

TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL: DESVENDANDO CAMINHOS

Luciana de Araújo Nascimento-Guaraldo¹

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de analisar a trajetória histórica da gestão escolar no Brasil, destacando a influência direta do contexto histórico e social na organização dos processos de gestão nas escolas. Partindo da compreensão de que a gestão escolar é moldada pelas características da sociedade em que está inserida, discutimos como as mudanças no mundo do trabalho ao longo do tempo têm impactado significativamente as práticas de gestão educacional e escolar. Este estudo adota uma abordagem exploratória, utilizando a análise documental bibliográfica para examinar os principais marcos históricos e as transformações na gestão escolar brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão escolar; Gestão educacional; Sociedade.

ABSTRACT: This article aims to analyze the historical trajectory of school management in Brazil, highlighting the direct influence of historical and social context on the organization of management processes in schools. Building on the understanding that school management is shaped by the characteristics of the society in which it is embedded, we discuss how changes in the world of work over time have significantly impacted educational and school management practices. This study adopts an exploratory approach, utilizing bibliographic documentary analysis to examine the main historical landmarks and transformations in Brazilian school management.

KEY-WORDS: School management; Educational management; Society.

A gestão escolar no Brasil tem sido objeto de crescente interesse acadêmico e político, refletindo a necessidade de compreender como as instituições de ensino são administradas em diferentes contextos históricos e sociais. Neste sentido, este artigo propõe-se a investigar a relação entre a gestão escolar e o contexto histórico, destacando como as mudanças na sociedade e no mundo do trabalho têm influenciado a organização e as práticas de gestão nas escolas brasileiras.

Para tratar da trajetória histórica da gestão escolar no Brasil, utilizamos como fundamento estudos realizados por diferentes pesquisadores, os quais tiveram como objeto

¹Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Mestre em Educação pela Universidade de Maringá. Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual de Maringá. Integrante do LEIP/UEM (Laboratório de Estudos do Império Português) e do LEFEVG/UEM (Laboratório de Estudos Feministas e Violência de Gênero). Professora Pedagoga da rede pública de ensino do estado do Paraná (SEED/PR). Contato: prof.lucianaaraujonascimento@gmail.com

de estudo a gestão da escola em distintos momentos históricos. Como veremos na sequência do texto, a história da gestão escolar no Brasil surge das primeiras preocupações em sistematizar o conhecimento relativo às formas de administrar a escola.

Assim, para entendermos as noções gerais presentes no conceito de administração escolar destacamos as obras de Carneiro Leão (1945), Querino Ribeiro (1938), Lourenço Filho (1976), Anísio Teixeira (1997). Para a compreensão das primeiras delimitações da gestão escolar destacamos os escritos de Arroyo (1979), Félix (1984), Paro (1988). Além disso, contamos com obras de Sander (1995), Souza (2006), Lück (2006) e Drabach (2009) que nos ajudam a entender não apenas o contexto de produção, mas também as ligações possíveis entre as temáticas administração e gestão escolar e as conceituações presentes nessas palavras.

Para melhor compreensão acerca da contextualização histórica da gestão escolar no Brasil, começamos com alguns apontamentos sobre as primeiras teorizações relacionadas ao tema, quando esse campo do conhecimento era conhecido como administração escolar.

Em seguida, destacamos como as teorizações sobre a administração escolar começam a ser questionadas, desenvolvendo as primeiras preocupações sobre os aspectos políticos e pedagógicos presente na área. É nesse contexto que o termo “gestão escolar” ganha proeminência, sendo adotado como uma alternativa à administração escolar.

Além disso, é nosso objetivo expor as relações entre o mundo do trabalho, as transformações sociais e como esses elementos influenciam de forma muito direta a educação e a gestão da escola.

As raízes da administração escolar nas primeiras elaborações teóricas

De acordo como Drabach (2009), a administração escolar se estrutura como campo de estudos a partir da década de 30 do século XX. É a partir desse momento que encontramos uma série de pesquisas, livros e publicações que têm como objeto de análise a administração da instituição escolar.

Esse interesse pela organização da administração escolar só pode ser compreendido se levarmos em conta o contexto histórico mais geral pelo qual a sociedade passava como, por exemplo, as mudanças nos campos: econômico, científico, político e cultural com a consolidação e propagação do sistema capitalista pela Europa e Brasil.

No campo educacional temos a disseminação dos ideais progressistas de educação da Escola Nova, em contraposição a Pedagogia Tradicional. Foi mediante a reorganização da sociedade, com as mudanças mencionadas anteriormente, que deu origem a novas dinâmicas sociais, demandando uma reconfiguração da educação naquele período.

O movimento da Escola Nova era considerado o que se havia de mais progressista na educação. Para Drabach (2009), este movimento foi capaz de combinar as necessidades individuais e sociais guiadas pelos ideais do sistema capitalista. Na educação, por exemplo:

A necessidade de mão-de-obra para as indústrias demandava um trabalhador que atendesse às exigências de velocidade e de eficiência dos resultados, necessidades do modelo produtivo fordista/taylorista. A escolarização, neste período, generaliza-se, passando a se constituir em processo decisivo tanto no âmbito do progresso individual, quanto social. (Drabach, 2009, p. 18).

Ao analisarmos o contexto educacional da década de 1930, constatamos que os principais intelectuais brasileiros, influenciados pelo movimento escolanovista, defenderam: a maior cientificização da educação, a necessidade de ampliação das vagas nas escolas e o objetivo de erradicar o analfabetismo. Foi nesse período que houve o desenvolvimento das ideias de que a reconstrução da sociedade estava intrinsecamente ligada à reconstrução da educação.

É no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 1932, que encontramos algumas ponderações sobre a importância que administração escolar passa a assumir e quais são suas características naquele contexto.

Onde se tem de procurar a causa principal desse estado antes de inorganização do que de desorganização do aparelho escolar, é na falta, em quase todos os planos e iniciativas, da determinação dos fins de educação (aspecto filosófico e social) e da aplicação (aspecto técnico) dos métodos científicos aos problemas de educação. Ou, em poucas palavras, na falta de espírito filosófico e científico, na resolução dos problemas da administração escolar (Manifesto, 1932, p. 01).

O Manifesto, teve como fundamento a defesa dos princípios do movimento da Escola Nova, ou Pedagogia Escolanovista, ao propor as diretrizes de uma política educacional. Nesse documento encontramos crítica a função exercida pela administração escolar, caracterizada-a como a principal causa da falta de organização da instituição escolar. Esse documento nos oferece as bases para compreendermos as primeiras preocupações teóricas com a temática da administração escolar.

Além dessas preocupações teóricas percebemos a institucionalização de algumas

disciplinas, relacionadas a administração escolar na Universidade de São Paulo (USP) e no Instituto de Educação do Rio de Janeiro. Nesses cursos de ensino superior as teorizações sobre a administração escolar se respaldavam em teóricos do campo da administração científica como Henry Fayol (1841-1925), Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947).

Para dimensionarmos as produções sobre administração escolar é importante citarmos alguns nomes e obras como: José Querino Ribeiro com a obra *Fayolismo na Administração das escolas públicas* (1938); Antônio Carneiro Leão, com o livro *Introdução à Administração Escolar* (1945); Lourenço Filho, *Organização e Administração Escolar: curso básico* (1976); e Anísio Teixeira, com a obra *Educação para a Democracia: introdução à administração escolar* (1997).

Contatamos que esses autores e obras constituíram os primeiros contornos teóricos da área da administração escolar. Eles são considerados os pioneiros sobre a temática no Brasil, sendo seus escritos as primeiras formulações conceituais referente às formas de se administrar a instituição escolar.

De acordo com Drabach (2009), nessa fase os fundamentos presentes nas formas de se compreender a administração escolar estiveram fortemente ligados a abordagem clássica da administração científica, a “[...] as preocupações em torno da administração neste espaço conduzem os autores a adequar os princípios da administração geral aos objetivos da educação” (Drabach, 2009, p. 21). Nessas obras, encontramos como uma das principais características, a transposição de elementos próprios do campo da administração científica para a administração escolar.

A abordagem clássica da administração científica pode ser caracterizada por duas correntes: a primeira é composta por Frederick Winslow Taylor (1856-1915), com desenvolvimento do que denominamos taylorismo, e Henry Ford (1863-1947), com o fordismo. Esse primeiro grupo pode ser caracterizado pela padronização do método de trabalho e ferramentas utilizadas, separação entre ações intelectuais e instrumentais, hierarquização de funções: cada pessoa possui uma função específica, divisão e fiscalização sobre o trabalho, produção em massa. De forma geral o que se objetiva com essa abordagem é garantir melhor relação custo/benefício e o aumento da eficiência operacional.

A segunda corrente da abordagem clássica da administração científica é representada por Henry Fayol (1841-1925), cuja ênfase recaía na estrutura organizativa

da administração. A prioridade era a estrutura administrativa organizada de forma sistemática e fiscalizada em todos os espaços, tempos e ações.

Souza (2006), quando trata do perfil da gestão escolar no Brasil e analisa as obras de alguns autores que escreveram sobre a administração escolar nesse período, pontua que o trabalho de Antônio Carneiro Leão, por exemplo, foi uma tentativa de organizar cientificamente as ações educativas desenvolvidas na instituição escolar. A proposta se vincula a uma administração escolar organizada de forma rígida e hierárquica, centralizada na figura do diretor.

Com a obra de José Quirino Ribeiro, Souza (2006) afirma que a administração escolar é considerada um dos campos de aplicação da administração científica. Na escola, por exemplo, poderiam ser desenvolvidos os princípios tayloristas de hierarquização de funções e divisão de trabalho entre os seus integrantes. Além disso, fundamentado em Fayol, Ribeiro enfatiza a importância do comando unificado, com a centralização das decisões nas mãos do diretor.

Em Lourenço Filho, de acordo com Souza (2006), também encontramos os ecos da administração científica ao propor a necessidade da administração escolar se fundamentar nos princípios da cientificidade, racionalidade científica, planejamento, estrutura burocrática e controle das ações.

Com Anísio Teixeira, vemos os primeiros indícios da tentativa de rompimento da administração escolar com a administração científica, quando propõe que a administração da escola não deve estar centrada exclusivamente no diretor. Junto ao supervisor e orientador escolar, o diretor deveria compor uma tríade na administração da escola. Para Drabach (2009, p. 52):

Anísio Teixeira, apesar de ser contemporâneo dos demais autores aqui tratados, dá início a um pensamento que rompe com a defesa dos princípios da administração geral adequados à educação. Embora o pensamento contrário continue forte até o final da década de 1970, apontamentos desta mesma natureza serão enfocados na década seguinte, situando-os como elementos para uma tentativa de mudança no campo da administração escolar.

É importante salientarmos que ao elencarmos as principais características dessas obras queremos identificar seus referenciais teóricos, pois foram eles que sustentaram não somente as teorizações referentes a administração escolar, mas também as práticas desenvolvidas na escola naquele momento.

Portanto, não se trata aqui de julgar os autores pelas suas idéias acerca da Administração escolar, mas de compreendê-las como situadas em um espaço-tempo circunscrito por condições teóricas, culturais, políticas e econômicas (Drabach, 2009, p. 21).

Sander (1995), quando analisa as teorizações referente a Administração Escolar desse período a caracteriza pelo enfoque tecnocrático, pois esteve alicerçado nos princípios da administração científica, especialmente vinculados as teorias de Taylor e Fayol. Verificamos que a perspectiva geral que orientou as teorizações dos intelectuais brasileiros foi a relação existente entre o papel exercido pela escola e o desenvolvimento econômico do país. O objetivo final da administração escolar era garantir a adequação da escola as demandas da sociedade, as demandas do sistema de produção capitalista.

Podemos compreender, portanto, que a necessidade de organizar a instituição escolar estava intrinsecamente ligada à expansão das instituições educacionais, diante do crescente processo de urbanização e industrialização da sociedade brasileira. É importante ressaltar que cada autor abordado apresenta suas particularidades na compreensão do processo educacional. No entanto, o que podemos inferir, de maneira geral a partir dessas obras e autores, é que o propósito dessas teorizações estava intimamente relacionado à eficácia do processo educativo para atender às demandas impostas pela sociedade. Nesse contexto, a administração escolar emerge como o campo de conhecimento adequado para garantir a eficácia do processo educacional.

Dessa forma, é importante que nos atentemos para o fato de que as produções teóricas iniciadas na década de 30, e desenvolvidas até os anos 60 do século XX, referente a administração escolar, representam diferentes tentativas de se pensar o processo educacional de acordo com as relações sociais do mundo do trabalho daquele momento.

De acordo com a historiografia da educação brasileira, essas teorizações, são consideradas um grande avanço para a educação da época:

Esses enfoques administrativos desenvolvidos até os anos de 1960 representaram diferentes tentativas de pensar o processo educacional, historicamente considerados grandes avanços para a administração da educação (Lopes, 2012, p. 60).

Circunstância que não é a mesma quando adentramos o período do governo militar (1964-1984), com a política educacional de cunho utilitarista, fundamentadas na Teoria do Capital Humano. É comum nos estudos sobre administração escolar expor a influência que o sistema produtivo exerceu sobre o sistema educacional nesse momento da história da

educação brasileira. No campo da administração escolar, por exemplo, a função do diretor se vinculava ao gerenciamento do patrimônio material e humano, bem como a adequação e cumprimento daquilo que era demandado das instâncias superiores para a instituição escolar.

Em essência, a função do administrador era de fiscalização e controle das atividades desenvolvidas na escola. Essa atitude era autoritária, de decisões centralizadas, o que representou um retrocesso no processo de administração da escola (Lopes, 2012, p. 60).

Entre os períodos de 1960 a 1980 o campo da administração escolar esteve fortemente ligado aos princípios da Pedagogia Tecnicista, concepção que permeou a educação brasileira durante a Ditadura Militar, fato que não permitiu o desenvolvimento teórico tão rico como foi o período anterior. Percebemos que esta estagnação teórica está relacionada ao caráter tecnicista implementado na educação como fruto dos acordos internacionais firmado entre o governo brasileiro e os Estados Unidos (MEC/USAID).

É no contexto da Nova República, no processo de redemocratização do país, com desenvolvimento e organização de diversos movimentos sociais que reivindicavam maior participação popular nas decisões relativas às políticas públicas e sociais e com o término do Regime Militar (1964-1985) que constatamos uma nova configuração no campo da administração escolar.

Essa nova configuração foi fundamentada no enfoque dado as teorizações propostas pelo campo, que passaram a criticar o forte vínculo existente entre os princípios da administração científica e a administração escolar. Foi nesse momento, de acordo com Sander (1995), que a diretriz dada às produções sobre a administração escolar teve como base o enfoque sociológico: como a crítica a função atribuída à educação na sociedade, problematização do caráter político da administração escolar e o rechaço para segundo plano da função técnica que lhe fora atribuída até então, como as primeiras teorizações dos pioneiros da administração escolar no Brasil. Para exemplificarmos com essas produções propiciaram um novo rumo nas formas de se compreender a administração escolar passemos a uma breve análise das obras de Arroyo (1979), Félix (1984) e Paro (1988).

Os primeiros contornos da gestão escolar: crítica à administração escolar

Arroyo (1979), ao dicorrer sobre administração da educação, o poder e a participação, tendo como fundamento do enfoque sociológico, analisa os vínculos entre os princípios da administração científica e o processo educativo, indagando sobre a contribuição dos princípios da administração científica para a redução das desigualdades sociais.

Para o autor a forma como a administração escolar era conduzida auxiliava na manutenção das relações de desigualdades próprias do sistema capitalista, pois ao reproduzir seus princípios, contribuía para sua manutenção. Ao apresentar o caráter político presente na suposta racionalidade administrativa, Arroyo (1979, p. 39) propõe a seguinte reflexão: “[...] a insistência em apresentar a racionalidade administrativa como necessidade ‘natural’ ao bom funcionamento das instituições oculta a dimensão política de todo o processo administrativo”.

Para o autor, em contraponto a racionalidade e neutralidade presente nas atividades da administração escolar, esse campo do conhecimento precisa ser compreendido permeado pela percepção política de suas atividades, pois toda prática, com a perspectiva de apoliticizar a administração escolar significa, em última instância “[...] uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos” (Arroyo, 1979, p. 43). A partir desses argumentos, a proposta do autor é o desenvolvimento de práticas administrativas que integrem a comunidade na participação ativa das decisões dos rumos da escola:

O problema, pois, é como encontrar mecanismos que gerem um processo de democratização das estruturas educacionais através da participação popular na definição de estratégias, na organização escolar, na alocação de recursos e, sobretudo, na redefinição de seus conteúdos e fins. Fazer com que a administração da educação recupere seu sentido social (Arroyo, 1979, p.46).

Para Souza (2006), Arroyo (1979) também se preocupa com o papel do diretor escolar, pois era urgente a necessidade de superar a suposta neutralidade presente em suas funções como lhe atribuíam em os cursos de formação e os documentos oficiais do Estado. Era imprescindível a percepção da natureza política do trabalho escolar, nos vínculos existentes entre escola e sociedade.

A preocupação do autor é de que os dirigentes estavam pouco concentrados nos aspectos mais amplos que têm impacto na organização e gestão das escolas e dos sistemas de ensino e que são, em grande parte, responsáveis pelas causas dos problemas educacionais. [...] Arroyo

sugere que os cursos de formação se pautem pela formação do “educador – docente, administrador, orientador... capaz de um fazer pensado, crítico, atento ao modelo de um homem a ser educado e às relações entre a escola e a sociedade (Souza, 2006, p. 68 e 69).

Maria de Fatima Costa Felix (1984), ao questionar se a administração escolar deveria ser um problema educativo ou empresarial, elaborou uma crítica à administração escolar na mesma perspectiva presente em Arroyo. Para ela os princípios sobre a administração presentes nas teorias de Taylor e Fayol são frutos da organização do trabalho guiado pelo sistema capitalista, cujo objetivo do modo de produção é o acúmulo de capital a partir da exploração do trabalhador.

A finalidade da administração, nesse sentido, é “[...] exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador” (Félix, 1984, p.35). A autora explicita as ligações entre o sistema escolar e a sistema capitalista de forma em que o papel da administração escolar é proporcionar ao Estado o controle sobre a educação. Esse controle possibilitaria adaptar os objetivos de formação humana aos objetivos de desenvolvimento econômico do país.

Nesse contexto, a suposta neutralidade das teorias da administração é desvelada, pois os princípios gerais que guiam essas teorias são frutos de uma determinada demanda da sociedade capitalista. A generalização da prática administrativa para todos os campos do saber, inclusive para a educação na administração escolar, está relacionada com a disseminação do modo capitalista de organização da sociedade moderna:

Ocorre, portanto, que a generalidade das teorias da Administração de Empresa não é apenas o resultado de seu desenvolvimento teórico ao ponto de elaborar uma teoria integral capaz de abarcar toda a realidade da prática administrativa de qualquer tipo de organização. Nem a tentativa da Administração Escolar em adotar os princípios de organização e administração das empresas capitalistas e os critérios de eficiência e produtividade resulta, apenas, da sua evolução teórica em relação às teorias modernas da Administração de Empresa, cuja “base científica” vai se solidificando, a partir das pesquisas das Ciências comportamentais e das Ciências Exatas (Félix, 1984, p.76).

Para Felix (1984) as bases teóricas na qual a administração escolar está alicerçada é administração de empresas, pois a “[...] Administração Escolar não construiu um corpo técnico próprio e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas da Administração de Empresa” (Félix, 1984, p. 71). Nesse sentido, pelo fato da administração

escolar, guiada pelos princípios da administração científica, ser considerada basicamente técnica, não ocorre a problematização das relações entre as questões de ordem social, econômica e políticas com a educação. Fato que obscurece as análises dos condicionantes da educação no sentido de entender a educação como determinada historicamente.

De forma geral podemos verificar que a autora percebe na administração escolar o caráter político de sua função, mais do que um conjunto de técnicas necessárias para organizar a instituição escolar, a administração escolar é um instrumento de controle do processo educativo que tem por finalidade atender as demandas do sistema capitalista.

Ainda sobre esse período, importantes foram as contribuições de Vitor Paro (1988), quando se propõe a analisar as condições e possibilidades da administração escolar voltada contribuir para transformação social. Suas elaborações também foram ao encontro do quadro de crítica da administração escolar baseado na administração científica, no contexto da década de 80.

Na obra *Administração Escolar: introdução crítica*, o autor demonstra como as duas tendências referente às formas de se compreender a administração escolar incorriam em erros. De um lado havia a tendência que transpantava para a administração escolar os procedimentos e métodos da administração próprios da empresa capitalista. De outro lado a tendência que não percebia como importante a organização administrativa da escola. Para Paro (1988), ambas as visões sobre a administração escolar estavam equivocadas, pois não consideravam as influências determinantes que recebia da sociedade e contexto na qual a educação estava inserida:

[...] atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica (Paro, 1988, p. 13).

De acordo com Paro (1988, p. 18), a administração pode ser entendida como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”, sendo utilizada em processos de distintas naturezas. O autor não nega a colaboração da administração para os processos educativos, o que é problematizado é a natureza da racionalidade empregada na prática administrativa. A crítica de Paro (1988) incide sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho em exploração da vida humana. Destaca, também, que a administração percebe o trabalho humano como um recurso a serviço do capital.

Na percepção de Paro (1988) quando a administração escolar age de acordo com

os princípios da administração geral, guiados pela racionalidade capitalista, o processo educativo acaba por compactuar com esta racionalidade do sistema de produção, circunstância que contribui na reprodução e manutenção das relações de exploração do sistema capitalista. Nessa perspectiva é preciso diferenciar, segundo o autor, a administração, enquanto prática essencialmente humana, da administração capitalista.

[...] essa absolutização da administração capitalista – considerada administração por excelência, produto do progresso humano, que se aplica aos mais diversos tipos de situações – nada mais é que um caso particular da absolutização da própria sociedade capitalista, considerada, no nível da ideologia dominante, como organização social perene e insuperável [...] (Paro, 1988, p. 125).

Portanto, é importante entender que a administração capitalista é apenas uma modalidade de administração. Paro (1988) vai além ao sugerir que, apesar dos condicionantes econômicos, políticos e históricos no processo educativo, é viável construir uma administração escolar voltada contribuir para a transformação social. Nesse sentido, a administração escolar não deve ser baseada na lógica capitalista nem na estruturação da administração científica da educação. Sua especificidade deve representar os interesses das camadas populares da sociedade brasileira:

[...] a busca de uma especificidade para a Administração Escolar coincide com a busca de uma nova Administração Escolar, que se fundamente em objetivos educacionais representativos dos interesses das camadas dominadas da população e que leve em conta a especificidade do progresso pedagógico escolar, processo este determinando por estes mesmos objetivos. (Paro, 1988, p.152)

A administração escolar proposta por Paro (1988) pode ser caracterizada como a prática que privilegia a participação da população nas decisões relativas ao processo educativo. Nessa proposta temos a primazia do caráter político, por conta da participação coletiva, sobre o caráter técnico. Dessa forma, a centralidade da prática administrativa escolar se vincula ao projeto educativo, que tem como fundamento as necessidades da população.

Mediante uma breve revisão da literatura sobre a temática da gestão escolar podemos notar que o termo administração continua sendo usado, todavia, com sentido distinto daquele vinculado a administração científica, do início e meados do século XX, sendo composto, na atualidade pela dimensão político-pedagógica da ação educativa.

Podemos exemplificar isso com o caso da Associação Nacional de Política e

Administração da Educação (ANPAE), que embora compreenda por administração o mesmo que entendemos por gestão, continua a usar o termo administração para definir o nome da instituição. Além disso, nas produções de Paro (2008), também encontramos os termos gestão e administração como sinônimos. Consideramos que, independentemente do termo, o importante é a clareza político-pedagógica que a gestão/administração escolar deve possuir, tendo a participação popular como elemento estruturante do seu fazer. No próximo item do texto apresentamos algumas especificidades da gestão escolar.

Gestão escolar: novos fundamentos da organização escolar

A partir das críticas ao conceito de administração escolar fundamentada no enfoque técnico, influenciado pela administração científica, emergiram discussões sobre a gestão escolar no contexto dos anos 80 do século XX. Foi por meio do reconhecimento da necessidade de uma função política e pedagógica na administração escolar que se estabeleceu a base conceitual da gestão escolar

Diante disso, foi no contexto dos anos 80, do século XX, que o termo gestão escolar passou a ser compreendido como o mais apropriado para definir as funções vinculadas à administração da instituição escolar. Diferentemente da administração escolar, baseada nos princípios da administração científica, a gestão escolar possui como elemento fundante da sua função o caráter político e pedagógico da escola pública. Não se trata apenas da mudança de nome, mas sim da mudança de concepção que orienta as ações práticas da instituição escolar.

O conceito de gestão resulta de um novo entendimento a respeito da condução dos destinos das organizações, que leva em consideração o todo em relação com as suas partes e destas entre si de modo a promover maior efetividade do conjunto [...] (Lück, 2006, p. 34)

Heloísa Lück (2006), quando escreve sobre a evolução da gestão educacional demarca a diferença entre os termos, pontuando que diferenciar administração de gestão é uma forma de resignificar a nossa prática na escola. Nesse sentido, para Lück (2006) o termo gestão escolar é o mais apropriado no momento em que vivemos, pois as demandas do nosso contexto histórico são diferentes dos momentos anteriores.

Observa-se que a intensa dinâmica da realidade faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo, de acordo com a

evolução das experiências, em vista de que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos (Lück, 2006, p.4).

Quando pensamos no conceito de gestão escolar é preciso considerar o contexto histórico do seu desenvolvimento, marcado pelos processos de redemocratização do país, iniciados na década de 1980 com o fim da Ditadura Cívico-Militar. É fundamental destacar a estreita relação entre esse processo e a luta pela democratização da escola pública. Essa luta não se limitou ao acesso à educação, mas também enfatizou o reconhecimento da função política da educação, a compreensão do caráter político e pedagógico da administração escolar, e a participação da comunidade nas decisões da escola. Nesse contexto, o princípio da "Gestão Democrática do Ensino Público", conforme estabelecido no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, passou a orientar tanto a gestão educacional em nível macro quanto a gestão escolar em nível micro.

Nesse contexto, a gestão escolar guiada pelos princípios de gestão democrática, passa a possuir especificidades próprias que a diferem drasticamente da perspectiva da administração escolar orientada pela administração científica. Com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96), podemos verificar como ocorre a efetivação legal da gestão escolar tendo como fundamento a gestão democrática:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público da educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola.
- II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

Quando discorremos sobre a gestão escolar, por meio da gestão democrática, é preciso entender que a concretização do princípio democrático ocorre mediante a participação da comunidade na definição dos rumos da escola, incluindo projetos, decisões, metas e objetivos. Com essa participação, há um processo de redefinição de funções dentro da instituição escolar, pois as relações já não se fundamentam mais na hierarquia de funções, como na concepção de administração escolar, mas sim no diálogo e na participação coletiva. Há, portanto, uma horizontalização de poder e não mais a verticalização, como era anteriormente na administração escolar, que seguia os princípios da administração científica.

Como essa revisão de funções e papéis propiciados pela perspectiva da gestão escolar democrática ocorre a redimensionação da função exercida pelo diretor, pois de

responsável pelo gerenciamento da escola passa a ser compreendido como mediador para que a concretização da proposta político-pedagógica da instituição, construída coletivamente, se efetive. Nessa perspectiva falar em gestão escolar é falar em participação da comunidade escolar nos rumos da escola. Em que a estrutura hierárquica é substituída pelos espaços de participação e diálogo.

Mundo do trabalho, escola e gestão escolar

Conforme observado inicialmente, o elemento central de nossa análise é que a gestão escolar é profundamente influenciada pelo contexto social em que está inserida. Esta afirmação destaca a maneira pela qual os processos de gestão escolar são moldados pelas características do mundo do trabalho.

De acordo com Drabach (2009, p. 64) podemos entender que, da mesma forma que os pioneiros da administração escolar tentaram superar o modelo que reinou no país até a década de 1930, os intelectuais da década de 1980 buscaram, impulsionados pelo desenvolvimento de uma teoria sociológica crítica, pelas demandas sociais e pelo crescente aprofundamento das desigualdades sociais da sociedade capitalista, suplantar a visão tecnicista e de neutralidade da administração científica, apontando o caráter político dessa prática na administração escolar.

É importante compreender que cada um desses movimentos referentes à administração/gestão escolar está em profunda sintonia com um contexto socioeconômico específico. Quando nos reportamos às mudanças desses movimentos, é possível identificar, de forma paralela, transformações no mundo do trabalho. Dessa forma, as transformações no mundo do trabalho repercutiram e repercutem até os dias de hoje nas formas como entendemos a gestão, a escola, a educação e as funções exercidas pelos profissionais da educação.

Tendo em vista a noção de que a educação, enquanto prática social, está circunscrita pelas características de seu tempo e de seu espaço, compreender os desdobramentos das mudanças nas esferas político-econômicas é condição imprescindível para vislumbrar os reais motivos e interesses das inovações no campo da educação (Drabach, 2009, p. 64)

Nesse sentido, sempre que nos referimos a quaisquer elementos que faça parte da educação é necessário conhecer os aspectos históricos e sociais, pois a educação como construção cultural é constituída histórica e socialmente pelas relações que os homens

estabelecem entre si. Ao nos referirmos ao papel da gestão também é preciso compreendê-la nessa perspectiva histórica.

Assim, o termo "Gestão Democrática" deve ser entendido no âmbito das relações que podem ser estabelecidas com o contexto histórico, político e social. Podemos observar, por exemplo, que esse conceito não apenas reflete a conquista da população durante o processo de redemocratização da sociedade e da escola pública, mas também serve como resposta ao contexto de reestruturação econômica do capitalismo.

Precisamos considerar que o contexto de institucionalização da Gestão Democrática deve levar em conta as reformas efetivadas pelo Estado na década de 90. Essas reformas estão relacionadas a reestruturação do sistema capitalista, decorrente das sucessivas crises a partir de 1970. Para superar as crises houve uma nova configuração da produção e acumulação de capital.

Foi nesse contexto que teremos a reorganização do capital, com as mudanças no mundo do trabalho do modo de produção taylorista/fordista para o toyotismo e a configuração do sistema ideológico político econômico que demoninamos como Neoliberalismo.

Como saída para este quadro de tensão, iniciou-se um processo de reorganização do sistema ideológico, político e de reprodução do capital. As expressões mais evidentes foram 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. Estas medidas cumpriram um papel essencial na superação da crise ao atingirem o plano ideológico, através do culto ao individualismo e subjetivismo, e a contenção das lutas dos operários através da abertura à "participação" no processo produtivo. (Drabach, 2009, p. 64).

Para compreendermos como essas mudanças do mundo do trabalho chegam a escola podemos estabelecer relação como as formas com a escola é organizada em cada momento histórico de acordo com a organização mais ampla do mundo do trabalho.

Nesse contexto, consideremos o período em que o mundo do trabalho estava fundamentado no modelo de produção taylorista/fordista (do início aos meados do século XX). As características predominantes desse modo de trabalho incluíam a separação entre as atividades de planejamento e execução, hierarquia de funções, divisão restrita do trabalho, produção em massa e supervisão da produção e do trabalho. Todas essas características estão alinhadas aos princípios da administração científica, que foram amplamente aplicados no

modo de produção até aproximadamente a década de 1960. Quando abordamos as estruturas organizacionais das escolas desse período, é necessário fazer referência à administração escolar, que estava orientada pelos preceitos da administração científica.

Na administração escolar, observa-se uma estrutura organizacional caracterizada por uma hierarquia rígida de funções, com forte centralização de poder e separação entre as atividades de planejamento, incumbidas à equipe diretiva, e as atividades de execução, atribuídas aos alunos e professores. Não há participação significativa na tomada de decisões, sendo o diretor o detentor do poder de todas as decisões. O pedagogo desempenha o papel de especialista em um determinado campo do conhecimento educacional, como orientação e supervisão, cuja área de atuação é determinada pela especificidade de sua formação acadêmica.

Quando o mundo do trabalho passa pela reestruturação produtiva e é orientado pela perspectiva do modo de produção toyotista, outras características se fazem presentes, como, por exemplo, o sistema *just-in-time* (produção por demanda), o trabalho em equipe, a flexibilização da mão de obra, a gestão participativa, o controle de qualidade total, o operário polivalente e multifuncional, a cooperação entre os funcionários e a adoção do termo "Gestão" em vez de "Administração".

Esses princípios passaram a orientar a forma de organizar a escola a partir das reformas do Estado da década de 1990, com a reestruturação política e econômica do país. Foi nesse contexto que o diretor passou a ser denominado gestor, e todos são chamados a participar dos processos decisórios da escola. É concedida à comunidade escolar a oportunidade de colaborar diretamente nos rumos da instituição; professores e alunos passam a ser compreendidos como parceiros, e não mais como simples executores de um projeto previamente elaborado; o trabalho no ambiente escolar acontece de forma colaborativa. O pedagogo não é mais visto como especialista em uma determinada área do conhecimento educacional; ele é polivalente, um profissional capaz de atuar em todos os campos da educação, tanto escolar quanto não escolar.

Reflexões Finais

Dos elementos expostos até este momento podemos entender que de um modelo hierárquico do modo de produção taylorista/fordista, passa-se para o trabalho coletivo, com participação, e descentralização de poder. Embora o trabalho coletivo, a participação

e a descentralização do poder sejam identificados, como características próprias da sociedade democrática, foram incorporados ao projeto neoliberal e resignificados de acordo com a lógica do capital. A utilização do trabalho coletivo, da participação e a descentralização do poder visam aumentar a produtividade e eficiência da produção capitalista.

Com esta exposição destacamos que a Gestão Democrática do Ensino Público precisa ser compreendida mediante o conceito da contradição. Por um lado ela é fruto de um projeto democrático, com a intenção de ampliar os espaços de cidadania com a garantia de uma educação de qualidade. Todavia, por outro lado, também é percebida como estratégia de gerencialismo econômico, a participação ocorre apenas de forma funcional com o objetivo de diminuir as divergências entre os interesses do grupo e responsabilizar a população civil daquelas obrigações do Estado na manutenção da educação de qualidade.

REFERÊNCIAS

- ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan.1979. Campinas: CEDES, 1979.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 9.394/96**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- DRABACH, Neila Pedrotti. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades**. Monografia de Especialização Universidade Federal de Santa Maria, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1573/Drabach_Neila_Pedrotti.pdf?sequence=1. Acesso em: 14/02/2023.
- FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984.
- LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.
- LOPES, Natalina Francisca Mezzari. A trajetória da gestão escolar na organização de práticas coletivas. In: CARBELLO, Sandra Regina Cassol; LOPES, Natalina Francisca Mezzari (Org.). **Gestão do Trabalho Pedagógico**. Maringá: Eduem, 2012.

LOURENÇO FILHO, Manoel B. **Organização e administração escolar**: curso básico. 7ª. Edição. São Paulo: Melhoramentos. Brasília: INL, 1976.

LÜCK, H. **Gestão Educacional**: uma questão paradigmática. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2006 (Cadernos de Gestão).

MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf. Acesso em: 20/02/2024.

PARO, Vitor. 1988. **Administração Escolar**: introdução crítica. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez.

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

SANDER, B. **Gestão da Educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. São Paulo: Autores Associados, 1995.

SOUZA, A. R. De. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. PUC/SP, 302 p. Tese de Doutorado em Educação (Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). São Paulo, 2006.

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