

GESTÃO ESCOLAR: A TRAJETÓRIA DE UM CONCEITO

Vânia Maria de Carvalho Honorato 1

RESUMO

O artigo apresenta considerações sobre as concepções de administração e gestão que orientaram a organização do sistema escolar brasileiro tanto no aspecto pedagógico quanto no aspecto técnico administrativo. Foi construído a partir do levantamento e estudo da produção de autores considerados como referências para fundamentar o arcabouço mais geral das reflexões que revelam características organizacionais do sistema educativo, em particular para o processo de institucionalização e regulamentação da gestão democrática do sistema público de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Administração e gestão escolar. Gestão democrático-participativa.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este estudo é fruto de análises que venho realizando na área de educação sobre atividades relacionadas à gestão escolar, buscando não só compreender criticamente as questões que permeiam as práticas organizacionais da escola, como também propor alternativas que, para além do uso métodos e técnicas administrativas empresariais, fundamentadas na lógica do capitalismo de mercado, possam contribuir para a efetivação da gestão escolar revestida de seu caráter pedagógico.

Tem por objetivo delinear a trajetória da concepção de administração e de gestão escolar, ressaltando suas manifestações na estruturação da escola pública brasileira sob o pensamento de teóricos como Brandão (1999); Cunha (1997); Lourenço Filho (2007); Sander (1995, 2007); Paro (2007, 2009); Hora (1994); Silva e Machado (2006); Griffiths (1959); Libâneo (2001, 2012), entre outros.

¹ Pedagoga. Especialista em Gestão Escolar. Mestranda em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás PUC/GO. Setembro, 2014.

A organização do texto volta-se, primeiramente, para uma exposição sobre a concepção de administração escolar e sua forma peculiar de conceber as práticas de gestão escolar. Na sequência, aborda o conceito gestão educativa ressaltando suas principais características e seus desdobramentos nas diferentes formas de trabalho. Para finalizar, apresenta considerações sobre a concepção de gestão escolar democrático-participativa.

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR: DA CONCEPÇÃO TÉCNICO-CIENTÍFICA À CONCEPÇÃO SOCIOCRTICA

A análise da infraestrutura organizacional e administrativa brasileira demonstra que durante o período colonial a educação não constava entre as prioridades dos governantes. No Império e na Primeira República as estruturas organizacionais não atendiam ao planejamento e a direção das escolas de educação popular, tampouco às exigências mínimas das poucas instituições educacionais para a elite governante da época, justificando a razão de vagas sistematizações e abrangências de estudos nesse campo. (SANDER, 2007).

Para o autor, no início da era republicana começa a surgir uma efervescência política e intelectual no Brasil favorável a uma reforma cívica e ética da sociedade, instalada antes da Revolução de 1930. Das manifestações culminam a realização da Semana de Arte Moderna de 1922 de São Paulo e a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, no Rio de Janeiro, dentre outros movimentos políticos e culturais modernistas. Na educação, a efervescência intelectual se concretizou no movimento da Escola Nova e no Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932, oferecendo inúmeros trabalhos teóricos e empíricos sobre a administração pública.

O Manifesto constituiu um marco histórico com vistas à integração social e formalização do ensino público, estimulando o debate em torno da democratização do acesso à educação.

A educação nova, alargando a sua finalidade para além dos limites das classes, assume, com uma feição mais humana, a sua verdadeira função social, preparando-se para formar “a hierarquia democrática” pela “hierarquia das capacidades”, recrutadas em todos os grupos sociais, a que se abrem as mesmas oportunidades de educação. Ela tem, por objeto, organizar e desenvolver os meios de ação durável com o fim de “dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de

seu crescimento”, de acordo com uma certa concepção do mundo. (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

Os escolanovistas representados por Anísio Teixeira (1900-1971), Fernando Azevedo (1894-1974), Lourenço Filho (1897-1970), Antônio Arruda Carneiro Leão (1887-1966), imortal da academia Brasileira de Letras e Secretário de Interior, Justiça e Educação em Recife (1929-1930), José Querino Ribeiro (1907-1990), diretor do Centro Regional de Pesquisas Educacionais do MEC/INEP (1967-1969) e diretor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo/USP (1970-1976), além de outros intelectuais elitistas, defendiam uma nova organização do sistema de ensino laico, público, obrigatório e gratuito para todos. Do ideário liberal renovado o sistema escolar brasileiro passou a ser organizado de acordo com os princípios da Clássica Teoria da Administração, idealizada pelo engenheiro francês Jules Henri Fayol (1841-1925) e da vertente Administração Científica, desenvolvida pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915)², articulando a dimensão educativa aos princípios da administração tecnocrática.

No Brasil, Brandão (1999) descreve que Anísio Teixeira e os demais pioneiros da Escola Nova contribuíram com uma crítica sistemática do sistema escolar, inadequado em ofertar condições de aprendizagem escolar para toda a população. Segundo a autora, Teixeira afirmava que “só uma escola comum (única), laica, gratuita, obrigatória e coeducativa seria uma instituição verdadeiramente democrática”, ajustada aos desafios de construir uma sociedade moderna, inclusiva e autônoma. No contexto reformista, Teixeira idealizou amplas mudanças educacionais, consolidadas na implantação de escolas públicas brasileiras nos diferentes níveis e modalidades. Como teórico da educação, problematizou sua própria formação religiosa, contextualizando-a aos princípios filosóficos da democracia liberal.

(...) A consciência do verdadeiro papel da escola na sociedade impõe o dever de concentrar a ofensiva educacional sobre os núcleos sociais, como a família, os agrupamentos profissionais e a imprensa, para que o esforço da escola se possa realizar em convergência, numa obra solidária, com as outras instituições da comunidade. Mas, além de atrair para a obra comum as instituições que são destinadas, no sistema social geral, a fortificar-se mutuamente, a escola deve utilizar, em seu proveito, com a maior amplitude possível, todos os recursos formidáveis, como a imprensa, o disco, o cinema e o rádio, com que a ciência, multiplicando-lhe a eficácia, acudiu à obra de educação e cultura e que assumem, em face das condições geográficas e da

² Fayol e Taylor são considerados os primeiros sistematizadores da disciplina científica da administração de empresas, preconizada no desempenho de tarefas, na eficiência e produtividade do trabalho.

extensão territorial do país, uma importância capital. (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

Lourenço Filho (2007) assim como Anísio Teixeira, questionava os serviços escolares enfatizando que em períodos anteriores pensava-se apenas no número de serviços, na distribuição e na articulação estabelecida sobre princípios abstratos, desconsiderando as reflexões sociais, econômicas, políticas e as funções da educação. Afirmava também que as teorias novas (psicológicas e sociológicas) procuram completar a concepção clássica, através da visão funcional das experiências humanas, pessoais e dos grupos, da motivação para o trabalho, da influência dos indivíduos na funcionalidade e estruturação dos empreendimentos.

Ao considerar as funções da educação, Filho (2007, p.86) destaca que as análises das normas gerais relacionadas à solidarização das funções operativas e administrativas dos serviços de ensino, realizadas por tratadistas, citando Artur Moehlman (1940), admitem a separação entre providências de operação e organização. Assim, tanto os administradores quanto os mestres, cada qual em sua esfera, compreendem as funções de programar, coordenar, executar e avaliar, observando os preceitos:

1. Para que o administrador possa conseguir satisfatória eficiência de um grupo docente deverá atender às seguintes providências de organização:

- a) *normalizar o trabalho mediante procedimento ou meios padronizados em termos de uma orientação básica (quer dizer, que vise às finalidades reais a serem obtidas), com fundamento em conhecimentos técnicos comprovados;*
- b) *estabelecer uma articulação do controle e das responsabilidades, a fim de que haja possível coordenação nos esforços e decisões que atuem no sentido de maior eficiência;*
- c) *sistematizar os objetivos, de tal modo que possam ser avaliadas em sua consecução gradual, tendo-se em mente as finalidades gerais fixadas e os procedimentos estabelecidos, em cada caso particular;*
- d) *admitir que possa haver certa variação no relacionamento entre meios e fins, a fim de que se aperfeiçoem os procedimentos, bem como os próprios meios de verificação e crítica do trabalho, tudo numa base científica ou de cunho experimental;*
- e) *admitir também e, em consequência, que possa haver modificação de objetivos próximos e dos procedimentos respectivos, desde que isso resulte de estudos fundados na mesma base experimental;*

f) estimular o progressivo desenvolvimento da estrutura escolar existente, mediante o fortalecimento do senso cooperativo e do desenvolvimento profissional, de parte de todos quantos realizem os serviços escolares.

2) Para que o administrador bem possa influir sobre as operações do ensino, deverá ter em conta providências que atendam aos seguintes pontos:

a) ampla orientação sobre ensino e aprendizagem, como aspectos de um mesmo processo;

b) adequação e melhoramento dos edifícios escolares e seu equipamento;

c) seleção e aperfeiçoamento do pessoal, havendo comunicação constante entre os diferentes níveis em que esteja distribuído;

d) formulação dos programas de ensino de modo que os objetivos fixados se tornem exequíveis;

e) frequência regular dos alunos às aulas e participação de seus responsáveis, pais e parentes, em atividades relacionadas com a vida escolar;

f) manutenção dos edifícios escolares para que conservem aspecto higiênico e agradável;

g) regularidade da escrituração escolar;

h) avaliação do rendimento de todo o trabalho, segundo a orientação que se tenha estabelecido;

i) inspeção constante dos serviços dos professores e atividades dos alunos;

j) fortalecimento das relações entre a escola e a comunidade, para que o ensino não só bem interprete as necessidades do ambiente, mas também para que a comunidade bem interprete e auxilie o trabalho da escola;

l) financiamento satisfatório de todos os serviços. (FILHO, 2007, p.86, grifo meu).

Filho (2007) explica que os mestres, encarregados das funções operativas, não podem desconsiderar as finalidades e a amplitude do seu trabalho e, especialmente, os administradores escolares não podem esquecer a necessária articulação que deverão manter com a classe, na produção conjunta desejada. O autor delinea uma instituição formalizada, evidenciando hierarquicamente a distinção dos níveis da ação administrativa entre alunos, mestres, diretores escolares, chefes de órgãos de instrumentalização e gestão, formas de planejamento, orientação e controle dos serviços e os sistemas. Além das funções operativas, a escola organiza-se de modo que os alunos enquanto aprendizes ocupam a base, ajustados às normas de comportamento e de conduta, adequadamente orientados por seus mestres. Os

mestres compreendem seus deveres, organizam e realizam o trabalho de instrução. Os diretores e seus subordinados atuam na manutenção da escola, na disciplina geral e escrituração dos documentos, e dentro de certos limites, seu trabalho ocorre também sobre as famílias dos alunos e órgãos representativos da comunidade local.

O autor esclarece ainda que os estudos dos fatos do ensino são indagados respectivamente pela análise histórica, comparativa e de eficiência, sendo a última aplicada aos estudos da Organização e Administração Escolar. Ou seja, nos últimos anos do século XIX, os processos organizacionais e administrativos foram vinculados aos pressupostos tayloristas, caracterizados pelo desenvolvimento do trabalho industrial eficiente e rendimento produtivo do trabalhador. O conceito de eficiência correspondia ao de “produção por unidade de esforço”, ou ao de simples “rendimento mecânico”. (TAYLOR, 1911). Encontram-se presentes também na internalização da função empresarial e na departamentalização das estruturas organizacionais fayolistas, ampliando as noções de racionalização do trabalho e eficiência.

As funções capitais de administração são por ele indicadas com estas palavras: *prever, organizar, comandar, coordenar e controlar*. Elas sugerem a definição de objetivos e programas; a reunião de elementos pessoais e materiais necessários à produção; a articulação de esforços no sentido do progresso material e moral de cada empreendimento; e, enfim, a conferência dos resultados obtidos com padrões fixados em programas prévios. A articulação geral seria feita por órgãos centrais de direção e fiscalização (FILHO, 2007 *apud* FAYOL, 1931).

Para Filho (2007) alguns princípios da racionalização administrativa clássica não podem ser desconsiderados como: o planejamento, a instrumentação, o recrutamento de pessoal, a direção ou comando geral, coordenação, articulação, financiamento, circulação de informações e controle final. Embora adotadas, o autor critica as bases em torno da racionalidade burocrática, postuladas pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), delineadas da eficiência e da produtividade para a reconstrução do pensamento organizacional do século XX e afirma que “a hierarquização rígida e a centralização das decisões produzem efeitos que interferem nos fatos e situações da organização, sobretudo porque tornam ineficientes certas reações decisórias, em diversos planos”. (FILHO, 2007).

O autor complementa que a participação dos organismos internacionais, representadas por entidades como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Bureau Internacional de Educação e o Departamento de

Assuntos Culturais da Organização dos Estados Americanos (OEA) dedicam esforços nos assuntos de organização e administração escolar, reunindo diferentes aspectos e relações entre a legislação e o planejamento geral dos sistemas públicos de ensino. Descreve que, em julho de 1958, a OEA em cooperação com a UNESCO, organizou em Washington, um seminário sobre planejamento integral da educação. Participaram representantes dos países latino-americanos, renomados especialistas de organização e administração escolar de diversas outras nações, com o apoio da opinião pública governamental e privada, para definir um planejamento sistemático “dos métodos de investigação social, dos princípios e técnicas da educação, da administração, da economia e das finanças”. Desse seminário, objetivou-se formular uma diretriz para a garantia da qualidade do ensino, destinada a população de cada país, com metas adequadas, oportunizando ao indivíduo a realização de suas potencialidades e desenvolvimento no contexto social, cultural e econômico.

Silva e Machado (2006) acrescentam que o professor Carneiro Leão (1887-1966) defendia a organização da educação brasileira, em especial a popular desde 1909, ao escrever *A educação*, mas que utilizou o termo educação pública em 1926. Leão preocupava-se em discutir as várias questões consideradas como entraves para sua efetivação, em especial atenção, a falta de recursos. Era favorável à gratuidade do ensino, porém, apontou o impasse quanto à gratuidade e obrigatoriedade, uma vez que a falta da primeira impedia a exigência da segunda. Defendia a responsabilização do Estado na organização do ensino em seus diversos níveis, frente às desigualdades estaduais existentes dos investimentos na educação.

Paro (2007) aponta as contribuições de José Querino Ribeiro ao promulgar uma teoria educacional antagônica à administração geral. Enfatiza que Ribeiro reconhecia a importância educação desvinculada de uma administração no estilo capitalista empresarial.

Querino Ribeiro não se filia a esse pensamento de mero controle e exploração do trabalho alheio. Ele vai demonstrar que está preocupado nada mais do que com aquilo com que estão preocupadas as pessoas que hoje fazem educação em termos progressistas. O recado é o seguinte: existe uma escola, uma instituição que tem uma missão importantíssima e precisa fazer isso da forma mais adequada possível. Ora, fazer as coisas da forma mais adequada não é um conhecimento ou uma habilidade que nasce dentro da escola. Nasce na prática dos próprios seres humanos. Então, como aplicar essas coisas que são do mundo, digamos, geral, para realizar aquela missão? Junto com essa preocupação está presente uma visão de escola e de educação. A prova de que ele não está interessado na administração empresarial no sentido capitalista se dá na visão que ele tem de educação. (PARO, 2007).

Explica ainda que ao nortear princípios gerais de administração, Ribeiro defendia a instrumentalização da escola na realização dos fins democráticos e públicos, enquanto instituição social, não reduzida a uma empresa capitalista privada. Assim, compartilha com a afirmação de Ribeiro ao expor que a administração é um instrumento de mediação, alertando aos que lidam com educação escolar, a necessidade de conhecer bem seu funcionamento. Não existe uma maneira de conhecer as funções escolares, “desconhecendo a psicologia da educação, a didática, os modos de ensinar, sem aprofundar nas complexidades das atividades, nas relações de poder, na afetividade, na atração, na recusa, nos seus condicionantes e em tudo o que acontece no interior da escola”.

Sander (1995) reitera os pressupostos de Filho (2007) ao expor que na América Latina, desde período colonial até as primeiras décadas do século XX, as referências teóricas aplicadas à administração da eram feitas nos enfoques jurídicos, normativos e dogmáticos, importando da Europa os ideais e a cultura política administrativa. Neste século, os referidos modelos foram consolidados nas perspectivas weberianas e na escola clássica taylorista, iniciando inúmeros movimentos reformistas na administração do Estado e na gestão da educação. Porém, o autor complementa como crítica ao modelo clássico, que a abordagem comportamental resgata a dimensão humana na superação da teoria tradicional tecnocrática, correspondendo ao modelo orgânico dos sistemas funcionais, baseado no desenvolvimento organizacional, na motivação, na dinâmica de grupo, formação de líderes, fundamentado nas ciências psicológicas e sociológicas da conduta humana.

Para Sander (1995) nas últimas décadas a construção do conhecimento histórico da administração pública e da gestão da educação registra novas perspectivas teóricas e outros critérios orientadores de avaliação do desempenho administrativo nas empresas, nas organizações públicas, nas escolas e nas universidades. Atualmente, junto aos contextos de *produtividade e racionalidade*, mediados pelos critérios de *eficiência e eficácia*, surgem os conceitos de *efetividade e relevância* como critérios de desempenho político e cultural de administração. Na concepção democrático-participativa, desenvolvem-se os conceitos de *identidade e equidade* como valores centrais da administração pública e da gestão da educação, tanto a nível nacional como no âmbito das relações internacionais. Explicita quatro construções conceituais e praxiológicas diferentes da gestão da educação:

- **Administração eficiente** – *critério econômico que traduz a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados como mínimo de recursos, energia e tempo. Associa-se aos conceitos de racionalidade econômica e*

produtividade material, independentemente do seu conteúdo humano e político e de sua natureza ética;

- **Administração eficaz** – critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar metas estabelecidas ou resultados propostos. Vincula-se ao desempenho pedagógico, de natureza intrínseca e instrumental, medido por capacidade administrativa no alcance de fins e objetivos da prática educacional;

- **Administração efetiva** – teoria contemporânea do desenvolvimento, da ecologia administrativa, da teoria da contingência, do desenvolvimento institucional e de outras alternativas. Critério político que reflete a capacidade de satisfazer as demandas e exigências da sociedade, propondo soluções para os problemas vigentes e de responsabilidade social;

- **Administração relevante** – critério interacionista e cultural que mede o desempenho administrativo em termos de importância, significação, pertinência e valor, avaliando os significados e as consequências do desempenho administrativo na melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na sociedade. A percepção e a interpretação desses significados e as consequências somente serão possíveis mediante uma teoria organizacional a administrativa construída a partir da experiência real. (SANDER, 1995, grifo meu).

O autor complementa que é comum haver confusão entre *eficiência com eficácia, eficácia com efetividade, efetividade com relevância*. Contudo, essa conceituação é necessária para caracterizar a natureza da administração adotada na prática cotidiana.

Santos (2009) contextualiza os campos teóricos da educação no Brasil atravessados pela Pedagogia Tradicional, Renovada, Tecnicista e Progressista. Afirma que na Pedagogia Tradicional o conhecimento constitui como meio de transformação do homem, porém necessita ser ressignificado e redimensionado. Já a Pedagogia Renovada, inspirada nos postulados democráticos de John Dewey contrapõe-se aos ideais conservadores da Pedagogia Tradicional que mantinham a hegemonia no controle econômico anterior à industrialização, mas considera que é necessário colocar as técnicas didáticas e os alunos no mesmo nível de igualdade com o conhecimento da Pedagogia Tradicional, como condições importantes no agir pedagógico. Na concepção tecnicista, os métodos behavioristas de adaptação do indivíduo ao meio social podem ser substituídos pela democracia cognitiva, para que nenhuma área do conhecimento seja superior à outra. As pesquisas sob a orientação da Pedagogia Progressista (Corrente Sociocrítica) reivindicam o ensino público, gratuito,

democrático, igualitário e de qualidade, bem como, um relacionamento democrático entre alunos e professores sem abrir mão da diretividade, não descuidando da relação da educação com o social, do político com a filosofia, dos objetivos educacionais, dos conteúdos e métodos, incentivando a análise crítica da sociedade dominante e de sua ideologia.

De acordo com Daniel Griffiths (1959) percebe-se que as teorias servem para inspirar a ação prática, como base para melhorar a caracterização de fatos e situações, facilitar a elaboração de novas generalizações e explicar as atividades consideradas nos estudos da organização e administração, esclarecendo as decisões indispensáveis a uma boa estruturação e gestão dos serviços, vistas a seguir.

GESTÃO ESCOLAR: CONCEPÇÃO SOCIOCRTICA

Na opinião de Sander (1995) o debate epistemológico no campo da administração da educação intensifica-se a partir de meados da década de 1970 até meados dos anos 1990, fornecendo elementos para a concepção de uma teoria crítica de educação e da gestão da educação. A crítica examina os fatores econômicos e sociais que interferem na administração escolar, problematiza os modelos tradicionais e estuda possibilidades de uma prática administrativa democrática comprometida com a transformação social e melhoria da qualidade da educação.

No que se refere às políticas nacionais e internacionais, Libâneo (2011) destaca que muitos educadores e diversos movimentos na história da educação brasileira se mobilizaram na luta pela escola pública democrática através da Associação Nacional de Educação (ANDE), fundada em 1979 e tendo à frente Dermeval Saviani. Entretanto, sucessivas políticas públicas para educação foram distanciando do ideal, do mesmo modo que foram diversificando os critérios de qualidade do ensino. Para Libâneo, o Banco Mundial redefiniu a orientação de suas políticas para a educação dos países pobres, marcadamente na Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990, na Tailândia. A Declaração Mundial originada dessa Conferência ressalta três orientações para as escolas: a) centrar a educação nas necessidades básicas de aprendizagem; b) prover instrumentos essenciais e conteúdos da aprendizagem necessários à sobrevivência; c) considerar a educação básica (no Brasil é o ensino fundamental) como base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanente. Segundo o autor, as políticas globais dos organismos financeiros internacionais têm uma intencionalidade economicista, criticamente analisada por Torres (2001), onde a

visão original ao longo das avaliações e revisões da Declaração foi “encolhida” para adequar-se à visão economicista do Banco Mundial. Assim, da visão ampliada da educação para todos resultou a educação destinada aos mais pobres; De necessidades básicas para necessidades mínimas; Da atenção à aprendizagem para a melhoria e avaliação dos resultados do rendimento escolar; Da melhoria das condições de aprendizagem para a melhoria das condições internas da instituição escolar (organização escolar).

Para atender à nova dinâmica são implantadas reformas educacionais regulamentadas em lei, com vistas às adequações dos currículos e práticas profissionais, pressionando a inserção dos sistemas de ensino nas mudanças da nova ordem econômica, política e social. No caso brasileiro, em meio aos diversos movimentos da sociedade próprios do fim da ditadura militar, os representantes governamentais estabeleceram diretrizes legais expressas na Constituição Federal de 1988, definindo princípios fundamentais para instituição de um Estado Democrático.

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus. (BRASIL, 1988).

No artigo 205 da Constituição Federal/88 e no artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB 9.394/96) a educação é entendida como um direito de todos, dever da família e do Estado e de participação da sociedade no pleno desenvolvimento da pessoa como exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

As amplas reformas institucionais e governamentais também impulsionaram manifestações favoráveis às eleições para os dirigentes escolares, influenciadas pelas eleições para governadores de Estado. Segundo Paro (1996) o processo de escolha dos diretores escolares, antes realizado por nomeação dos agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais) foi substituído por processo eleitoral. O autor explica que, embora algumas experiências focais remontem a organização da proposta na década de 60, as definições de escolha de diretores escolares por meio de processo eleitoral, em âmbito nacional, foram alicerçadas no início da década de 80 nos movimentos da redemocratização política do país.

(...) apesar dos problemas decorrentes de certa transposição equivocada de práticas e princípios, próprios das eleições político-partidárias, para a escola, a eleição, como forma de escolha do dirigente escolar, tem-se constituído em importante horizonte de democratização da escola para o pessoal escolar e usuários da escola pública básica que a veem como alternativa para desarticular o papel do diretor dos interesses do Estado, nem sempre preocupado com o bom ensino, e articular sua atuação aos interesses da escola e daqueles que a escolhem democraticamente. (PARO, 2007).

Aliados aos processos de nomeações, eleições diretas e concursos públicos para diretores as reformas corresponderam à reorganização e reestruturação dos sistemas educativos nos níveis da educação básica, normatizando a formação da educação infantil, educação fundamental, o ensino médio e a educação superior, com características distintas, séries e idades próprias para cada modalidade, caracterizando os padrões atuais da educação e das instituições de ensino.

Libâneo (2012) descreve que a organização administrativa, pedagógica e curricular do sistema de ensino brasileiro foi regulamentada de 1961 a 1996, pela Lei nº 4.024 em 1961, constituindo a primeira LDB, pela Lei 5.540, de 1968, de reforma do ensino superior, pela Lei nº 5.692, de 1971, que reforma o ensino de 1º e 2º graus e pela Lei nº 7.044, de 1982, alterando os artigos da Lei 5.692/71, referentes ao ensino profissional do 2º grau. O autor explica que a Constituição Federal de 1988 iniciou a alteração da educação escolar existente, não apenas na mudança terminológica (ensino de 1º e 2º grau para fundamental e médio), mas também em questões fundamentais, como a noção de sistema e sua abrangência nas diferentes esferas administrativas. Nos artigos 17, 18 e 19 da LDB de 1996, a educação escolar organiza-se sob a responsabilidade da União, com o sistema federal de ensino e com as instituições de ensino médio técnico e de nível superior público e privado, os Estados e o Distrito Federal, com o sistema estadual público e privado, os municípios com o sistema municipal, educação infantil, creches e ensino fundamental.

O autor relembra que o ensino voltado ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, em atendimento aos objetivos propostos na Constituição Federal de 1988, estão expressos nos princípios do artigo 206:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL. 1988, grifo meu).

Libâneo (2001) argumenta que os processos acelerados de integração e reestruturação da nova ordem capitalista, os avanços científicos e tecnológicos, a reestruturação do sistema de produção e as mudanças no mundo do conhecimento afetam a organização do trabalho e o perfil dos trabalhadores, redefinindo em escala mundial a qualificação profissional, os sistemas de ensino e as escolas.

O autor lembra que os diretores e os responsáveis pela organização e gestão, assumem posições relativas conforme as concepções que incorporam da vida social e dos objetivos educacionais. Numa concepção tecnicista a direção é centralizada na figura administrativa do diretor, as decisões são hierarquizadas, os planejamentos são cumpridos mecanicamente, a participação de professores, especialistas e segmentos educativos são dispensáveis. Na concepção democrático-participativa, o processo de tomada de decisões acontece coletivamente, de forma participativa e colaborada. A direção e os processos de gestão possibilitam o desenvolvimento da organização escolar mediada nas relações da escola com a comunidade, na autonomia e na construção conjunta do ambiente de trabalho.

Para Libâneo (2012) as escolas são ambientes formativos, as ações organizacionais e de gestão educam, modificando as ações e o pensamento das pessoas. As práticas gestoras podem ser construídas também pelos próprios membros que as compõem. Os professores precisam conhecer bem a estrutura do ensino, as políticas educacionais, as normas legais, os mecanismos de elaboração e divulgação para que os mesmos não sejam orientados por decisões somente externas.

FUNDAMENTOS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA

Libâneo (2012) aborda que na concepção democrático-participativa a organização escolar é uma construção social, concebida como um sistema que agrega pessoas, considerando as relações e interações pessoais com o contexto sociopolítico, democratizante de saberes coletivos entre professores, alunos e comunidade local. Destaca a relevância na busca comum de metas, no diagnóstico pedagógico, reorientação das ações, tomada de decisões, explicitação objetiva dos processos educativos, na competência profissional dos professores e funcionários, envolvimento dos alunos e sua participação ativa no desenvolvimento de habilidades e capacidades intelectuais, cognitivas, acentuando a consciência de que todos podem atuar na direção, avaliar e serem também avaliados.

Para o autor, a escola é uma instituição social unitária dos objetivos sociopolíticos e pedagógicos, havendo a necessidade de interdependência entre racionalidade no uso dos recursos materiais e conceituais e a coordenação coletiva do esforço humano. Sendo o esforço humano na organização e na gestão, um trabalho complexo, há a necessidade de conhecimento e adoção de alguns princípios considerados indispensáveis para cada unidade escolar:

- 1. Autonomia das unidades escolares e da comunidade educativa: elemento fundamental na concepção democrático-participativa e essencial na construção do projeto pedagógico da unidade escolar, como condição de autogoverno, de poder de decisões sobre o próprio destino da unidade, dos objetivos, das formas de organização e de certa independência na administração dos recursos financeiros;*
- 2. Relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar: conjuga o exercício responsável individual e compartilhado dos membros da equipe escolar sobre as formas da gestão. Sob a supervisão do diretor, a equipe escolar elabora os planejamentos, o seu projeto pedagógico-curricular, decidem coletivamente e com a comunidade escolar local os propósitos pedagógicos e norteadores. De posse dos instrumentos e dos procedimentos o diretor coordena, mobiliza, motiva, lidera, delega as responsabilidades a partir das decisões tomadas pelo grupo. Constituem-se como relevantes a participação dos pais, professores, alunos, funcionários e outros representantes da comunidade na viabilização dos meios e fins educativos, as*

interações comunicativas, os consensos, o diálogo, o cumprimento das responsabilidades compartilhadas, que implicam não só a participação na gestão, mas a gestão da participação;

3. ***Envolvimento da comunidade no processo escolar:*** *estabelece vínculos significativos da comunidade escolar, dos pais, das entidades e organizações paralelas na participação dos Conselhos Escolares, na Associação de Pais e Mestres, no planejamento e execução do projeto pedagógico e na avaliação da qualidade dos serviços ofertados. As ações compartilhadas oferecem credibilidade aos poderes públicos, no respeito às diferenças e interferem positivamente nos projetos de lei que atendam às reais necessidades das escolas;*
4. ***Planejamento das tarefas:*** *de forma coletiva o plano de ações da escola ou o projeto pedagógico tornam-se instrumentos unificadores das ações e atividades escolares;*
5. ***Formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar:*** *valoriza-se o desenvolvimento pessoal, a qualificação pessoal e a competência técnica dos profissionais. Reconhece a escola como um espaço educativo, local de aprendizagem, de participação nos processos decisórios. Compete ao diretor conhecer a gestão, avaliar e observar os processos de ensino, analisar os resultados e compartilhar experiências exitosas com os docentes;*
6. ***O processo de tomada de decisões deve basear-se em informações concretas, analisando cada problema em seus múltiplos aspectos e na ampla democratização das informações:*** *implica analisar as especificidades da unidade, baseada na coleta de dados e informações seguras, verificar a qualidade das aulas, o cumprimento dos programas, o profissionalismo e qualificação dos professores, as características socioeconômicas e culturais dos alunos, propondo adequações de métodos e procedimentos didáticos, o acesso às informações disponíveis que favoreçam as tomadas de decisões;*
7. ***Avaliação compartilhada:*** *implica uma avaliação mútua entre diretor, professores e comunidade, a partir de uma relação orgânica;*
8. ***Relações humanas produtivas e criativas assentadas na busca de objetivos comuns:*** *valorizam as relações individuais, as interpessoais, o diálogo, os*

consensos, o respeito nas vivências na qualidade do trabalho educativo.
(LIBÂNEO, 2012, grifo meu).

O autor alerta que a autonomia escolar não subjuga o papel do Estado e das Secretarias da Educação nas decisões do sistema. É preciso compatibilizar as decisões do sistema com as decisões do âmbito escolar, entendendo que nenhuma das partes pode exceder controle hegemônico sobre princípios e práticas.

Acreditar na possibilidade de mudança da sociedade, na capacidade de iniciativa dos sujeitos – o sujeito como agente transformador na sala de aula, na política, nos movimentos sociais, sujeito que não é apenas o indivíduo, mas o grupo. Desse posicionamento, resulta uma aposta nas potencialidades de uma razão emancipadora assegurada pela competência comunicativa, pelo diálogo, pela intersubjetividade – ou seja, uma relação ética – quero dizer, uma ética ativa que busca solidariedade, respeito às opções dos outros, dissolução de formas de poder policiadoras, cerceadoras da subjetividade. Tudo isso, certamente, conjugando o princípio da autonomia e da liberdade das pessoas com os interesses coletivos. (LIBÂNEO, 1998).

Conclui que uma escola bem organizada e gerida é aquela que cria e assegura condições organizacionais, operacionais e pedagógico-didáticas que permitam o bom desempenho dos professores em sala de aula, de modo que todos os seus alunos sejam bem-sucedidos nas aprendizagens cognitivas, capazes de pensar eticamente e criticamente na sua própria subjetividade e na construção de sua identidade cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos iniciais sobre as concepções administrativas voltadas mais para práticas técnico-burocráticas do que com as pedagógicas implicam a necessidade de repensar a lógica das suas bases, propiciando a compreensão da importância em considerar os avanços em torno da gestão democrática educacional.

Na concepção democrático-participativa a escola não está isolada do sistema social, político e cultural. Os profissionais da educação sabem da importante função que exercem e buscam meios para que a educação seja transformada em uma realidade menos desigual. Consciente de que o processo é complexo, o gestor escolar tem o desafio de motivar a equipe, propiciar condições adequadas de trabalho aos profissionais da escola, favorecer a aprendizagem dos alunos e atuar na construção da identidade escolar e dos sujeitos que dela fazem parte.

As concepções apresentadas não encerram as múltiplas reflexões sobre as dinâmicas educativas. Ao contrário, podem estabelecer conexões dialogadas, acentuando a necessidade de rever os mecanismos que asseguram melhorias do ensino e da escola, entendendo o processo de democratização não apenas como reforma técnica e metodológica, mas como uma política pedagógica concretamente pensada e culturalmente organizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANDÃO, Z. Diálogo com Anísio Teixeira sobre a escola brasileira. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 80, n. 194, p. 95-101, jan./abr. 1999.

HORA, D. L. da. Gestão Democrática na Escola: Artes e Ofício da Participação Coletiva. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.

LOMBARDI, J. C. A escola pública no Brasil: história e historiografia. José Claudinei Lombardi, Dermeval Saviani, Maria Isabel Moura Nascimento (orgs.). Campinas São Paulo; Autores Associados: HISTEDBR, 2005. SAVIANI, D. História da escola pública no Brasil.

LIBÂNEO, J. C. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização/ José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi – 10ª Ed. Ver. E ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. Os campos contemporâneos da didática e do currículo – aproximações e diferenças. In: OLIVEIRA, Maria R. S. (org.). Confluências e divergências entre didática e currículo. Campinas. Papirus, 1998.

_____. Escola pública brasileira, um sonho frustrado: falharam as escolas ou as políticas educacionais? PUC/SP, 2011.

_____. Internacionalização das políticas educacionais e políticas para a escola: elementos para uma análise pedagógico-política de orientações curriculares para o ensino fundamental.

Anais do XV Encontro Nacional de Didática e Prática de ensino (ENDIPE), Campinas, julho 2012.

_____. Organização e gestão da escola: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LOURENÇO, F. Organização e Administração Escolar: curso básico/Manoel Bergström Lourenço Filho. 8ª ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

VITOR, H. P. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. R. bras. Est. pedag., Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

_____. Estrutura da escola e prática educacional democrática. GT: Estado e Política Educacional/USP, 2007.

_____. José Querino Ribeiro e o Paradoxo da Administração Escolar. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. V. 23, nº 03, p. 561-570, Set/Dez, 2007.

_____. Formação de gestores escolares: a atualidade de José Querino Ribeiro. Educ. Soc. vol.30 no.107 Campinas Maio/Agosto, 2009.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). Revista HISTEDBR On-line. Campinas, nº especial, p.188–204. Ago, 2006.

SANDER, B. Gestão da educação na América Latina. Construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP. Autores Associados, 1995.

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. V. 23, nº 03, p. 421-447, Set/Dez, 2007.

SANTOS, A. Complexidade e transdisciplinaridade. Porto Alegre: Sulina, 2009.

SILVA, J. A. P. da; MACHADO, M. C. G. Carneiro Leão e a defesa da escola pública brasileira nas primeiras décadas do século XX. Universidade Estadual de Maringá. Paraná, 2006.

SOUZA, A. R. de. A pesquisa no campo da Gestão da Educação Algumas reflexões sobre as relações entre produção do conhecimento e a prática da gestão educacional Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 3, n. 4, p. 81-94, jan./jun. 2009.

TEIXEIRA, A. Educação para a democracia: introdução à administração educacional. 2ª ed. Apresentação de Luiz Antônio Cunha. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.