

ASPECTOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: APROXIMAÇÕES

Marinez Gasparin Soligo  0000-0002-7561-6972

Adrin Alvarez Estrada  0000-0002-0980-8925

Valdecir Soligo  0000-0003-2618-009X

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

RESUMO: Este estudo é parte de pesquisa mais ampla que investiga as relações do perfil do gestor e da gestão com o rendimento escolar aferido pelas avaliações em larga escala. Neste recorte trazemos parte do histórico da administração escolar no Brasil, tendo como objetivo contribuir com a análise da bibliografia produzida na área sobre as origens da gestão escolar e educacional brasileira. O método empregado foi a revisão bibliográfica e a análise documental com leitura flutuante e

cotejamento crítico entre autores. A problemática, bem como os objetivos, visa compreender a história da administração escolar e educacional no Brasil. Como resultados, temos indícios de permanências e rupturas no processo. As permanências estão vinculadas, principalmente, as influências externas, enquanto que as rupturas vinculam-se a evolução conceitual sobre a gestão da educação, ainda que ambas as perspectivas sejam intrínsecas.

Palavras-chave: Gestão; Administração escolar; Conceitos.

HISTORICAL ASPECTS OF SCHOOL ADMINISTRATION IN BRAZIL: APPROACHES

ABSTRACT: This study is part of a broader research that investigates the relationship between the profile of the manager and management with school performance measured by large-scale assessments. In this excerpt, we bring part of the history of school administration in Brazil, aiming to contribute to the analysis of the bibliography produced in the area on the origins of Brazilian school and educational management. The method used was a bibliographic review and

document analysis with fluctuating reading and critical comparison between authors. The issue, as well as the objectives, aims to understand the history of school and educational administration in Brazil. As a result, we have signs of permanence and disruption in the process. The permanencies are mainly linked to external influences, while the ruptures are linked to the conceptual evolution of education management, even though both perspectives are intrinsic.

Keywords: Management; School administration; Concepts.



1 INTRODUÇÃO

O estudo aqui apresentado é parte de pesquisa mais ampla onde investigamos as relações do perfil do gestor e da gestão com o rendimento escolar aferido pelas avaliações em larga escala. Neste recorte trazemos parte do histórico da administração escolar no Brasil, objetivando contribuir com a análise da bibliografia produzida pela área sobre as origens da gestão escolar e educacional brasileira. Enquanto método, partimos da revisão bibliográfica e da análise documental com leitura flutuante e cotejamento crítico entre autores. A problemática, bem como os objetivos, visa compreender a história da administração escolar e educacional no Brasil.

A fundamentação teórica está em autores como Sander (2007), Guiraldelli (1994), Maia (2008), Libâneo (1996) e Freitas (2000, entre outros. Os documentos considerados na análise são as obras dos pioneiros da administração escolar no Brasil: Anísio Teixeira (1935), Antônio Carneiro Leão (1939), José Querino Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) e a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 394/96).

Para o desenvolvimento e melhor compreensão do estudo, organizamos o texto em dois subitens: a primeira traz parte do histórico da administração escolar no Brasil; a segunda apresenta a discussão em torno do papel do estado e a legislação nacional sobre educação e administração escolar.

2 HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Pensando na administração escolar, veia à tona a necessidade de construir um breve histórico sobre a temática, fato ligado diretamente às necessidade de melhor compreender as origens conceituais, políticas e



práticas da gestão educacional brasileira. Apresentar um histórico da gestão escolar não tem a intenção de dar conta de toda a história da educação, mas sim, aproximar o leitor dos anseios dos autores durante a investigação.

A história da administração educacional brasileira vem sendo marcada por modelos externos de administração pública e gestão da educação, como os da Europa e dos Estados Unidos, bem como pelo contexto político e econômico brasileiro. Durante o período colonial, por exemplo, a administração pública se baseava no direito administrativo romano, valores do cristianismo e ideais do positivismo. Neste período a educação teve como marco a fé católica. Os padres jesuítas além de converter ao cristianismo ensinaram as primeiras letras e impuseram costumes europeus (PILLETTI, 1997).

Mesmo com vários momentos, de intensas lutas para atingir o objetivo de uma escola pública, única e democrática para todos, passando do império para a Primeira República, não houve rompimento da estrutura patrimonialista e autoritária do regime anterior.

O período conhecido como Primeira República, 1889 a 1930, é marcado pela fase organizacional da administração educacional à semelhança do ocorrido na administração pública. Este período foi de muitos movimentos de reformas na administração do Estado e na gestão escolar, sendo que as discussões sobre administração escolar se intensificaram com o Movimento da Escola Nova influenciado pelas ideias de William James (1909) e John Dewey (1916).

No Brasil, os olhares da gestão pública, bem como dos intelectuais da educação passam a se voltar para questões da administração escolar, ainda que de forma embrionária e sob as influências escolanovistas. Nesse sentido, o contexto político e social da República Velha contribui para os primeiros passos da organização da administração da educação



brasileira, sendo que “no campo da educação, essa efervescência intelectual se materializou na fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, e no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, no Rio de Janeiro” (SANDER, 2007, p. 28).

O período inicial da Segunda República, segundo Sander (2007), em termos educacionais teve seu alicerce fundamentado no pensamento de Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. A contribuição mais eloquente destes autores se deu, respectivamente, pelas teorias psicológicas, filosóficas e políticas.

Conforme a afirmação de Sander (2007), a década de 1930 também traz os movimentos reformistas de Francisco Campos e Gustavo Capanema que no âmbito governamental significou a organicidade do ensino brasileiro.

Nesse momento histórico, segundo o autor, desenvolveu-se a fase organizacional com o enfoque tecnoburocrático voltado para o sistema econômico, pois a preocupação era educar para o mercado de trabalho que começava a se expandir no Brasil, para isso houve a necessidade de oferta de cursos técnicos. Foi neste contexto que alguns intelectuais da Escola Nova apresentaram o início da discussão sobre a sistematização da educação no Brasil. Esse debate aparece nas obras dos pioneiros da administração escolar no Brasil, como: Anísio Teixeira (1935), Antônio Carneiro Leão (1939), José Querino Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

Para Guiraldelli (1994), neste período, é necessário destacar o movimento católico liderado por Alceu Amoroso Lima, que influenciou os debates sobre a organização da administração educacional, com isso repercutindo na garantia da oferta do Ensino Religioso na grade curricular das escolas pública e que se contrapunha ao movimento escolanovista em prol de uma educação laica.



Para Anísio Teixeira, naquela época, havia uma inexistência quase absoluta da administração escolar no Brasil, pois não existia formação de administradores escolares. Desta forma, qualquer pessoa que trabalhava na escola, poderia exercer a função de dirigente escolar. Sobre essa condição, Anísio Teixeira apresentou duas hipóteses: a primeira de que os professores eram tão perfeitos que não precisavam de diretores; e a segunda de que as escolas eram tão pequenas que os professores conseguiam resolver os problemas em uma espécie de anarquismo (SOUZA, 2006).

A análise de Anísio Teixeira (1961) revela, entre outras questões, a construção do pensamento sobre a administração escolar. As ideias apresentadas pelo trazem uma preocupação com relação à organização dos profissionais do ensino e a escola. Então, uma necessidade de organizar o sistema educacional no Brasil que atendesse essa especificidade.

Ribeiro (1952), destaca que a Administração Escolar fundamenta-se a partir da filosofia da educação e da política da educação. A partir disso o autor afirma que: “O complexo de processos cientificamente determináveis, que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia” (RIBEIRO, 1986, p.179).

Segundo Maia (2008), para Anísio Teixeira, a administração escolar apresenta uma especificidade e particularidade que deve ser mantida, sendo essa atividade que está subordinada ao ensino vivenciado por professores e alunos na sala de aula. Uma administração escolar específica ao cotidiano escolar. No entanto, para Querino Ribeiro existia a possibilidade e a urgência de se formular uma teoria da administração que fosse generalizável, sendo a administração um instrumento a serviço da direção escolar.



A reestruturação educacional levou a uma nova organização da administração escolar para atender a demanda populacional do Brasil, no início da etapa de industrialização. Sob essa ótica, partindo da ideia de que a escola também é uma organização, defende-se que a instituição escolar utilize os princípios da administração científica para se estabelecer como um sistema de ensino em que o diretor deve ter sempre a experiência de um professor, ou seja, ser um professor.

Os autores analisados, e citados por nós, apresentam um contexto de exigência de debates teóricos sobre a administração escolar, destacando a especificidade de cada pensamento, mas que estão direcionados a um mesmo ideal, que é a necessidade de formação de um quadro teórico e prático de pessoal para a administração da educação.

Na década de 1930, na fase organizacional, a administração escolar seguiu os princípios da escola clássica na administração pública, voltado para a formação de um sistema de ensino nacional. Esses princípios da escola clássica eram a racionalização da organização e execução do trabalho. Na Administração científica de Taylor (1990) a ênfase era nas tarefas a ser executada pelo operário, através da racionalização do trabalho. No entanto, é com Henri Fayol (1994) que o conceito de administração se destaca na Teoria Clássica da Administração, e que a ênfase se dá na estrutura organizacional, sendo que atribui ao administrador “prever, organizar, comandar coordenar e controlar” (MOTTA, 2014, p. 23), ou seja, “os princípios da boa administração, voltada para a definição das tarefas dos gerentes e executivos” (p. 32).

A partir do final da década de 1930, com o início da Segunda Guerra Mundial, as práticas e os princípios tradicionais da escola Clássica passaram a ser questionadas, devido o enfoque organizacional “essencialmente normativo e seus protagonistas acreditavam na reforma



moral da administração e dos administradores como solução para os problemas administrativos” (SANDER, 1982, p. 16). A partir de então, entram em discussões as ideias de comportamento humano, devido à valorização das disciplinas de psicologia e sociologia.

O enfoque comportamentalista tem origem nos Estados Unidos com seus idealizadores Elton Mayo e Hebert Simon. A relação entre os fundamentos da psicologia e administração de empresas vem para o Brasil com essas novas concepções e práticas usadas na administração, sendo que “as bases teóricas do enfoque se encontram nas chamadas ciências do comportamento, particularmente a psicologia e a sociologia, de cuja combinação surge a psicologia social ou a psicossociologia “(SANDER, 1982, p. 19).

A administração pública e a gestão da educação, que até o momento, apresentavam um sistema de ensino fechado, próprio do enfoque tecnoburocrático da escola clássica de administração, deu lugar ao modelo orgânico dos sistemas funcionais da escola comportamental de administração. Neste momento, as pesquisas em torno da administração do ensino nacional feitas por Lourenço Filho, por meio do INEP ganharam destaque.

A partir de 1945, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreram mudanças de hábitos de consumo e de formação para o trabalho industrial, que exigiu maior qualificação do que as atividades do extrativismo e agricultura. Nestes termos, a escola adquiriu papel central na promoção dessas mudanças. Para que isso acontecesse, “[...] houve um significativo aumento do investimento público em educação e um enorme crescimento quantitativo dos sistemas de ensino em termos de escolas, colégios, universidades, matrículas e formação” (SANDER, 2007 p. 48).



Sander (2007), também menciona que todo esse investimento não deu o resultado esperado, proporcionando a crise do otimismo pedagógico e criando assim a necessidade de reavaliar o papel da educação em termos econômicos, políticos e culturais.

Para reavaliar o papel da educação e sair desta crise educacional, surge a fase sociocultural, com a valorização das disciplinas voltadas para atender as necessidades sociais do país.

Essa fase é resultado da necessidade de ir além do econômico na gestão da educação, e buscar nas ciências sociais o alicerce para a compreensão dos problemas educacionais a partir da década de 1960. Nesta fase sociocultural, procurou-se atender as exigências e particularidades econômicas, políticas e culturais do Brasil com a introdução das disciplinas de ciências sociais. Sander (2007) faz referência às pesquisas de Lourenço Filho em que a administração da educação deve acontecer tanto nas disciplinas pedagógicas como também nas disciplinas que atendam a vida social.

O mesmo autor também destaca que esse período é marcado por três fatores importantes, que são: a ação das entidades da sociedade civil organizada; o desenvolvimento dos estudos de pós-graduação em educação; e o apoio da cooperação internacional.

No contexto das décadas de 1960 e 1970 os educadores organizam-se e criam instituições em diversas áreas do conhecimento pedagógico. Em 1961, no campo da administração da educação vai ser criada a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (Id. Ibid.).

Com a criação da ANPAE, o campo de pesquisa da administração escolar, no Brasil, ganha amplitude e profundidade, assim, para Maia (2008), essa Associação contribui para a reflexão sobre administração escolar e seus diferentes pensamentos em torno da mesma.



A partir de 1980, a educação brasileira passa a receber propostas sustentadas pela perspectiva neoliberal, com a finalidade de promover reformas institucionais e administrativas dos setores públicos.

A gestão escolar recebeu influências de concepções da qualidade total¹, o que significa que parâmetros de qualidade do meio empresarial redefiniram objetivos educacionais.

Maia (2008, p. 32), analisa no mesmo sentido, pois para autora, “a escola, portanto, é descaracterizada enquanto atividade humana específica e submetida a uma avaliação cujo critério é a produtividade no sentido que a sociedade capitalista lhe atribui”.

Nas fases da administração escolar no Brasil (organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural), cada uma delas apresenta um critério de desempenho administrativo, que são: eficiência, eficácia, efetividade e relevância, como destaca Sander (2007):

A fase organizacional da era republicana deu origem ao modelo de administração para a eficiência econômica. Da fase comportamental é possível derivar um modelo de administração para a eficácia pedagógica. A fase desenvolvimentista forneceu valiosos elementos para a construção de um modelo de administração para a efetividade política. Finalmente, o legado da fase sociocultural da história republicana é o modelo de administração para a relevância cultural (SANDER, 2007, p. 73-74).

A década de 1980, no Brasil, com o fim da ditadura militar e a reabertura política, ganhou espaço nos debates educacionais questões referentes à gestão democrática da educação (OLIVEIRA, 2010).

Com a democratização percebe-se que neste período os termos gestão, autonomia e participação da comunidade escolar passam a ser

³ “Por isso a GQT [Gestão de Qualidade Total] pode ser entendida como: A gerência exercida por todas as pessoas, de todos os níveis hierárquicos e de todos os setores da mesma, visando o atendimento das necessidades de todas as pessoas envolvidas, de dentro e de fora dela, especialmente daquelas a quem se destinam os resultados do seu trabalho, ou seja, os seus clientes finais” (BARBOSA et al. 1995, p. 6).



temas de extrema importância, principalmente devido aos desafios colocados para a construção de uma sociedade mais democrática, opondo-se às estruturas administrativas centralizadas, burocratizadas, impostas pelo governo militar (HORA, 1994).

Conforme Maia (2008), a partir de 1986 iniciou-se a produção sobre “Gestão” conforme os artigos publicados na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE). Esses artigos publicados sobre “Gestão” trazem, predominantemente a seguintes abordagens em consideração a administração para a gestão:

[...] o olhar para a escola nos seus aspectos contextuais e contingenciais, a necessidade de construção coletiva do projeto político pedagógico, a participação da comunidade desde a eleição dos diretores e o desenvolvimento de estudos que privilegiem processos específicos de implantação da participação (MAIA, 2008, p. 41).

Em se tratando da gestão democrática, a Constituição de 1988 e logo em seguida a Lei Federal 9394/96 propõem mudanças na forma de organização do sistema educacional brasileiro, dividindo a responsabilidade entre os estados, distrito federal e os municípios.

O princípio da gestão democrática do ensino público foi incorporado à Constituição Federal de 1988, no artigo 206, inciso VI, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público, fica estabelecido que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: inciso VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei e VII – garantia de padrão de qualidade (FREITAS, 2000).

Em 1996, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), nº 9394/96 regularizou o contido na Constituição Federal, acima citada, e ampliou o rumo da democratização. Essa Lei em seu Título II – Dos princípios e Fins da Educação Nacional Art 3º, determina que o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios em seu inciso VIII –



gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino, e IX – garantia de padrão de qualidade.

Essas determinações apontam para uma descentralização e uma preocupação com a qualidade da educação. A descentralização é um processo, sobretudo político que está inserido no contexto da redemocratização do Brasil ocorrida na década de 1990. De acordo com Rios (2010, p. 165) descentralização se define como o “ato ou efeito de descentralizar, é dispersão ou distribuição de funções e poderes de um governo ou autoridade centrais, pelos corpos governantes ou administrações regionais ou locais”.

Nas reformas educacionais, essa política de descentralização é considerada como solução para os problemas de qualidade de ensino mas, segundo Souza, a descentralização por si só é inadequada, não resolve os problemas da educação.

Isto parece contestável, pois a descentralização, como um recurso que transfere responsabilidades e constitui novas funções na educação, pode – em determinados casos – estar orientada para a melhoria da qualidade de ensino. Mas, é verdade que os resultados apontados em diversas pesquisas sobre as reformas indicam que a descentralização, entendida como desregulamentação, em si não resolve o problema (SOUZA, 2003, p. 30).

Por vez, adotar medidas de descentralização pode representar uma forma de resolver problemas na gestão, no entanto, não se pode generalizar. Em alguns casos, a centralização pode proporcionar condições positivas para gestão educacional.

De acordo com Oliveira (2010), o processo de eleições diretas para a escolha dos diretores e a constituições dos colegiados trouxe mudanças no perfil do diretor escolar, sendo que para essas eleições diretas, exigiu-se que todos os professores tivessem pelo menos dois anos de serviço na escola para disputar o cargo.



A democratização da gestão escolar é vista enquanto possibilidade de autonomia da unidade escolar e de melhoria na qualidade pedagógica do processo educacional das escolas, contando com a participação efetiva de toda a comunidade escolar em que pressupõe que as instâncias colegiadas tenham um caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares.

Sob a perspectiva da democratização da gestão escolar o Projeto Político Pedagógico, o conselho escolar, o conselho de classe, a eleição de diretores, são instrumentos da gestão democrática. E estão presentes na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96. Dentre os princípios na referida lei está o Proposta Pedagógica que é indispensável para a elaboração de uma proposta pautada nos trâmites democráticos. Conforme a Lei nº 9394/96 no artigo 14, a elaboração da proposta pedagógica deve contar com a participação dos profissionais da educação, na construção de projetos educacionais articulados com as políticas nacionais, levando em consideração a realidade específica de cada instituição de ensino.

No mesmo artigo da Constituição Federal de 1988, outro componente básico é a constituição do Conselho Escolar (CE), formado com membros de todos os segmentos da comunidade escolar, como pais, moradores do bairro, além de professores alunos e funcionários cuja função é gerir coletivamente a escola, fiscalizando a verba com transparência na prestação de contas, além da avaliação institucional escolar e promoção da eleição direta para diretor.

A busca por uma gestão democrática, com a participação ativa de toda a comunidade escolar no processo de ensino e aprendizagem do educando é uma luta contínua das escolas públicas e um princípio presente na atual Constituição Federal.



3 LEGISLAÇÃO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS NA GESTÃO ESCOLAR

A gestão educacional modifica-se conforme os modelos organizacionais vão sendo remodelados. No Brasil essas mudanças, também, aparecem com o fortalecimento do capitalismo, com a globalização, com a implantação de políticas públicas e com os investimentos financeiros internacionais. A gestão passa a ser influenciada pelos pressupostos econômicos/mercadológicos desde à década de 1990.

Nestes termos, a gestão educacional brasileira pauta o modelo de pensamento contemporâneo de administração. Araújo e Castro (2011), chamam esse modelo de “sistema de produção Flexível”, modelo de padrão de qualidade menos centralizado e autoritário, na qual o Estado deixa de ser provedor e passa a ser regulador.

Essas políticas públicas ajustadas aos modelos neoliberais, que transfere, cada vez mais, os serviços públicos para o setor privado, acabam por comprometer a ação educativa, na medida em que as leis que regulam o mercado transformam a escola em local de preparação de mão de obra para o mercado imediato, restringindo os investimentos na implantação de políticas públicas de desenvolvimento social do país. A educação é inserida num contexto de competição via meritocracia e individualismo, dificultando o acesso e permanência das populações periféricas à escola.

Não podemos negar a forte influência do Estado capitalista na Educação brasileira e conseqüentemente nas formas de gestão da educação. Historicamente o sistema escolar brasileiro tem funções definidas pela estrutura econômica mediada pelo Estado intervencionista e toda a estrutura administrativa da educação se dá através da organização hierárquica regida pelo Ministério da Educação (MEC) e



repassada via legislação aos sistemas e redes de ensino e seus respectivos gestores. Nessas condições, as políticas de gestão educacional implementadas pelo MEC, não fogem as determinações dos organismos internacionais, legítimos representantes do capital mundial (FRIGOTTO, 2009).

Na lógica capitalista, a educação se pauta pela eficiência escolar, na qual, a função da administração escolar contribui para exercer o controle sobre as forças produtivas. Na concepção neoliberal, o controle e seus aspectos estendem-se para o interior da escola, criando métodos para que a escola também seja eficiente e eficaz. Assim, as técnicas de controle realizadas em empresas são ajustadas para a realidade escolar através da gestão escolar.

Segundo Chiavenato (2002, p. 6), “A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins), pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”.

A gestão escolar alinha-se a esta ordem burocrática de respeito a hierarquia, a autoridade política, de tal forma que o modelo burocrático de gestão ou administração do Estado passa a influenciar diretamente os processos administrativos das escolas no Brasil.

A administração no campo da organização do trabalho escolar parte do conceito de administração geral, que Paro (2000), faz a conceituação a partir das determinações sociais e econômicas. Dessa maneira, a atividade administrativa permite a organização social com o objetivo de atender as necessidades humanas.

A prática administrativa, pensada, planejada, ou como resultado já existente na imaginação do trabalhador, possibilita que o ser humano produza a sua realidade material, mesmo sobre as influências das contradições presentes em nossa sociedade. A escola, enquanto



organização social, não apenas por meio da atividade administrativa, atende as necessidades humanas, ao mesmo tempo, que sofre contradições de grupos que tem interesses sociais, políticos e econômicos variados.

Em que condições a prática administrativa está presente na escola? Conforme Paro (2000, p. 123), a gestão configura-se como um “instrumento que, como tal, pode articular-se tanto com a conservação do *status quo*, quanto com a transformação social, dependendo dos objetivos aos quais ela é posta a servir”. Ainda de acordo com o autor (p. 123), “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 escola como uma organização social deve utilizar a atividade administrativa de forma racional que atenda as condições necessárias para a vida humana voltada para a transformação humana e social.

Na gestão escolar, a administração burocrática está presente na divisão das tarefas em que cada um é responsável por determinada função, e obedecem à hierarquia funcional, bem como fazem uso da papelada como forma de organização e garantia da realização dos processos administrativos, ao mesmo tempo em que oferecem proteção aos gestores, através da impessoalidade.

De acordo com Pereira e Motta (1981 p. 48), “a burocracia é um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada”.

A escola é constituída como um Aparelho ideológico do Estado que está a serviço da classe burguesa que detém o poder do Estado em seu próprio benefício. Ocupando assim, um lugar de destaque no modo de produção capitalista. Nessa perspectiva, Freitag (1980) apresenta a ideia de que a escola é responsável pela inculcação da ideologia dominante no



processo de divisão social do trabalho, levando os indivíduos a aceitarem naturalmente a sua condição de explorados.

A organização escolar e a gestão escolar estão seguindo os mesmos mecanismos da divisão do trabalho das empresas através de um rígido controle dos processos de trabalho e respeito à hierarquia, legitimados por um complexo instrumental burocrático, reforçando a dominação, sendo que essa organização escolar tem fortes traços da burocratização na perspectiva da racionalidade, pela qual a escola é organizada e regulamentada por normas legais rígidas, legitimadas por um complexo ideológico de aceitação das condições e práticas de organização do trabalho e das relações pessoais.

No Estado intervencionista o aparelho burocrático se amplia porque ele tem uma função política definida que se apresenta como uma função puramente técnica. Conforme Silva (2007, p.21), a “prática administrativa não se dá de forma isolada, descontextualizada e individual, ela acontece no grupo e para o grupo, implicando decisões coletivas e organizadas”.

A administração chegou nas escolas devido à complexidade de ações necessárias para o andamento da mesma, na medida que conta com um grande número de trabalhadores que atende tarefas diferenciadas (PARO, 2006, p. 23).

Nessa perspectiva não podemos perder de vista que todo o sistema educacional é regido por leis, sendo estas reflexo de um contexto socioeconômico ou parte produtora deste. Na medida em que a organização escolar vai se tornando mais complexa, mudanças vão acontecendo tanto na legislação, quanto nas práticas educacionais, refletindo, também, na gestão.

A década de 1980 é um marco para a educação brasileira, período em que temos uma nova constituição, pautada no processo de



redemocratização da sociedade e a democratização da educação, sendo que a Constituição de 1988 traz mudanças no direcionamento da educação, com a proposta de uma educação mais democrática, participativa e abrangente. É nesse contexto que a gestão democrática aparece com mais destaque no Brasil a partir de 1980, com o fim da ditadura militar, a abertura política e a redemocratização, a educação também passa a incorporar os conceitos de democracia e participação popular como eixos basilares de suas políticas, pelo menos em termos legais e discursivos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB.394/96) apresentou princípios de gestão democrática. Neste sentido, a escola passou a ter a responsabilidade pela elaboração e execução de seu Projeto Político Pedagógico com base na realidade sociocultural na qual está inserida. Nesse novo contexto de autonomia, novas atribuições foram delegadas às escolas e, a todos os atores envolvidos nela. Essa mesma legislação propõe que, os professores habilitados para exercer a gestão tenham uma formação que lhe garanta condições de administrar uma escola, todavia, levando em consideração todas as etapas desse processo (BRASIL, 1996).

Dessa maneira, essas políticas ofereceram duas possibilidades para a formação do profissional para administração escolar: graduação em Pedagogia ou em curso de pós-graduação, mas acabou por dificultar a formação do gestor escolar na medida em que os cursos de Pedagogia estão se adequando as Diretrizes para a formação de professores, onde o foco principal é a formação para a docência na educação infantil e series iniciais do ensino fundamental.

A formação profissional dos gestores é indispensável, possibilitando um olhar crítico sobre o ambiente escolar e uma capacidade de estimular toda a comunidade escolar em participar das



decisões, sabendo utilizar adequadamente os recursos físicos e financeiros para o alcance de uma gestão democrática mas, por outro lado, muitas vezes a formação passa a ser limitada quanto a fundamentos teóricos, metodológico, pedagógico, político e administrativo de preparação profissional desse diretor .

Para a compreensão de gestão democrática e suas ações e propostas políticas da educação Catani e Gutierrez (1998), estabelecem que:

Transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para o grupo envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo e as ações de natureza corporativa, e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população (CATANI; GUTIERREZ, 1998, p. 63).

Assim, a prática democrática se firma na ação de criar condições para a autonomia participativa de todos, inclusive do Estado, prevalecendo o desejo coletivo.

Parte daí a necessidade de compreender o conceito gestão escolar e a sua organização perante a escola.

Gestão é administração, é tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar o seu papel (FERREIRA, 2003, p. 306).

A gestão escolar está alicerçada nas políticas públicas com o compromisso da emancipação social do indivíduo e desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, além da capacidade de gerir recursos. Assim, é necessário um profissional que exerça a função de gerir a instituição escolar. Aí aparece a figura do gestor escolar – o diretor – e sua equipe gestora composta por coordenador pedagógico, técnicos educacionais e outros.



Nessa mesma perspectiva Lück, (2006), apresenta dois papéis importantes que cabe ao gestor. O de cunho pedagógico:

Diga-se de passagem que, embora na sala de aula o professor deva ser a autoridade máxima e ter autonomia pedagógica, seu trabalho é aberto à observação e sua autonomia se assenta sobre o seu dever e responsabilidade de fazer um bom trabalho com todos os alunos, cabendo ao diretor orientá-lo nesse trabalho (LÜCK, 2006, p. 16).

E de o cunho administrativo:

Portanto, todo diretor de escola assume responsabilidade pela gestão de recursos financeiros de montante variável, de acordo com o número de seus alunos e as fontes de recursos disponíveis. Essa gestão é exercida com o apoio de uma estrutura colegiada (LÜCK, 2006, p.17).

É necessário que o gestor oportunize que os membros da comunidade escolar compartilhem informações para que ocorra uma gestão escolar participativa.

A participação de todos os membros escolares fortalece as ações de mudança na escola garantindo a qualidade da educação, através de melhorias no processo educacional com a sistematização e socialização do conhecimento adquirido pelo estudo e pela experiência de trabalho e de vida com habilidades e competência. Para isso, é preciso proporcionar condições políticas e culturais que envolvam todos os membros da escola através de um projeto de unidade escolar com a comunidade.

Dessa maneira a escola passa a ser um lugar de socialização, em que desempenha a sua função social através das práticas na busca de uma gestão democrática através do planejamento coletivo.

Por outro lado, alguns cuidados são necessários na gestão democrática, sendo que muitas vezes o que deveria ser democrático e participativo efetivamente não ocorre deixando de lado os segmentos sociais e as suas devidas representações (OLIVEIRA, 1997).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história da administração educacional brasileira vem sendo marcada por modelos externos de administração pública e gestão da educação, como os da Europa e dos Estados Unidos, ou, por exemplo, no período colonial em que a administração pública se baseava no direito administrativo romano, valores do cristianismo e ideais do positivismo. Neste período a educação teve como marco a fé católica.

Já na Primeira República, 1889 a 1930, é marcado pela fase organizacional da administração educacional à semelhança do ocorrido na administração pública. A partir de então, no Brasil, os olhares da gestão pública, bem como dos intelectuais da educação passam a se voltar para questões da administração escolar, ainda que de forma embrionária e sob as influências escolanovistas.

O período inicial da Segunda República, segundo Sander (2007), em termos educacionais teve seu alicerce fundamentado no pensamento de Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. No mesmo contexto Ribeiro (1952), destaca que a Administração Escolar fundamenta-se a partir da filosofia da educação e da política da educação.

Os autores analisados apresentam um contexto de exigência de debates teóricos sobre a administração escolar, destacando a especificidade de cada pensamento, mas que estão direcionados a um mesmo ideal, que é a necessidade de formação de um quadro teórico e prático de pessoal para a administração da educação.

No contexto das décadas de 1960 e 1970 os educadores organizam-se e criam instituições em diversas áreas do conhecimento pedagógico. Em 1961, no campo da administração da educação vai ser



criada a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar.

A gestão escolar, já na década de 1990, também recebeu influências de concepções da qualidade total, o que significa que parâmetros de qualidade do meio empresarial redefiniram objetivos educacionais.

A gestão educacional modifica-se conforme os modelos organizacionais vão sendo remodelados. No Brasil essas mudanças, também, aparecem com o fortalecimento do capitalismo, com a globalização, com a implantação de políticas públicas e com os investimentos financeiros internacionais. A gestão passa a ser influenciada pelos pressupostos econômicos/mercadológicos, regidos por ideais neoliberais, tais como, meritocracia, responsabilização, autogestão, entre outros.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suêldes; CASTRO, Alda M. D. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro: vol. 19, n. 70. Jan/mar 2011.

BRASIL. **Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

CASTEX, Lilian Costa. **O CONCEITO SUBSTANTIVO DITADURA MILITAR BRASILEIRA (1964-1984) NA PERSPECTIVA DE JOVENS BRASILEIROS: UM ESTUDO DE CASO EM ESCOLAS DE CURITIBA – PR**. Curitiba, 2008, p.83. Disponível em: <https://lapeduh.files.wordpress.com/2014/10/2008-lilian-costa-castex.pdf>. Acesso dia: 07 de julho de 2019.

CATANI, Afranio Mendes; GUTIERREZ, Gustavo Luis. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidade. In: FERREIRA: N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 59-75.



CHIAVENATO, Idalberto. **TGA – Teoria Geral da Administração**. 6 ed. rev. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2002. 11ª Reimpressão.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M. **Gestão Educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2005.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

FAYOL, H. Administração Industrial e Geral. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos. In: FERREIRA, N. S. C. 17 (Org.). **Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1980. 142 p. (Coleção educação universitária).

FREITAS, Maria Carmelita de. Gênero/Teologia Feminista: Interpelações e Perspectivas para a Teologia In. **Gênero e Teologia: Interpelações e Perspectivas**: Loyola, São Paulo, 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Bartolozzi, Eliza; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 65-80.

GUIRALDELLI Junior, Paulo. **História da Educação**. 2ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 1994.

HORA, Dinair Leal de. **Gestão democrática na escola**. São Paulo: Papirus, 1994.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: Teoria e Prática**. Goiás: Alternativa, 1996.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. Série: Caderno de gestão.

MAIA, Graziela Zambão Abdian. As Publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. **RBPAE**, v. 24. n. 1. Jan/abr. 2008. p. 31-50. Disponível em:



http://www.anpae.org.br/website/documentos/estudos/estudos_03.pdf.

Acesso em 15 de junho de 2018.

MOTTA, F. C. P. e VASCONCELOS, I. F. F. G. de. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política e Gestão da Educação. In: **Gestão da Educação: Onde procurar o democrático?** Organizado por Dalila Oliveira e Maria de Fátima Felix Rosar. 3 ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: Introdução Crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Escritas sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Luiz Bresser, MOTTA, Fernando C. Prestes. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 1997.

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

SANDER, Benno. **A Produção do conhecimento em políticas e Gestão da educação**. Brasília: Editora Linhas Críticas, 1982.

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

SILVA, Josias Benevides da. Um olhar histórico sobre a gestão escolar. **Educação em Revista**, Marília, 2007, v8, n.1, p.21-34. Disponível em: <http://www.2marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/616/499>. Acesso em: 28 mar 2018.

SOUZA, Angelo Ricardo 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.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. In: *Educar em Revista*. Curitiba: UFPR, n° 22, p. 17-49, 2003. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/educar/article/view/2173/1825>. Acesso em 03/11/2018.

TAYLOR, F. W. **Princípios de Administração Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1980.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Coordenação do Trabalho Pedagógico – do projeto político-pedagógico aos cotidiano da sala de aula**. 7ª Ed. São Paulo: Libertad Editora, 2006 (Subsídios Pedagógicos do Libertad).

Recebido em 07-11-2021

Aceito em 22-12-2021

