



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO ESCOLAR: REPRESENTAÇÕES SOCIAIS PARA O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Elisângela Campos Damasceno Sarmento (1); Monise Ravena de Carvalho Sousa (2)

*(1) e (2) Mestrandas da Universidade de Pernambuco - UPE – Campus Petrolina, e-mail:
elisceno@ifpi.edu.br; e-mail: monise.ravena@ifpi.edu.br.*

Resumo: A administração escolar, a partir dos anos de 1930 até meados de 1980, norteou-se por conceitos gerais da administração empresarial, que adotava um regime verticalizado e hierarquizado de relações de trabalho, dificultando, assim, um conjunto de ações democráticas que viabilizasse uma educação para todos. Somente, através do movimento pela Redemocratização no país, veio à tona a possibilidade de uma gestão democrática do ensino público no Brasil, pautada nos ideais da gratuidade, da obrigatoriedade, da laicidade e da qualidade. Nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo investigar essa mudança de filosofia e nomenclatura (administração escolar / gestão escolar) nas instituições de ensino da educação brasileira. A pesquisa está calcada numa revisão bibliográfica, fundamentada, primordialmente, em Teixeira (1997), Sander (2007), Paro (2007), dentre outros autores que concedem validação científica a este trabalho. Espera-se, portanto, que o presente artigo propicie uma reflexão em torno da temática proposta, desencadeando, assim, apropriações teóricas e práticas imprescindíveis à compreensão do contexto da administração escolar / gestão escolar que vem estruturando a educação brasileira, discutindo, dessa forma, as representações sociais dos léxicos “administração escolar” e “gestão escolar” por diversos períodos da história da educação do país.

Palavras-chave: administração escolar, gestão escolar, educação brasileira.



Introdução

A Constituição Federal de 1988 instituiu a gestão democrática do ensino público como princípio da educação pública e, em 1996, houve a sua consolidação através da LDBEN nº 9.394. Essa normativa introduz uma nova organização escolar, não mais calcada nos pressupostos da Administração Empresarial, mas nos princípios da Gestão, entendidos como mais democráticos, capazes de proporcionar a autonomia dos sujeitos educativos mediante a participação e construção coletiva.

No entanto, diferentes sentidos vêm ocupando os espaços de gestão democrática, os quais, muitas vezes, não refletem os ideais que impulsionaram a sociedade civil a reivindicar esse princípio para o campo educacional, desencadeando, assim, a necessidade de uma análise crítica em torno dessa questão.

Desse modo, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar a mudança de filosofia e nomenclatura no seio da educação brasileira do século XX e início do século XXI, tendo como parâmetros: a administração escolar e a gestão escolar. Apresenta como objetivos específicos: verificar as representações sociais da administração escolar e da gestão escolar para o contexto da educação brasileira; refletir sobre o arcabouço teórico que discorre sobre essa temática, apontando, assim, os resultados encontrados e as suas implicações à qualidade da educação.

A pesquisa está fundamentada, primordialmente, em Leão (1945), Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007), Teixeira (1997), Sander (2007) e Paro (2007), que concedem a este trabalho validação científica.

Portanto, diante das inúmeras alterações que vêm sendo processadas no âmbito educacional, torna-se necessário o esforço de compreender os pressupostos que orientaram a administração escolar e orientam a gestão escolar, a fim de não recairmos em nomenclaturas vagas que não repercutem em transformações expressivas para a educação, não ultrapassando a mudança de nomes.

Metodologia

A pesquisa que ora se apresenta caracteriza-se como uma revisão bibliográfica, de caráter cronológico, que discute as principais ideias dos educadores que marcaram as últimas décadas do século XX e a primeira do século XXI,



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

iniciando, assim, os debates em torno da administração escolar e da gestão escolar.

Resultados e Discussão

A administração escolar estrutura-se como campo de estudos acadêmicos há menos de um século. Os primeiros escritos teóricos, no Brasil, reportam-se, segundo Sander (2007), à década de 1930. Isso não significa que a prática administrativa era inexistente na educação brasileira até então. Todavia, a ausência de um sistema de ensino para a população, fruto do descaso dos governantes daquele período, não favoreceu o desenvolvimento de um corpo teórico em relação à administração educacional. As publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007, p. 21).

Nesse momento, o contexto educacional acadêmico encontrava-se imerso nos ideais progressistas de educação, em contraposição à educação tradicional, a qual não mais favorecia os ideais de desenvolvimento do país naquele período, que se voltava para o avanço da industrialização. Tal cenário educacional constituiu-se, em virtude da influência do movimento pedagógico da Nova Escola, especialmente, da corrente norte-americana, protagonizada por Dewey (1960).

Em meio a essas transformações, vários educadores verificaram certa desorganização do aparelho escolar, surgindo, assim, os primeiros escritos sobre a administração escolar no Brasil, a saber: Leão (1945), Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) e Teixeira (1964; 1997) que representam esse arcabouço teórico.

No início do século XX, “a administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1945, p. 154).

Situando a administração escolar no âmbito da administração geral, Henry Fayol a compreende como um conjunto de operações: técnicas; financeiras; de segurança; de contabilidade e as administrativas propriamente ditas.

Ressalta-se que a estrutura administrativa que se compõe a partir dessa orientação deixa explícita uma forma de organização baseada na hierarquia das funções. Nessa perspectiva de administração, os diretores assumem papel preponderante, é a figura central. É o líder, condutor educacional de sua gente, o árbitro nos assuntos de educação.” (LEÃO, 1945, p. 158).



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

Para Leão (1945), o diretor não deixa de ser educador, mas sua ação amplia-se. É, então, o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade.

Dessa forma, “a administração não é um privilégio nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (LEÃO, 1945, p. 10). Assim, a “cabeça” é o diretor e os “membros”, os demais componentes da escola.

A teoria da administração escolar que Ribeiro (1986) apresenta tem como um de seus fundamentos as atividades da escola, baseando-se na filosofia de educação, política da educação e ciências correlatas ao processo educativo.

Na visão de Ribeiro (1986), a administração escolar deve atender a uma filosofia e a uma política de educação. Filosofia de educação é entendida como objetivos e ideais de educação (o porquê de se educar, a escolha e a determinação dos fins que se pretende alcançar com o processo educativo). A política de educação, por sua vez, opera como meio de realizar os objetivos e ideais da filosofia de educação.

Salienta-se que, como suportes na definição desses fins e meios do processo educativo, estão os conhecimentos das ciências correlatas à educação, como a Biologia, a Psicologia e a Sociologia.

Ribeiro (1986) discorre, também, sobre a inserção dos conhecimentos da administração geral (Taylor e Fayol) na administração escolar, expondo que a administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação; é uma atividade produtiva; é um conjunto de processos articulados; pode ser tratada por método científico e interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente.

Paro (2007) afirma que reside um paradoxo na obra de Ribeiro: ao mesmo tempo em que afirma que a administração escolar tem como finalidade a mediação para a realização de objetivos educacionais, sendo que o processo educativo tem como fim último a formação de sujeitos autônomos, como pode atender a objetivos semelhantes ao da administração geral, que visa, em última instância, à produção, subsumindo a condição de sujeito dos envolvidos?

Desse modo, a administração escolar não pode atender aos objetivos da administração geral, pois a comunidade escolar não é um produto que dará lucro imediato; são sujeitos que trabalham para a emancipação intelectual da pessoa humana e, como tal, o investimento só será percebido a longo prazo, traduzido em desenvolvimento social, econômico e cultural.



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

Vale ressaltar que Ribeiro (1986) aborda os processos da Administração Escolar em três momentos sucessivos: antes das atividades específicas da escola: planejamento e organização; simultaneamente a elas: comando – com controle e supervisão - e assistência à execução; ao fim de cada etapa de atividades: avaliação dos resultados e relatório crítico.

Para Ribeiro (1986), o princípio fundamental da administração escolar é a autoridade, entendida como o direito de mandar e de se fazer obedecer. Segundo o autor, isso se faz imprescindível à estrutura hierárquica da organização. O diretor é autoridade, por excelência, na escola, ele manda em virtude de uma lei que lhe dá esse direito e, também, porque mandar é uma das competências inerentes ao seu cargo.

Ao mesmo tempo, Ribeiro (1986) salienta que a base das relações humanas nas escolas ou nos sistemas de ensino é a colaboração consentida e não fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer. Diante disso, observa-se claramente a incoerência do pensamento do autor.

Para Lourenço Filho (2007), as escolas existem, a fim de que produzam algo em quantidade e qualidade, suprimindo a improvisação em favor do desenvolvimento racional e científico.

O autor diferencia organização de administração. Organizar diz respeito a bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições operativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados. Administrar, por sua vez, é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral. E o conjunto dessas ações, o autor denominou de processo administrativo. Assim, o processo administrativo não deve ser concebido como um fim em si mesmo, mas como meio de tornar as instituições mais eficientes.

Lourenço Filho (2007) menciona que distingue duas teorias administrativas, a saber: as teorias clássicas e as novas. Os estudos de Henry Fayol e Frederic Taylor constituem-se nas elaborações teóricas denominadas clássicas. Em tais teorias, o pressuposto fundamental é o poder motivador que uma estrutura formal por si mesma imponha a uma organização de fato. Dessa forma, as pessoas que deles participam são consideradas “peças abstratas”.

As teorias novas, conforme afirma Lourenço Filho (2007), vêm complementar as teorias clássicas, reconhecendo a influência das pessoas frente ao desenvolvimento das decisões. Assim, as teorias clássicas centralizavam sua atenção no processo administrativo formal; nas teorias novas, essa atenção se estende ao comportamento administrativo. Mas as novas técnicas não



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

invalidam nem substituem as teorias clássicas, apenas as enriquecem, como novos elementos que podem levar a metodologia da Organização e Administração a maior desenvolvimento.

Assim, Lourenço Filho (2007) apoia-se nas duas teorias administrativas, afirmando que o sistema escolar carece tanto das atividades de planejamento, coordenação, controle e avaliação, quanto da valorização das relações humanas que se processam nesse espaço, não eliminando, portanto, as estruturas hierárquicas.

Algumas atividades da teoria de Lourenço Filho (2007) não se distinguem daquelas já defendidas por Ribeiro (1986) e Leão (1945): “planejar e programar, dirigir e coordenar, comunicar e inspecionar, controlar e pesquisar”, em função de partirem da mesma base, proposta por Henry Fayol. O diferencial da perspectiva de Lourenço Filho é que, na escola, por se tratar de serviços de ensino e não de produtos (como nas fábricas), as atividades administrativas devem levar em conta as relações humanas, que são a matéria-prima da produção do ensino, estabelecendo um trato entre elas, no sentido de ajustá-las, fazendo-as sentirem-se responsáveis pelo processo de que fazem parte, sem, no entanto, terem participado de sua concepção.

Teixeira (1997) afirmava que eram necessárias mudanças na administração escolar, em virtude de que, antes, o ensino era destinado a uma elite minoritária, no entanto, deveria estender-se para todos, ressaltando que não se trata apenas de escolas para todos, mas de que “todos aprendam”.

Diante disso, a administração escolar deveria conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – a chamada organização e eficiência em massa, assim, demonstrava a sua preocupação com a qualidade do ensino e a melhoria da administração escolar, com vistas a subsidiar o pedagógico.

Conforme Teixeira (1997), a natureza da administração escolar é de subordinação e não de comando. Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado. São, assim, as duas administrações opostas.

Nesses termos, o enfoque tecnocrático (administração escolar) sofre críticas através do enfoque sociológico, liderado por Arroyo (1979), Félix (1985) e Paro (2000).

Miguel Arroyo (1979), ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, começa por questionar qual a contribuição desta racionalidade para a diminuição das desigualdades sociais, e acaba por concluir que “há sintomas de que o sistema escolar vem contribuindo para o contrário” (p. 38). Isso porque, no entendimento do autor, a administração tem



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

sido vista como exercício do poder, a fim de reproduzir determinadas relações sociais que são funcionais à manutenção da sociedade civil sob o prisma do desenvolvimento econômico, ou seja, do capitalismo.

Desse modo, a administração escolar seguindo o viés da administração geral reproduz o sistema vigente, aumentando o abismo social. Arroyo (1979) aponta a urgência em desenvolver práticas administrativas que envolvam a participação da comunidade escolar, com vistas a redefinir os fins da educação.

Félix (1985) desenvolve a crítica à administração escolar no mesmo sentido de Arroyo. Parte do reconhecimento de que a prática administrativa tal como se apresenta, a partir das teorias de Taylor e Fayol, é fruto da organização capitalista do trabalho. Tendo esse modo de produção o objetivo de acúmulo de capital a partir da exploração do trabalho. Assim, a função administrativa tem como propósito exercer pleno controle sobre as forças produtivas.

Nessa perspectiva, os princípios da administração geral revelam, portanto, uma universalidade e neutralidade que não se confirmam na prática, pelo contrário, expressam a manutenção do sistema capitalista, elevando os níveis de desigualdade social.

Segundo Félix (1985), por se apresentarem como essencialmente técnicas, as teorias da administração empresarial aplicadas no âmbito da educação desviam os problemas de suas razões sociais, econômicas e políticas para soluções técnicas, obscurecendo a análise dos condicionantes da educação.

Paro (2000) afirma que a administração é a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), podendo ser empregada em processos de diferentes naturezas. Sua crítica recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, colocando-o a serviço de uma determinada classe social – a classe dominante dos meios de produção.

É a partir dessas críticas à prática de administração escolar, baseada no enfoque tecnocrático, que começa a aparecer na literatura o conceito de gestão escolar. É esse caráter de essência política e de preocupação com o pedagógico que dão base ao conceito de gestão escolar, como forma de diferenciar-se da visão técnica que, historicamente, permeou o conceito de administração escolar.

Assim, na década de 1980, começou, no Brasil, o movimento pela democratização da escola pública. Como resultado disso, tem-se a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público” na Constituição Federal de 1988, referendado, posteriormente, na LDB, de 1996. Dessa forma, o ensino democrático não é só aquele que permite o acesso de todos



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

que o procuram, mas também oferece a qualidade que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais.

Conforme Gracindo e Kenski (2001), as termos gestão e administração são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se, também, como sinônimo de gerência, numa conotação neotecnicista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a nova alternativa para o processo político-administrativo da educação.

No entanto, a grande maioria dos autores preferem utilizar o termo gestão, para ressignificar essa prática, com vistas a expressar, plenamente, toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos frente a essa temática.

Lück (2007) defende que o conceito de gestão supera o de administração, pois se assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas. A gestão, dessa forma, envolve um sentido e prática mais abrangente, envolvendo os elementos culturais, políticos e pedagógicos do processo educativo, sendo sua lógica orientada pelos princípios democráticos.

Vale ressaltar que, mesmo diante dessa inovação de nomes e princípios, a gestão escolar ainda conserva certo autoritarismo em suas práticas, embora sendo recriada pelos ‘novos’ procedimentos da gestão (supostamente) democrática.

Com o processo de redemocratização que aconteceu, no Brasil, na década de 1980, houve, também, a introdução da gestão escolar democrática. No cenário político-econômico, ocorreu o advento do neoliberalismo, com a redução do Estado no controle da economia, e a adoção do padrão de acumulação flexível, através do modelo de produção toyotista, com vistas ao crescimento da taxa de lucro.

O toyotismo trouxe, então, os princípios da flexibilização, do trabalho em equipe, da participação e da autogestão (“autonomia”), mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, representando, assim, metáforas capazes de dissimularem os conflitos.

Nesse sentido, a Gestão Democrática do Ensino Público surge multifacetada. De um lado, guardadora de um projeto democrático com vistas à ampliação dos espaços de cidadania e construção de uma educação de qualidade; de outro, como estratégia do gerenciamento econômico global no fortalecimento do sistema capitalista de sociedade.



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

Dessa maneira, num modelo educativo neoliberal, os inúmeros índices de avaliação cumprem a função de um controle externo mascarado, justificado em função da garantia de um padrão mínimo de “qualidade”, atuando como uma estratégia de regulação do sistema de ensino.

Nesse sentido, na tentativa de análise frente às continuidades nas bases referenciais da administração escolar para a gestão escolar, o que se pode apreender de comum é o fato de que a nova proposta de gestão escolar mantém o alicerce da divisão do trabalho sustentado na organização capitalista da sociedade. A gestão escolar, de forma indireta, acabou por sofrer a interferência das mudanças no mundo do trabalho, através das políticas educacionais de orientação neoliberal.

A diferença é que, no campo de conhecimentos da gestão, essa evidência é posta em análise, na forma de um esforço para superar as características de controle do trabalho para a perspectiva da partilha das decisões.

É importante frisar que deve permanecer o argumento de que a administração/gestão escolar deve buscar atender a uma política e filosofia de educação (RIBEIRO, 1986) e que essa prática justifica-se pela busca da qualidade na educação (TEIXEIRA, 1961).

Conclusões

Embora o termo “gestão escolar” esteja impregnado de ideologia democrática, não se observa uma práxis democrática e libertadora, pelo contrário, os ideais neoliberais se sobrepuseram e vivencia-se a reprodução do sistema capitalista vigente.

Nessa perspectiva, almeja-se que os estudiosos da administração / gestão escolar possam se debruçar neste arcabouço teórico e imbuídos de uma formação político-militante, herdada da pedagogia moderna, possam inspirar a transformações de posturas, capazes de propiciar a tão sonhada democracia na educação brasileira.

Portanto, a administração ou a gestão escolar encontram-se também vulneráveis às novas necessidades sociais decorrentes das mudanças econômicas e históricas. A racionalidade técnica da administração ou gestão escolar legitima valores e a conformação de uma divisão hierárquica do trabalho, a exemplo das estruturas e relações sociais capitalistas. Para a transformação dessa realidade, faz-se mister um engajamento político de diversos matizes ideológicos, para que, pela conjunção de forças, possa-se engendrar a práxis da democracia na educação brasileira.



III CONEDU

CONGRESSO NACIONAL DE
E D U C A Ç Ã O

Referências Bibliográficas

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.

BRASIL. Constituição, 1988.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.

DEWEY, J. **Experiencia y Educacion**. 7ª ed., Buenos Aires, Editorial Losada, 1960.

FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (orgs.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar**: curso básico. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007.

LÜCK, H. **Gestão Educacional**: uma questão paradigmática. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007.

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932.

PARO, V. **Administração Escolar**: introdução crítica. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez, 2007.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

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

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

TEIXEIRA, A. Natureza e função da Administração Escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n.º 1. Salvador: ANPAE, 1964.

TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.