensamento administrativo, àquela época. Atualmente, é notória a presença dessa característica nos sistemas de ensino. Se por um lado há exigência de produtividade no processo educacional, por outro, a racionalização econômica é nitidamente sentida pelas escolas, o que confirma os princípios essenciais da eficiência, originados na fase organizacional e que se baseavam na produtividade operacional e na habilidade de desempenhar-se bem e economicamente.

O preparo técnico e a maximização do aproveitamento de recursos econômicos e materiais confirmam as teorias elaboradas por Fayol, Taylor e Weber e caracterizam a fase organizacional e seus princípios de ação. É a partir dessas constatações que Sander (2007) define ‘eficiência’ como critério de desempenho econômico da administração. A forma como os fenômenos organizacionais e os atos administrativos foram aplicados à Educação e à escola, fez que a administração passasse a ser pautada pela eficiência econômica. Os sujeitos envolvidos neste processo de eficiência lançaram ações de lógica econômica, racionalidade instrumental e produtividade operacional, o que, de acordo com a concepção de Sander (2007), não dizem respeito à substancialidade da Educação, tampouco, com a natureza

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.4 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





essencial da prática educacional. Essa confirmação se dá a partir da própria lógica do desenvolvimento do país.

Para Saviani (2008, p. 367),

com o advento do regime militar, o lema positivista “Ordem e Progresso” inscrito na bandeira do Brasil metamorfoseou-se em “segurança e desenvolvimento”. Guiando-se por esse lema, o grande objetivo perseguido pelo governo dito revolucionário era o desenvolvimento econômico com segurança.

Porém, devido à baixa escolarização da população àquela época, e tendo em vista a adoção do modelo econômico associado-dependente, que abriu portas para as empresas internacionais, especialmente dos Estados Unidos, o modelo organizacional de administração foi também importado, em consonância com as demandas das empresas estrangeiras.

A necessidade de mão de obra qualificada e da expansão na produção levou o sistema escolar a adotar o modelo organizacional regido pelas teorias da administração daquele período. Nesse sentido, Saviani (2008, p. 369) salienta que

difundiram-se, então, ideias relacionadas à organização racional do trabalho (taylorismo, fordismo), ao enfoque sistêmico e ao controle do comportamento (behaviorismo) que, no campo educacional, configuraram uma orientação pedagógica que podemos sintetizar na expressão “pedagogia tecnicista”.

No que diz respeito à pedagogia tecnicista, Saviani (2008, p. 381-382) afirma que

com base no pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretende-se a objetivação do trabalho pedagógico. [...] a pedagogia tecnicista buscou planejar a educação de modo que a dotasse de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem por em risco sua eficiência. [...] Daí também o parcelamento do trabalho pedagógico com a especialização de funções[...] o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios [...] A organização do processo converte-se na garantia da eficiência.



Essas constatações acerca da pedagogia tecnicista descritas por Saviani (2008) vão de encontro às realizadas por Sander (2007, p. 77) e que confirmam a natureza do desempenho administrativo como critério de eficiência, assim como é salientado a seguir:

com esses antecedentes, defino a eficiência como critério de desempenho econômico da administração. Aplicada à educação e à escola, a administração pautada pela eficiência econômica acentua as características extrínsecas e instrumentais dos fenômenos organizacionais e dos atos e fatos administrativos, nesse sentido, os protagonistas da eficiência, como critério de desempenho dominante da administração educacional e da gestão escolar, pautam suas concepções e ações pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade operacional. **A adoção dessa orientação econocrática na administração da educação não se coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da prática educacional** (grifos meus).

Se a lógica econômica é aplicada também na Educação e na escola, conseqüentemente o caráter racional e da produtividade também passam a definir o trabalho a ser desempenhado pelos agentes partícipes do processo educacional na consecução dos princípios óbvios da eficiência econômica, desprezando a função da escola e minimizando o que se poderia chamar de qualidade dos processos ensino e aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fase organizacional, a primeira apresentada neste texto, é que deu origem ao modelo de administração para a eficiência econômica. Esta fase, consignada pelo modelo de administração descrita por Sander (2007), empreende significado para a gestão escolar na contemporaneidade, devido às influências que na historicidade da construção do conhecimento e dos conceitos acerca da administração, passou a contribuir e influenciar os processos de gestão da Educação.

No que se refere à administração e ao desempenho administrativo na busca de uma possível Administração Escolar, Paro (2008, p. 123) afirma que





[...] a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para a realização de fins, é condição necessária da vida humana, estando presente em todos os tipos de organização social. [...] a administração se constitui num instrumento que, como tal, pode articular-se tanto com a conservação do *status quo* quanto com a transformação social. A recuperação desse caráter instrumental de toda administração é de importância decisiva para o exame da atividade administrativa em nossas escolas, já que, somente a partir desta perspectiva, é possível conceber a possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social.

Se a administração é condição necessária da vida humana e se movimenta em todos os segmentos da sociedade, suas teorias advindas das experiências passadas tendem a dimensionar as possibilidades, negativas e positivas, de se construir uma administração escolar partindo dos princípios gerais da administração.

Dessa forma, pensar na administração escolar sem analisar os princípios que originaram as teorias administrativas como um todo, seria desvincular a organização social chamada escola, da sociedade, negando assim a sua natureza e historicidade.

Nesse sentido, é importante ressaltar que os modelos de gestão escolar concebidos por Sander (2007) e descritos por meio da teoria do desenvolvimento administrativo, empreendem, de uma forma ou de outra, a elaboração de uma possibilidade de concepção de gestão baseada na realidade da Educação atual, o que o autor chama posteriormente de paradigma multidimensional de administração da Educação⁷.

Pensar a administração escolar como propiciadora de transformação social, conforme mencionado por Paro (2008), quando o autor concebe a possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social, nos remete ao pensamento educacional a respeito dessa administração discutida por Leão, Ribeiro, Lourenço Filho e Teixeira, nas primeiras décadas do Século XX, o que, inevitavelmente, tem contribuído significativamente com os estudos contemporâneos acerca do tema. Se a escola é uma organização social, ela é administrável, tendo em vista que os fins educacionais são definidos não só para quem está à frente dela, em sua gestão, porém, para todos os envolvidos no processo educativo.

⁷ Vide: SANDER, Benno. Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.





Se a gestão da escola vereda pelos princípios do desempenho administrativo, ela também comporta a reprodução da sociedade através dos seus princípios e fins e está diretamente ligada às questões de ordem econômica, pedagógica, política e cultural que permeiam ideologicamente os processos históricos que desvelam o próprio tipo de sociedade em evidência.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC, 1976.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANSOFF, H. I, et all. **Do Planejamento Estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.

ARRUDA, Cleberson P. **A gestão escolar e o paradigma multidimensional da administração da educação**. Goiânia: Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Educação, 2012. Dissertação.

BARNARD, Chester. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Campus, 2000.

COSTA, Jorge Adelino. **Imagens organizacionais da escola**. Lisboa: Edições Asa, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola: eleição de diretores, um caminho?** Goiânia, UFG/FE, 1990.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1989.

LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. São Paulo: Nacional, 1953.

LOURENÇO FILHO, Manuel B. **Organização e administração escolar: curso básico**. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

PARENTE FILHO, J. **Planejamento Estratégico na educação**. Brasília: Plano, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2008.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Por dentro da escola pública**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 1996.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP, 1952.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SIMON, Hebert A. **Comportamento administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SOUZA, Angelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. São Paulo, PUC-SP, 2006.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.4 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1980.

TEIXEIRA, Anísio. **Que é administração escolar?** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.36, n. 84, 1961, p. 84-89.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertat, 1995.

VEIGA, I. P. A. (Org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23 ed. Campinas: Papyrus, 2001.

VEIGA, I. P. A. e RESENDE, L. M. G. de (Orgs). **Escola: espaço do projeto político pedagógico**. 3 ed. Campinas: Papyrus, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

WEBER, Marx. **A ética protestante e o espírito de capitalismo**. São Paulo: Livradora Pioneira, 1967.

WITTMANN, Lauro Carlos. **Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico**. In: Revista Brasileira de Administração da Educação. ANPAE. Porto Alegre, v. 2, jul/dez, 1983, p.15.

Recebido em: 13/03/2026

Aprovado em: 26/03/2026

Publicado em: 08/04/2026

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.4 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)

