

# DOS PRIMEIROS ESCRITOS SOBRE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL AOS ESCRITOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR: mudanças e continuidades

---

**Neila Pedrotti Drabach**

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

**Maria Elizabete Londero Mousquer**

Universidade Federal de Santa Maria, Brasil

## **Resumo**

Esta pesquisa problematiza o campo em que se situa a institucionalização da “Gestão Democrática do Ensino Público”, assegurada como princípio da educação pública em 1988, através da Constituição Federal. Esta normativa introduz um novo tipo de organização escolar, não mais calcado nos pressupostos da Administração, mas, sim, nos princípios da Gestão, entendidos como mais democráticos. Diante disso, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica, apresenta-se a proposição de retomar a constituição teórica do campo em que se assenta esta normativa, a fim de identificar e compreender as concepções teóricas pioneiras que edificam as bases da administração escolar no Brasil; situar o contexto em que se constrói a crítica ao modelo de administração escolar e se gesta os princípios da gestão escolar; e identificar os elementos que convergem à institucionalização da gestão escolar democrática, demarcando as mudanças e continuidades em relação às primeiras elaborações deste campo.

**Palavras-chave:** administração escolar, gestão escolar, campo teórico

## **Abstract**

This research presents the field in which the institutionalization of "Democratic Management of Public Education" provided the principle of public education in 1988 through the Brazilian Constitution. It introduces a new type of school organization, no longer based on the assumptions of the, but the principles of management, perceived as more democratic. Thus, using the procedure of review of literature, there is the proposition of reviewing the theoretical formation of the field in which these rules are defined to identify and understand the advanced theoretical concepts that build the foundations of school administration in Brazil; the principles of school management are in the context in which critics are made to the model of school administration and management, and identify the elements that converge to the institutionalization of democratic school management, distinguishing the changes and continuities in relation to the first elaborations of this field.

**Keywords:** school administration, school management, theoretical field

## **Considerações Iniciais**

A problematização realizada neste estudo parte do momento em que, com a reabertura político-democrática no Brasil, é assegurado na Constituição Federal de 1988 e, em 1996, na LDBEN n° 9.394, a Gestão Democrática do Ensino Público. Esta normativa, reconhecida como conquista das forças civil-democráticas, visa introduzir um novo tipo de organização escolar, calcado nos princípios da democracia, autonomia e construção coletiva, em oposição ao caráter centralizador e burocrático que vinha conduzindo este campo. No entanto, diferentes sentidos e significados vem ocupando os espaços de gestão democrática, os quais muitas vezes não refletem os ideais que impulsionaram a sociedade civil a reivindicar este princípio para o campo educacional, o que enseja uma análise crítica em torno de sua construção enquanto princípio educacional.

Tendo em vista que as políticas públicas materializam questões que não se constituem a partir da realidade imediata, mas são decorrentes de um processo histórico envolvendo fatores políticos, econômicos, sociais e culturais, identifica-se a necessidade de reconstituir a trajetória que culmina na configuração atual da gestão escolar, a fim de identificar o percurso deste campo e compreender as bases em que este se assenta. Ressalta-se a importância desta proposição em virtude de que, diante das inúmeras alterações que se processam no âmbito educacional, torna-se necessário o esforço de compreender os pressupostos que as orientam, a fim de não recairmos em nomenclaturas vagas que não repercutem em transformações expressivas para a educação, não ultrapassando a mudança de nomes.

Diante desta intenção, o texto, resultado de uma pesquisa bibliográfica<sup>1</sup>, está organizado em três momentos. O primeiro, busca reconstituir os escritos teóricos pioneiros sobre administração escolar no Brasil; o segundo enfoca o contexto em que foi produzida a crítica a este modelo e aponta os contornos do conceito de gestão e o terceiro contextualiza o campo em que se dá a legitimação do princípio de Gestão Democrática, apontando suas mudanças e continuidades frente aos pressupostos da Administração Escolar. Ao final, faz-se algumas considerações acerca dos momentos do trabalho.

A trajetória histórica ensejada neste texto cumpre, acima de tudo, o objetivo de evidenciar o processo de construção dos preceitos legais que orientam as políticas públicas no campo educacional, neste caso, a Gestão Democrática. Este percurso permite observar que a construção da legislação educacional não se restringe a formalismos e aparatos normativos, mas é, sobretudo em uma sociedade de classes, resultado de uma luta histórica regada por interesses e práticas contraditórias.

### **1. Primeiros Escritos de Administração Escolar no Brasil**

O campo da administração escolar, embora tão em voga atualmente em virtude das inúmeras reformas educacionais, nem sempre foi alvo de atenção na produção acadêmica dos intelectuais na História da Educação. Em uma trajetória educacional de mais de 500

anos, a administração escolar estrutura-se como campo de estudos acadêmicos há menos de um século. Os primeiros escritos teóricos no Brasil reportam-se à década de 1930.

Isto não significa dizer que a prática administrativa era inexistente na educação brasileira até então. No entanto, a ausência de um sistema de ensino para a população, fruto do descaso dos governantes daquele período, não favoreceu o desenvolvimento de um corpo teórico em relação à administração educacional. As publicações que existiam até a Primeira República consistiam em “memórias, relatórios e descrições de caráter subjetivo, normativo, assistemático e legalista” (SANDER, 2007a, p. 21).

É na década de 1930 que a trajetória da administração da educação toma um novo rumo, “começamos a escrever um novo capítulo no campo da administração da educação” (SANDER, 2007b, p. 425). Neste momento, o contexto educacional acadêmico encontrava-se imerso nos ideais progressistas de educação, em contraposição à educação tradicional, a qual não mais favorecia os ideais de desenvolvimento do país naquele período, que se voltava para o avanço da industrialização. Tal cenário educacional, constituiu-se em virtude, principalmente, da influência do movimento pedagógico da Nova Escola, especialmente, da corrente norte-americana protagonizada por John Dewey.

Diante deste contexto, o discurso dos principais intelectuais brasileiros, defensores da Escola Nova, pautava-se na necessidade de maior cientificidade no campo educacional acompanhado da ampliação da oferta educacional. Data deste período, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que mencionava, dentre outras questões, a falta de “espírito filosófico e científico na resolução dos problemas da administração escolar” como principal responsável pela “desorganização do aparelho escolar” (MANIFESTO, 1932). Este reconhecimento reflete o momento histórico em que se fomentavam as bases para o surgimento dos primeiros escritos teóricos sobre a temática da Administração Escolar.

Adquirem destaque neste cenário as produções de Leão (1945), Ribeiro (1986), Lourenço Filho (2007) e Teixeira (1961; 1964; 1997). Tais autores e obras constituem o material histórico-bibliográfico sobre o qual se buscará compreender os primeiros contornos teóricos do campo da administração escolar. A escolha destes autores deu-se pelo fato de serem considerados os pioneiros nos escritos teóricos sobre a temática da administração escolar no Brasil. Seus escritos são considerados os primeiros traços conceituais sobre administração escolar, favorecendo as bases iniciais para a consolidação deste campo de estudos no meio educacional brasileiro (SANDER, 2007b).

Benno Sander (1995), ao realizar uma análise dos modelos que orientaram a produção do conhecimento da área da Administração Escolar, identifica os autores acima referidos, como fazendo parte do “enfoque tecnocrático” (p. 14) de administração, a exemplo da administração pública do período. Este enfoque inspirou-se nos princípios da Abordagem Clássica da Administração<sup>2</sup>, admitindo a pretensa universalidade destas elaborações para o campo educacional.

Ao tratar dessas obras, buscar-se-á focar as idéias concebidas e defendidas pelos autores em relação à administração escolar, identificando os referenciais teóricos que levam a compor os escritos em que se assenta este campo do conhecimento. Leva-se em consideração o contexto em que são produzidos cada um dos escritos, tendo em vista o

entendimento de que o campo educacional constitui-se como “arena de lutas, de conflitos nos quais os agentes almejam impor, como legítimos, os arbitrários culturais mais compatíveis com os seus capitais” (PEREIRA e ANDRADE, 2007, p.139).

### **1.1 Antônio de Arruda Carneiro Leão**

Com a expansão da oferta educativa a partir do início do século XX, e a conseqüente complexificação do processo administrativo da educação, segundo Leão (1945), a tarefa de dirigir a educação passa a ser uma das mais difíceis. Esta situação gera a necessidade de conceber um tipo de administração modernizada e, neste contexto, “A administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1945, p. 154).

Coerente com os princípios de cientificização do campo educacional, tão em voga em sua época, Leão opunha-se à idéia de administração como conquista empírica, fruto do exercício funcional. Situando a administração escolar no âmbito da administração geral, o autor entende, com base em Henry Fayol<sup>3</sup>, que esta prática compreende:

- a) Operações técnicas (distribuição, produção, transformação);
- b) Operações financeiras (rendimento do trabalho efetuado);
- c) Operações de segurança (proteção dos bens e das pessoas);
- d) Operações de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas...);
- e) Operações administrativas pròpriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação) (LEÃO, 1945, p. 11).

A estrutura administrativa que se compõe a partir desta orientação deixa explícita uma forma de organização baseada na hierarquia das funções – o que não poderia ser diferente levando-se em consideração a base teórica (Fayolismo) na qual assenta sua elaboração. Nesta perspectiva de Administração, os diretores assumem papel preponderante. O Diretor da Educação é a figura central, pois é ele quem “dirige o trabalho modelador de outras vidas, ajuda a progredir, mental e moralmente a comunidade inteira. É o líder, condutor educacional de sua gente, o árbitro nos assuntos de educação.” (LEÃO, 1945, p. 158).

Para o desempenho desta tarefa, o Diretor, que deve ser um sujeito culto e experiente, precisa exercer funções, tais como: preparar o orçamento para os serviços sob sua superintendência; revisar e determinar a política educacional, conforme as realidades sociais presentes e previsões futuras; escolher o pessoal técnico administrativo sob sua direção; escolher os locais para instalação das escolas; participar da criação e da avaliação dos currículos e programas escolares; escolher e distribuir materiais necessários, etc. Além de conhecer a técnica administrativa, o Diretor precisa conhecer o modo de vida e de educação de sua época, compreendendo as teorias da Psicologia, Filosofia e Sociologia Educacional, para que possa desenvolver estratégias administrativas de pôr em prática seus ideais de educação. Em suma, o Diretor que “renova, deve ser educador, no mais amplo

sentido do termo” (LEÃO, 1945, p. 159).

Dentre o pessoal técnico responsável por materializar tal política de educação, está o Diretor Escolar. Na visão de Leão, este deve ser um educador com conhecimento da política educacional e dos saberes técnico-administrativos. Sendo este subordinado ao Diretor da Educação, deve ser leal a sua política, compartilhando seus pontos de vista.

Leão defende que a função do Diretor não deve ser apenas administrativa, a exemplo do Diretor da Educação, mas também pedagógica:

Êle não deixa de ser educador, mas sua ação amplia-se. É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade (LEÃO, 1945, p. 167).

Em uma escola de maior porte o diretor não é capaz de orientar e administrar sozinho todas as ações que se realizam neste espaço, defende Leão, por isso precisa contar com auxílio de “peritos especializados”: os inspetores-orientadores. O uso deste termo é justificado, pelo autor, em razão da limitação etimológica de um termo e outro em separado. Juntos eles expressariam mais claramente a real função a que se designa este técnico. Tal função consiste, além da observação da atividade de alunos e professores, no “estudo de uns e outros, na análise, julgamento dos métodos e dos processos aplicados, na apreciação dos resultados conseguidos, com o fim de orientar e conduzir a obra escolar no sentido de uma construção futura” (LEÃO, 1945, p. 241).

Neste quadro de divisão do trabalho, ao professor cabe a função de “técnico cuja função é preparar o ambiente e os meios dentro dos quais e pelos quais a educação se processa naturalmente” (LEÃO, 1945, p. 227). Dessa forma, segundo Leão, “A administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções especiais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (p. 10). Ou seja, a “cabeça”, no singular, refere-se ao Diretor da Educação, responsável por pensar a política educacional, no sentido de diretrizes, linhas gerais, e os membros, àqueles a quem compete colocar em prática tal política educacional.

## 1.2 José Querino Ribeiro

Na sua produção acadêmica, as obras relativas à Administração Escolar alcançaram êxito e grande importância histórica, especialmente a obra considerada clássica, *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar*, constituindo-se talvez na “primeira bem sucedida tentativa no país de apresentação de um ensaio que busca ao mesmo tempo sugerir formas de organização e administração da escola e teorizar sobre esses aspectos” (SOUZA, 2006, p. 17).

Ribeiro (1986) argumenta que em decorrência do “progresso social geral”, a escola ganha cada vez mais importância “na constelação das instituições sociais: suas atividades

específicas começam a ser sobrecarregadas pela multiplicação, variação e extensão das coisas que deve ensinar e fazer aprender” (RIBEIRO, 1986, p. 27). Ao lado disso, a estatização do ensino submete a escola à lógica do financiamento público, o que implica a este organismo a responsabilidade de apresentar resultados adequados ao máximo, frente ao investimento.

Esta situação impõe a necessidade de mecanismos intermediários que dêem conta de garantir bons resultados, considerando um contexto em que a escola via-se frente à necessidade de coordenar suas tradicionais funções às novas demandas do desenvolvimento social e econômico do país. Neste sentido, Ribeiro, como também Leão (1945), via a efetivação de uma administração escolar segura como uma alternativa necessária:

a Administração escolar vai funcionar como um instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito (RIBEIRO, 1986, p. 30).

Diante disso, a teoria da administração escolar que o autor apresenta tem como um de seus fundamentos as atividades da escola, baseando-se na filosofia de educação, política da educação e ciências correlatas ao processo educativo. Na visão de Ribeiro, a Administração escolar deve atender “antes de mais nada, a uma filosofia e a uma política de educação” (RIBEIRO, 1986, p. 36). Filosofia de educação é entendida pelo autor como objetivos e ideais de educação, “é a especulação e justificação das razões por que se educa e a escolha e determinação dos fins que se pretende alcançar com o processo educativo” (RIBEIRO, 1986, p. 46). A política de educação, por sua vez, opera como meio, *modus faciendi* com que almeja realizar os objetivos e ideais da filosofia de educação, “é o estilo de aplicação dos meios educativos disponíveis, para atingir os fins propostos pela Filosofia da Educação” (RIBEIRO, 1986, p. 46). Como suporte na definição destes fins e meios do processo educativo estão os conhecimentos das ciências correlatas à educação, como a Biologia, a Psicologia e a Sociologia.

Outro fundamento da Administração escolar, na teoria de Ribeiro, são os princípios em que se assenta o processo de escolarização moderna, os quais podem ser identificados com a concepção de educação veiculada principalmente através dos pressupostos do movimento pedagógico da Escola Nova. Tais princípios são: *liberdade* – “a base da atividade criadora; mais do que isso, a liberdade, de certo modo, é inerente à atividade criadora” (RIBEIRO, 1986, p. 50); *responsabilidade* – “expressa na frase de Claparède: ‘querer o que faz, e não, fazer o que quer’” (RIBEIRO, 1986, p. 51); *unidade* – “tem o sentido de um esforço de convergência sobre os pontos que constituem os juízos de valor aceitos pela sociedade, dos quais a escola não pode se afastar, sob pena de perder seu legítimo significado” (RIBEIRO, 1986, p. 23); *economia* – trata-se de “tirar dos enormes dispêndios o melhor e maior proveito possíveis” (RIBEIRO, 1986, p. 55); e *flexibilidade* – diz respeito à natureza da função escolar na sua relação entre necessidades sociais e individuais, assim os aspectos da estrutura da escola precisam estar de acordo com este princípio, “já pela disposição de seus

órgãos, já pelas disponibilidades técnicas de abordagem e tratamento dos alunos, já pelos planos traçados para atender às necessidades sociais” (RIBEIRO, 1986, p. 56).

Por fim, o último fundamento da administração escolar está nos estudos da administração geral. A exemplo do que ocorrera com o Estado e as empresas privadas na solução de suas dificuldades decorrentes do *progresso social* – a adoção dos princípios da administração geral – “a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas (...) teve apenas de adaptá-los a sua realidade (RIBEIRO, 1986, p. 60).

Assim, Ribeiro adentra na teoria da Administração Científica, a partir de Taylor e na Teoria Clássica, a partir de Fayol, para buscar subsídios à teoria da Administração Escolar. Diante de tais elaborações, Ribeiro resume suas principais contribuições a respeito da administração:

A administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação.

A administração é uma atividade produtiva.

A administração é um conjunto de processos articulados dos quais a administração é parte.

Administração pode ser tratada por método científico.

Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente. (RIBEIRO, 1986, p. 64).

Adotar estes elementos científicos na teoria e prática da Administração Escolar representava para o contexto daquele período uma espécie de “antídoto” às tradicionais e conservadoras formas de pensar e organizar a escola (SOUZA, 2006). Assim, a concordância com tais elementos da administração científica leva Ribeiro a defender que:

a) A *Administração Escolar* é uma das aplicações da Administração Geral; ambas tem aspectos, tipos, processos, meios e objetivos semelhantes. b) a *Administração Escolar* deve levar em consideração os estudos que se fazem nos outros campos da Administração e, por sua vez, pode oferecer contribuições próprias utilizáveis pelos demais. (RIBEIRO, 1986, p. 95).

Este paralelo entre aspectos, tipos, processos, meios e objetivos da Administração Geral e Administração Escolar, rende as principais críticas em relação ao trabalho de Ribeiro. Paro (2007) afirma que aí reside um paradoxo na obra de Ribeiro: ao mesmo tempo em que afirma que a administração escolar tem como finalidade a mediação para a realização de objetivos educacionais, sendo que o processo educativo tem como fim último a formação de sujeitos autônomos, como pode atender a objetivos semelhantes ao da administração geral<sup>4</sup>, que visa em última instância à produção, subsumindo a condição de sujeito dos envolvidos?

Além dos fundamentos em que a Administração escolar deve basear-se, Ribeiro aponta também os seus principais objetivos, são eles: *unidade* e *economia*. Em relação ao primeiro, o autor retoma uma das razões da necessidade da administração escolar: a complexificação

da escola e seu decorrente risco à unidade de seu trabalho. Diante disso, a administração escolar teria a tarefa de reunir esforços para garantir a unidade do trabalho desenvolvido na escola, permitindo a concretização da sua filosofia de educação. Quanto ao segundo objetivo, a economia, refere-se à realização do trabalho escolar com o “melhor rendimento com o mínimo de dispêndio” (RIBEIRO, 1986, p. 98). Para tanto, Ribeiro reconhece que a divisão do trabalho pode ajudar, mas à administração escolar “cabe velar por que essa divisão não chegue a determinar, irremediavelmente, a perda de unidade” (RIBEIRO, 1986, p. 99). Em suma, “temos que, harmonia e equilíbrio pela unidade, e rendimento e satisfação pela economia, são os dois objetivos da *Administração Escolar*” (RIBEIRO, 1986, p. 99).

Por fim, Ribeiro aborda os processos da Administração Escolar. Tais processos dão-se em três momentos sucessivos: antes das atividades específicas e supletivas da escola: planejamento e organização; simultaneamente a elas: comando e assistência à execução; ao fim de cada etapa de atividades: avaliação dos resultados e relatório crítico.

Quanto ao planejamento, o autor explicita que tal processo da administração escolar está destinado a, “partindo de uma idéia, examinar as condições de sua viabilidade e a determinação de preceitos que deverão servir de base e modelo para sua concretização” (RIBEIRO, 1986, p. 130). A organização, por sua vez, irá fornecer as condições para a concretização de tal planejamento, o que implica em determinar funções, estruturar órgãos, regular relações, administrar pessoal e material.

No que diz respeito à divisão de funções no trabalho escolar, Ribeiro, reconhece que as mesmas técnicas empregadas nas teorias da administração geral podem ser empregadas pela Administração Escolar, e “com os mesmos resultados de se conseguir a melhor execução das tarefas” (RIBEIRO, 1986, p. 136). No entanto, a especialização de funções na escola difere-se da empresa, pois não diz respeito a uma única tarefa, tendo em vista que “o tratamento dado a um parafuso é profundamente diverso daquele que deve ter um aluno!” (RIBEIRO, 1986, p. 134). Assim, Ribeiro toma emprestado as elaborações do estadunidense Charters<sup>5</sup>, enfatizando que, na escola, para o melhor execução das atividades a divisão do trabalho se dará quanto à série e às disciplinas a serem lecionadas.

Na estruturação de órgãos o princípio fundamental é a autoridade, argumenta Ribeiro. O conceito de autoridade é entendido pelo autor como “o direito de mandar e de se fazer obedecer” (RIBEIRO, 1986, p. 137) e se faz imprescindível à estrutura hierárquica da organização. O diretor é autoridade por excelência na escola, ele “manda em virtude de uma lei que lhe dá esse direito e, também, porque mandar é uma das competências inerentes ao seu cargo” (RIBEIRO, 1986, p. 137). Ao mesmo tempo, Ribeiro ressalta que a base das relações humanas nas escolas ou nos sistemas de ensino “é a colaboração consentida e não fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer”.

Ainda dentro do processo de organização, há a necessidade de regulação das relações que, segundo Ribeiro, consiste em definir as normas de relacionamento entre os indivíduos, os materiais utilizados e produtos (bens ou serviços). Para tanto, devem ser estabelecidos os manuais e regulamentos:

Os chamados *manuais* descrevem minuciosamente como os indivíduos devem

utilizar os materiais (...) instruindo sobre técnicas, processo, cuidados, precauções e demais medidas pertinentes. Os *regulamentos* estabelecem as normas de procedimento dos indivíduos em relação aos chefes, subordinados e colegas do mesmo nível hierárquico (RIBEIRO, 1986, p. 140).

Por fim, o processo de organização também consiste em administrar o pessoal e material escolar, de modo que “os objetivos para o qual a empresa foi estabelecida sejam atingidos econômica e eficazmente” (RIBEIRO, 1986, p. 141).

No segundo momento das atividades escolares, conforme referido anteriormente, a administração escolar deve desenvolver os processos de comando e assistência à execução. Quanto ao processo de comando, Ribeiro ressalta que o termo é empregado em sentido oposto aos elementos militares que historicamente permearam sua conotação, sendo concebido aqui “em termos impessoais, para marcar o início, a duração e o término das atividades, segundo as conveniências determinadas pelos dados científico-objetivos do processo de escolarização.” (RIBEIRO, 1986, p. 153). A assistência à execução, por sua vez, constitui-se no processo que tem por finalidade o estímulo a cada um dos elementos humanos que operam na escola; a orientação dos trabalhos escolares, pois “presume-se, um diretor tem uma visão de conjunto melhor do que o professor”; a coordenação, visando a manter a unidade do trabalho escolar, tendo em vista a divisão de funções; por fim, o controle e supervisão, que diz respeito ao funcionamento de todas as atividades e processos desenvolvidos na escola.

Os últimos processos da Administração escolar, abordados por Ribeiro, dizem respeito ao momento em que se encerram as atividades escolares. Compreende-se aí a “delicada tarefa de medir”, ou seja, avaliar os resultados de todas as atividades desenvolvidas, verificar a “adequação e o rendimento dos processos e instrumentos de trabalho, relativamente aos objetivos e à política estabelecidos no empreendimento, à luz do qual foi planejado, organizado e assistido durante a execução” (RIBEIRO, 1986, p. 169). Por fim, como processo que fecha o circuito do processo administrativo, o Relatório Crítico cumpre a função de:

prestação de contas circunstanciada e fundamentada na verificação retrospectiva de ação, durante o período predeterminado, em função de certa programação; (...) proposição de reajustes, ampliações, substituições e cortes de que a empresa carecer, através de uma operação que poderá chegar a ser todo um replanejamento (RIBEIRO, 1986, p. 174).

Tendo em vista os elementos da teoria da Administração Escolar (fundamentos, objetivos e processos) abordados ao longo da obra, ao apresentar suas conclusões finais, Querino Ribeiro pensa ter chegado à possibilidade de concluir que:

Administração Escolar é 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).

Sem, no entanto, esgotar as possibilidades de crítica e/ou de reconhecimento em relação às elaborações de Ribeiro, pode-se perceber que a teorização elaborada pelo autor em nenhum momento faz relação com a realidade escolar concreta, ou seja, parte-se de uma teoria pronta (Fayolismo) e busca-se adequá-la à realidade escolar. Por outro lado, conforme lembra Dias (2002), temos de ter em mente que Ribeiro desenvolveu sua teoria em um contexto bem diferente dos dias atuais, marcado pelo “entusiasmo pelas conquistas do movimento de racionalização do trabalho, em que tudo o que havia de mais atual derivava-se das contribuições de Taylor e Fayol” (p.227).

### **1.3 Manoel Bergström Lourenço Filho**

Diante do consenso, na visão do autor, de que “as escolas existem para que produzam algo, em quantidade e qualidade” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 19), passa-se, neste contexto, a examinar a contribuição que estas instituições estejam produzindo para o progresso da “produção econômica de cada país, segundo o que estejam gastando, e como estejam gastando os dinheiros públicos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 20).

Frente à importância que a administração escolar adquire neste cenário, torna-se imprescindível suprimir da atividade administrativa a improvisação em favor de seu desenvolvimento racional, ou seja, científico, fazendo-se necessário conhecer

*o processo administrativo, em seu desenvolvimento cíclico, tanto quanto o comportamento administrativo, isto é, as formas gerais de ação que hoje se espera dos organizadores e administradores em qualquer espécie de atividades; e, enfim, a aplicação de inferências, daí retiradas, às situações reais que o ensino já apresenta* (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 29).

Cabe ressaltar, inicialmente a concepção do autor frente aos termos *organização e administração*, que constituem o título do livro (Organização e Administração Escolar – curso básico). Embora em muitos contextos possam ter o mesmo sentido, Lourenço Filho ressalta que sob o caráter de ação metódica, ou seja, de desenvolvimento racional, uma atividade complexa que envolve muitos agentes impõe a necessidade de distribuir tarefas. Neste caso, põe-se o problema de formular uma estrutura que envolva a divisão do trabalho, “levando, assim, aquela idéia de ação metódica a desdobrar-se em noções derivadas de Organização e Administração” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 38). Organizar, neste sentido, diz respeito a “bem organizar elementos (coisas e pessoas) dentro de condições operativas (modos de fazer), que conduzam a fins determinados” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46). Administrar, por sua vez, “é regular tudo isso, demarcando esferas de responsabilidade e níveis de autoridade nas pessoas congregadas, a fim de que não se perca a coesão do trabalho e sua eficiência geral” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 47). Ao

conjunto destas noções também pode ser denominado *processo administrativo*.

Lourenço Filho ressalta que a Organização e a Administração não devem ser concebidas como fins em si mesmos, “Devem ser entendidas sempre, (...) como um meio, o de tornar as instituições mais eficientes, e que assim, justifiquem os esforços que reclamam para seu satisfatório funcionamento” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.46). É este princípio que tem levado a se criar “doutrinas e teorias de Organização e Administração, válidas como modelos gerais, para quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 46).

Dentre as teorias surgidas, Lourenço Filho, tendo como base os estudos March e Simon<sup>6</sup>, agrega-as, de acordo o papel dado aos sujeitos participantes do processo administrativo, em “Teorias Clássicas” e “Teorias Novas”. Nas teorias clássicas, “os participantes dos empreendimentos são essencialmente considerados como peças de um complexo processo formal” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 50), enquanto nas teorias denominadas Novas “esse modo de ver passa a ser discutido em face das influências que a própria vida dos empreendimentos exerça sobre as pessoas neles congregadas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p.50).

Os estudos de Henry Fayol e Frederic Taylor constituem-se nas elaborações teóricas denominadas clássicas. Em tais teorias, segundo Lourenço, “o pressuposto fundamental é o poder motivador que uma estrutura *formal* por si mesma imponha a uma organização de *fato*.” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Neste sentido, explícita ou implicitamente, essas teorias reconhecem que certas formas de “especialização e coordenação, racionalmente reguladas, acabam por oferecer um sistema de estímulos suficientes e satisfatórios para que um empreendimento qualquer se articule e preencha seus objetivos” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54). Desta forma, as pessoas que deles participam são consideradas “peças abstratas” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 54).

Frente a isso, as “teorias novas”, sem negar o valor das “teorias clássicas”, irão apontar que estas se encontram incompletas, na medida em que não reconhecem a influência das pessoas frente ao desenvolvimento das decisões. Nas palavras de Lourenço,

Uma decisão administrativa, bem fundamentada para certo nível funcional, poderá perder tal caráter em outro. As expectativas de um plano de mais baixo em relação a outro, ou inversamente, podem ser bastante diferenciadas, como variados serão certos efeitos que as condições sociais de trabalho produzam sobre as pessoas, como *peças* participantes de um *grupo solidário*, não simplesmente elementos que se distribuam tarefas dispersas (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 55).

Os pressupostos teóricos em que se assentam estas Teorias Novas partem de estudos no campo da Psicologia, especialmente os de motivação do comportamento humano, e dos estudos sociológicos referente ao papel negativo da burocracia no campo da administração. Lourenço explicita os estudos de R. K. Merton, P. Zelznick e A. W. Gouldner como precursores dos estudos que consideram esta base teórica no campo da administração,

revisando as teorias clássicas. Dos estudos destes autores, Lourenço depreende que

em termos esquemáticos, pode-se dizer que as teorias clássicas centralizavam sua atenção nos *processo administrativo formal*; nas teorias novas, essa atenção se estende ao *comportamento administrativo*. Mas as novas técnicas não invalidam nem substituem as teorias clássicas, no que apresentam de fundamental. Apenas as enriquecem, como novos elementos que podem levar a metodologia da Organização e Administração a maior desenvolvimento (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 57).

Tendo em vista que as teorias novas visam a completar e não a rejeitar as teorias clássicas, Lourenço Filho apóia-se nestas duas correntes ao tratar da Organização e Administração Escolar, afirmando que o sistema escolar carece tanto das atividades de planejamento, coordenação, controle e avaliação, quanto da valorização das relações humanas que se processam neste espaço.

No entanto, a importância de considerar as relações humanas nos processos de organização e administração escolar não rompe com a estrutura hierárquica, tem a ver apenas com um elemento a mais que o administrador deve ponderar em seu *comportamento administrativo*, no sentido de ajustamento dos indivíduos, para que possa alcançar a satisfatória eficiência de um grupo docente.

Pode-se evidenciar esta estrutura hierárquica nos quatro níveis, descritos por Lourenço Filho, como níveis essenciais em que se pauta a organização e administração escolar: alunos, mestres, diretores de escola e chefes de órgãos de maior alcance. No caso dos alunos, seu “papel é aprender, ou de participarem de situações em que possam adquirir formas úteis de comportamento e discernimento, guiados pelos mestres” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 69); aos mestres cabe organizar e administrar os trabalhos dos discípulos (alunos); e aos diretores cabe a autoridade (e ao mesmo tempo o dever) que lhe é delegada pelos órgãos mais amplos, exercendo-a sobre os mestres, alunos e suas famílias.

Dentre os elementos do *comportamento administrativo* do diretor, vamos encontrar atividades que não se distinguem daqueles já defendidos por Ribeiro (1986) e Leão (1945): “planejar e programar, dirigir e coordenar, comunicar e inspecionar, controlar e pesquisar” (LOURENÇO FILHO, 2007, p. 88), em função de ambos partirem da mesma base proposta por Henry Fayol. O diferencial da perspectiva de Lourenço Filho é que na escola, por se tratar serviços (serviço de ensino) e não de produtos (como nas fábricas), as atividades administrativas devem levar em conta as relações humanas, que são a matéria-prima da produção do ensino, estabelecendo um trato entre elas, no sentido de ajustá-las entre si. Isto é, levar os sujeitos que participam do processo educativo a tornarem-se solidários e participativos no trabalho que fora planejado, fazendo-os sentirem-se responsáveis pelo processo de que fazem parte, sem, no entanto, terem participado de sua concepção.

#### 1.4 Anísio Spínola Teixeira

Os escritos de Anísio Teixeira sobre administração escolar resultam de suas experiências como administrador em órgãos da educação, em especial do período em que empreendeu reformas no sistema de ensino do Distrito Federal, enquanto Secretário da Educação. Anísio não chegou a escrever uma obra inteira sobre este assunto. Seus escritos sobre o tema encontram-se em periódicos e capítulos de seus livros.

Teixeira parte do mesmo reconhecimento dos demais autores quanto às necessárias mudanças na estrutura escolar: as transformações operadas no âmbito da sociedade colocaram a escola no âmbito das necessidades sociais e individuais. O que era antes destinado a uma elite minoritária agora deveria estender-se para todos, ressaltando que não se trata apenas de escolas para todos, mas de que “todos aprendam” (TEXEIRA, 1997). Esta mudança irá também se refletir na administração escolar,

Como conseqüência, transformam-se métodos e processos de ensino, transformação que se reflete nos métodos de administração escolar. A administração deve conseguir uma organização de eficiência uniforme da escola, para todos os alunos – *organização e eficiência em massa*. (TEXEIRA, 1997, p. 166).

Dessa forma, Teixeira demonstrava-se preocupado com a questão da qualidade do ensino diante da expansão dos sistemas escolares, decorrendo disso sua preocupação com a administração escolar. Nas pequenas escolas, muitas vezes, com apenas um mestre, altamente experiente, a função de administrar estava intrínseca ao ato de ensinar (professor administra sua classe, ensina e guia o aluno). Com a complexificação dos sistemas escolares e a necessidade de formação do quadro do magistério a partir de “camadas intelectuais mais modestas”, a administração passa a requerer novos métodos. Nas palavras de Teixeira:

Como tenho que educar toda a população, terei de escolher os professôres em tôdas as camadas sociais e intelectuais e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que dispensem eles administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fossem excepcionalmente competentes. (...) Quanto mais imperfeito for o magistério mais preciso de melhorar as condições de administração (TEXEIRA, 1961, p. 86).

Diante disso, aquelas três funções (administrar, ensinar e guiar), que antes se davam intrinsecamente ao ato educativo, irão constituir as funções da administração escolar: administrador escolar, supervisor de ensino, ou “mestre dos mestres”, orientador, ou “guia dos alunos”. Dado que estas funções são intrínsecas ao trabalho educativo, Teixeira afirma que “somente o educador ou o professor pode fazer administração escolar” (1964, p. 14),

isso após razoável experiência de trabalho e especialização em estudos pós-graduados, com vistas a manter estas funções atreladas ao processo educativo.

Neste sentido, Teixeira difere-se dos autores antes abordados quando afirma que a natureza da administração escolar é de “subordinação e não de comando da obra da educação, que, efetivamente, se realiza entre o professor e o aluno” (1964, p. 17). Este pensamento leva o autor a rejeitar a aplicação das teorias da administração empregada nas fábricas no campo da educação, em função dos diferentes objetivos que estes processos visam:

Embora alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar de toda a complexa ciência do administrador de empresa de bens materiais de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando a que tudo mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo mais está subordinado.* Nesta, a humanização do trabalho é a correção do processo de trabalho, na educação o processo é absolutamente humano e a correção um certo esforço relativo pela aceitação de condições organizatórias e coletivas aceitáveis. São, assim, as duas administrações polarmente opostas (TEIXEIRA, 1964, p. 15).

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.

## **2. Crítica ao Modelo de Administração Escolar e os Primeiros Contornos do Conceito de Gestão Escolar**

Com o movimento de reabertura político-democrática no Brasil, dá-se início a uma nova fase de elaborações teóricas no campo da administração escolar, com ênfase a partir do “enfoque sociológico” (SANDER, 1995). Este novo enfoque constitui-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista.

As primeiras elaborações que se destacam a partir deste enfoque, segundo Souza (2006), são os escritos de Arroyo (1979), Félix (1985) e Paro (2000). A partir de então, a crítica ao enfoque tecnocrático de administração escolar, pautado nas teorias da administração geral, tem sido contínua e defendida por diversos autores, não sendo possível referendá-los todos aqui.

Miguel Arroyo (1979), ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, começa por questionar qual a contribuição desta racionalidade para a

diminuição das desigualdades sociais, e acaba por concluir que “há sintomas de que o sistema escolar vem contribuindo para o contrário” (p. 38). Isto porque, no entendimento do autor, a administração tem sido vista como exercício do poder a fim de reproduzir determinadas relações sociais que são funcionais à manutenção da sociedade civil sob o prisma do desenvolvimento econômico, ou seja, do capitalismo. Tendo em vista que as desigualdades são inerentes à lógica deste sistema produtivo, a administração escolar, ao reproduzir as relações capitalistas, contribui na manutenção de tais desigualdades.

Diante disso, o autor afirma que “a insistência em apresentar a racionalidade administrativa como necessidade ‘natural’ ao bom funcionamento das instituições oculta a dimensão política de todo o processo administrativo” (ARROYO, 1979, p. 39). A necessidade da racionalização do trabalho nas instituições de ensino parece ter menos a ver com a produtividade do que com o necessário controle deste processo pelo capital, tendo em vista que “O grau de escolarização deixou de ser mero credencial de *status* social para se converter em um dos mecanismos que justificam a distribuição da população na divisão sócio-técnica do trabalho” (ARROYO, 1979, p. 41).

Assim, toda tentativa de apolitarizar a administração da educação pode ser na verdade “uma despolitização dos educadores e administradores a serviço de interesses políticos específicos” (ARROYO, 1979, p. 43). Contrapondo-se a esta apolitarização e centralização da administração escolar, Arroyo aponta a urgência em desenvolver práticas administrativas que envolvam a participação da comunidade escolar, com vistas a redefinir os fins da educação. No entanto, permeado por este clima de contestação, o autor compartilha do espírito da produção acadêmica daquele contexto, em que predominam os trabalhos críticos, porém, faltam-lhe ainda subsídios para uma proposição mais concreta. O próprio Arroyo expressa isso, ao finalizar seu texto:

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).

Félix (1985) desenvolve a crítica à administração escolar no mesmo sentido de Arroyo. Parte do reconhecimento de que a prática administrativa tal como se apresenta, a partir das teorias de Taylor e Fayol, é fruto da organização capitalista do trabalho. Tendo este modo de produção o objetivo de acúmulo de capital a partir da exploração do trabalho, a função administrativa tem como propósito “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, 1985, p. 35).

Diante disso, a pretensa universalidade e neutralidade das teorias da administração geral “cai por terra”, na medida em que são fruto de uma determinada demanda econômico-capitalista, em que a produção científica não está alheia ao contexto em que está inserida. A única razão para a generalização da prática administrativa científica tem a ver

especificamente com a disseminação do próprio modo capitalista de organização da sociedade (FÉLIX, 1985, p. 77). Nas palavras de Félix:

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, 1985, p. 76).

Neste sentido, a autora dirige sua crítica às elaborações de Querino Ribeiro, quando este se convence da necessidade do aproveitamento das teorias de Taylor e Fayol em virtude do caráter universal da administração. Por se apresentar como essencialmente técnica, as teorias da administração empresarial aplicadas no âmbito da educação desviam os problemas de suas razões sociais, econômicas e políticas para soluções técnicas, “obscurecendo a análise dos condicionantes da educação” (FÉLIX, 1985, p. 82).

Félix também aponta a estreita relação entre a administração Estatal e seus desdobramentos no âmbito educacional público. O Estado capitalista, entendido a partir dos pressupostos teóricos de Gramsci, estende sua organização técnico-burocrática para as instituições sociais, dentre elas as educacionais, como forma de “adequar a educação ao projeto de desenvolvimento econômico do país, descaracterizando-a como atividade humana específica” (1985, p. 188). Como também aponta Souza (2003), as mudanças na administração pública seguiram sempre um mesmo propósito: “dar respostas às demandas de um Estado que perseguiu, e continua perseguindo, uma melhor inserção na economia nacional e na economia global” (p. 03).

Neste sentido, Félix reafirma o caráter predominantemente político da administração escolar, na medida em que é instrumento de controle do processo educativo, tendo em vista os interesses capitalistas, e não mero conjunto de técnicas necessárias ao “bom andamento” da educação escolar.

As elaborações de Paro (2000), frente à temática da Administração Escolar, vêm ao encontro do cenário de crítica ao modelo baseado na administração geral, que se configura na década de 1980. A partir de uma base marxista de análise, o autor parte da natureza do trabalho enquanto elemento central à vida humana e do caráter que este adquire a partir do modo de produção capitalista. A divisão do trabalho tal como se vê na administração escolar (alguns pensam – especialistas – e outros executam) é fruto da necessidade surgida a partir deste modo de produção de controle do trabalho pelo capital, pois é a partir do trabalho que o capitalista agrega valor a sua matéria-prima, o que lhe garante o lucro (PARO, 2000). À necessária divisão do trabalho, a administração se apresenta como prática que visa a racionalizar o emprego da força de trabalho a fim de atender, com eficiência e eficácia, os objetivos da produção capitalista.

Contudo, a administração adquire diferentes conotações a partir dos condicionantes históricos em que está situada. Em sentido geral, segundo Paro (2000), a administração pode ser vista como a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (p. 18), podendo ser empregada em processos de diferentes naturezas. Sem negar, portanto, a contribuição da administração para os processos educativos, o que o autor ressalta é a natureza da racionalidade empregada na prática administrativa. Sua crítica recai sobre a racionalidade capitalista, que transforma o trabalho, de sentido da existência humana, em exploração da vida, colocando-o a serviço de uma determinada classe social – a classe dominante dos meios de produção.

Os princípios da administração geral, pensados sob uma racionalidade capitalista, ao serem adotados nos espaços escolares acabam por compactuar também desta racionalidade, contribuindo para a manutenção das relações de exploração capitalista. Neste sentido, Paro critica Ribeiro quando este se refere que a “*Administração Escolar* é umas das aplicações da Administração Geral” (RIBEIRO 1978, p. 95, *apud* PARO, 2000, p. 124), pois neste caso a administração geral a que este último se refere é a administração concebida a partir das demandas capitalistas, e não administração em sentido geral, como se refere Paro.

Sendo a administração capitalista, apesar de sua hegemonia na sociedade, apenas um tipo de administração, este fato não impede de se conceber processos administrativos orientados por outra lógica. Neste sentido, o autor avança em relação às críticas anteriores, quando passa a investir na idéia de que é possível, mesmo considerando os condicionantes sociais, históricos, políticos e econômicos, desenvolver uma administração escolar voltada para a transformação social, através da participação social, contrapondo-se ao caráter conservador daquela administração pautada na racionalidade capitalista.

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

Somado a este reconhecimento da função política da educação frente aos rumos da sociedade, a luta pela democratização do país na década de 1980 retoma a questão da democratização da escola pública, não apenas pelo viés de seu acesso, mas também pela democratização das práticas desenvolvidas em seu interior. Como resultado disso, tem-se a aprovação do princípio de “Gestão Democrática do Ensino Público”, na Constituição Federal de 1988.

Como ilustração deste contexto, destaca-se o discurso de Luis Antônio Cunha, ao proferir a abertura da Conferência de Goiânia, em 1986, que teve como tema “A Educação e a Constituinte”,

*O ensino democrático não é só aquele que permite o acesso de todos que o procuram, mas, também, oferece a qualidade que não pode ser privilégio de minorias econômicas e sociais. O ensino democrático é aquele que, sendo estatal, não está subordinado ao mandonismo de castas burocráticas, nem sujeito*

às oscilações dos administradores do momento. Tem, isto sim, currículo, condições de ingresso, promoção e certificação, bem como métodos e materiais discutidos amplamente com a sociedade, de modo que os interesses da maioria, em termos pedagógicos, sejam efetivamente respeitados. O ensino democrático é, também, aquele cuja gestão é exercida pelos interessados, seja indiretamente, pela intermediação do Estado (que precisamos fazer democrático), seja diretamente, pelo princípio da representação e da administração colegiada (CUNHA, 1987, p. 06) [grifos do autor].

Apesar de a Constituição de 1988 ter inscrito o termo Gestão Democrática, que foi referendado, posteriormente, pela LDB de 1996, pode-se notar nos escritos atuais sobre gestão escolar que o vocábulo administração continua sendo usado, porém, na maioria das vezes, com sentido diferenciado daquele historicamente utilizado, passando a agregar a dimensão político-pedagógica. Neste sentido, em pesquisa sobre o Estado da Arte deste campo, Gracindo e Kenski constataam que

Os termos gestão e administração [da educação] são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos, ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da *ação administrativa*; em outras, seu uso denota a intenção de *politizar* essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de gerência, numa conotação neotecnicista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a *nova alternativa* para o processo político-administrativo da educação (GRACINDO; KENSKI, 2001, p. 113).

Para Mendonça (2000), a gestão democrática está relacionada a uma determinada abordagem da administração da educação resultante do enfoque adquirido nas últimas décadas, em “contraponto à ênfase organizacional e tecnicista, bem como ao reducionismo normativista da busca da eficiência pela racionalização de processos” (p. 66). Na visão deste autor, a gestão pode ser entendida no seu sentido amplo como um “conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até suas perspectivas de implementações e procedimentos avaliativos” (p. 69). Neste sentido, pode-se apreender que o autor entende a gestão como uma forma de administração e que, portanto, esta última é a mais ampla.

Outros autores, como é o caso de Heloísa Lück (2007), embora reconhecendo a prioridade da mudança não só de nomes, mas, preferencialmente, de concepção, preferem demarcar uma distinção entre os termos (administração e gestão) como forma de ressignificar esta prática. A referida autora defende o conceito de gestão escolar como mais apropriado para as demandas do processo educativo atual, por entender 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, 2007, p. 47).

Diante da complexificação da sociedade, e conseqüentemente, de suas instituições sociais, não se torna mais possível defender uma orientação pautada no “antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considera que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina controlada de fora para dentro e de cima para baixo” (LÜCK, 2007, p. 50). O conceito de gestão supera o de administração, pois se “assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas” (p. 27). A partir desta ótica não de substituição, mas de superação, a administração passa a ser um dos elementos da gestão: a gestão administrativa, que corresponde à administração de recursos, do tempo, etc. (LÜCK, 2007). A gestão, desta forma, envolve um sentido e prática mais abrangente, envolvendo os elementos culturais, políticos e pedagógicos do processo educativo, sendo sua lógica “orientada pelos princípios democráticos” (LÜCK, 2007, p. 36).

Esta afirmação de que a gestão é por si só democrática, enseja a ressalva feita por Fernández (2006), de que em oposição à administração, eminentemente “autoritária”, todo o processo de gestão seria por imanência democrático. Esta transposição de sentidos, defende autora, gera a idéia de que antes tínhamos uma administração (autoritária) e hoje temos uma gestão (democrática), o que pode impedir a “visibilidade do autoritarismo que ainda conservamos em nossas instituições escolares, mesmo sendo recriados pelos ‘novos’ procedimentos da gestão (supostamente) democrática (p. 38).

Da mesma forma que nem todo processo de gestão corresponde, eminentemente, a um processo democrático, Gracindo e Kenski (2001) alertam para os diferentes significados do termo gestão e as diferentes motivações de seu uso, que podem estar alicerçados em diferentes pressupostos ou objetivos. A amplitude assumida pelo termo gestão e os diferentes espaços que este circunda, acaba sendo cooptado pelo discurso de campos e atores até mesmo antagônicos, o que nos leva a constatar a polissemia do termo e os perigos da persuasão a partir dos usos de uma mesma linguagem.

É importante deixar registrado que o uso do termo gestão, em detrimento do termo administração, tinha um significado claro para aqueles que defendiam a proposta de gestão democrática, no contexto da década de 1980. Conforme explicita Adrião e Camargo (2007), a adoção do termo gestão sugere “uma tentativa de superação do caráter técnico, pautado na hierarquização e no controle do trabalho por meio da gerência científica, que a palavra administração (como sinônimo de direção) continha” (p. 68). A substituição pelo termo gestão significava a tentativa de instaurar uma nova lógica na organização do trabalho, tendo como pressuposto “evidenciar os aspectos políticos inerentes aos processos decisórios” (p. 68).

Reconhecendo o campo educacional como um espaço central para os rumos da sociedade, a gestão democrática não encerra apenas os anseios sociais pela democracia, está

circunscrita pelos distintos interesses que regem uma sociedade capitalista, sustentada nas desigualdades sociais e de poder. A identificação destes interesses em disputa no campo da gestão é o tema da próxima parte deste artigo, tendo em vista o objetivo de reconhecer as mudanças e continuidade nos fundamentos da administração em relação à gestão escolar.

### **3. Os Fundamentos da Gestão Escolar Democrática: mudanças e continuidades**

Diante desta trajetória de mudanças no campo da administração/gestão escolar, pode-se dizer que, da mesma forma que os pioneiros buscaram superar o modelo empirista e normativo que reinou no país até a década de 1930, baseado nas proposições da racionalidade científica, os intelectuais da década de 1980 buscam, frente uma sociedade capitalista cada vez mais excludente, superar a visão tecnicista e de neutralidade aderida a esta prática, apontando para sua função política no seio da transformação da sociedade.

Ao reportar para o contexto econômico em que se dão cada um destes movimentos de mudança no campo da administração e gestão escolar, podem-se identificar, paralelamente, mudanças na configuração do mundo do trabalho, com implicações na organização do trabalho e na administração deste campo. 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.

No contexto de reabertura política do Brasil, marcado pelo fim da ditadura militar, enquanto regime político, é assegurada na Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI, a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Segundo Vieira (2006), a Gestão Democrática, ao mesmo tempo em que se apresenta como uma conquista das forças civil-democráticas, marcada pelas lutas dos movimentos populares e protestos pela abertura política do Brasil nos anos 80, coincide com um contexto em que as respostas à crise do capitalismo, iniciada na década de 1970, desdobravam-se em nível global, implicando em redimensionamentos nas políticas educacionais.

Associado à queda da taxa de lucro, a saturação do modelo de produção *taylorista/fordista* no âmbito da reprodução do capital, com as greves dos trabalhadores, e a ineficiência do Estado de Bem-Estar-Social frente às demandas do capitalismo, por volta dos anos 1970, constituíram um quadro de crise do sistema de metabolismo social do capital. Sendo que este sistema assenta-se no tripé *Capital, Trabalho e Estado* (ANTUNES, 2005), esta crise, ao afetar cada um destes elementos constitutivos, impõe a necessidade de se buscar alternativas que refletissem em mudanças, de forma simultânea, em cada campo.

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.

Ao atuar como organizador das relações no mundo do trabalho, o *toyotismo*<sup>7</sup> trouxe para este meio os princípios da flexibilização, o trabalho em equipe, a participação, a autogestão (“autonomia”), entre outros. A reformulação no modelo estatal, a partir dos princípios neoliberais, é decorrente destas mudanças na base produtiva, uma vez que enquanto no *fordismo/taylorismo* necessitava-se de uma base estatal forte na economia, com o *toyotismo*, o Estado deve afastar-se, descentralizando suas funções para o mercado e sociedade civil, garantindo o livre fluxo do capital.

Assim, de um modelo hierárquico de produção e um Estado centralizador, passa-se a ter ênfase no trabalho coletivo, na participação, na autonomia e na descentralização. Tais vocábulos, identificados, historicamente, com um projeto democrático de sociedade passam a ser cooptados, adquirindo novos sentidos no âmbito do projeto neoliberal. De acordo com Lima (2002), no contexto do neoliberalismo:

autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a “ordem espontânea” do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso”. Assim, nesta perspectiva, conceitos como “autonomia”, “comunidade educativa”, “projecto educativo”, continuarão a ser convocados, e até com maior frequência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas (LIMA, 2002, p. 31).

A implantação do projeto neoliberal de sociedade, em âmbito global, trouxe dilemas para o Brasil. Dagnino (2004), aponta para o momento histórico atual, como um período perverso de confluência entre o projeto neoliberal e o projeto democrático. A perversidade é decorrente do fato de que ambos os projetos, embora apontando para direções opostas, requerem uma “sociedade civil ativa e propositiva”:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil (DAGNINO, 2004, p. 97).

Deste campo de disputa de interesses econômicos e projetos de sociedade, resultam textos legais produzidos a partir de uma linguagem ambígua e híbrida, no qual está contido tanto o discurso oficial, quanto o alternativo. Sandra Corazza, apesar de estar falando do tema do currículo, expressa uma idéia que vem ao encontro do que se tem presenciado no contexto da formulação de políticas públicas educacionais:

Este é o nosso “horror” político: descobrir que aqueles currículos, que considerávamos “nossos”, estão também “capitalizados”, “globalizados”, “neoliberalizados”. Que eles dizem a mesma coisa que aqueles currículos contra os quais lutamos. Que, talvez, já tenha chegado o tempo em que a dissipação das diferenças nos leva a não saber mais quem somos, o que queremos, o que propomos. Em que a dispersão dos limites nos leva a não identificar mais pelo que educamos e estudamos, pesquisamos e escrevemos, lutamos e vivemos (2001, p.106).

Neste cenário, as políticas públicas sofrem diretamente a interferência destas contradições, uma vez que o Estado não se encontra apenas sob a atuação dos governos nacionais, mas está inserido dentro de um processo de *governança* mais amplo. Aliado a isso, não só a economia passa a ser determinada globalmente, mas as proposições para as diferentes esferas da sociedade, dentre elas a educação – uma vez que, para o neoliberalismo, a educação cumpre um papel estratégico no desenvolvimento da economia, através da produção do “Capital Humano”.

Fruto deste contexto, a desejada Gestão Democrática do Ensino Público surge multifacetada. De um lado, guardadora de um projeto democrático com vistas à ampliação dos espaços de cidadania e construção de uma educação de qualidade, de outro, como estratégia do gerencialismo econômico global no fortalecimento do sistema capitalista de sociedade. De acordo com Marques (2006, p. 511),

A gestão democrática das Unidades Escolares públicas brasileiras ganha terreno institucional quando passa a ser defendida pelo Estado neoliberal, como forma de garantir a eficiência e eficácia do sistema público de ensino. Por isso, não tem significado, muitas vezes, avanços na construção de uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.

A perversidade no campo educacional parece estar situada nos ideais da democratização da gestão, no qual se pode apontar para a confluência de dois projetos, oriundos dos projetos democrático e neoliberal de sociedade: a Gestão Democrática e a Gestão Gerencial<sup>8</sup>. Enquanto para o projeto democrático a participação tem fins mais amplos, como “contribuir para que instituições educacionais articuladas com outras organizações da comunidade possam participar da construção de uma sociedade fundada na justiça social, na igualdade e na democracia” (PNE, Proposta da Sociedade Brasileira, 1997, p. 50), para o projeto neoliberal, a gestão gerencial, embora fazendo uso dos mesmos propósitos democratizantes, valoriza a participação de forma funcional, ou seja, apenas

técnica de gestão e é utilizada muito mais como forma de atenuar conflitos e/ou divergências do que como espaço de tomada de decisões, negociações (LIMA, 2001).

Baseada nas configurações do modelo de produção *toyotista*, a gestão gerencial baseia-se em práticas de avaliação *a posteriori*, como forma de monitoramento da organização e funcionamento interno. No caso das instituições educacionais ao invés de um controle rígido interno, como no caso da administração escolar baseada no modelo fordista, os inúmeros índices de avaliação cumprem a função de um controle externo mascarado, justificado em função da garantia de um padrão mínimo de “qualidade”, atuando como uma estratégia de *regulação* do sistema de ensino.

Frente a este renovado interesse, a partir da década de 1990, nas políticas de mudanças no campo da gestão da educação, Sander (2007b) alerta para a necessidade de “examinar criticamente as novas categorias analíticas e as novas práticas em matéria de política e gestão da educação, muitas vezes concebidas e difundidas por meio de mecanismos multilaterais de negociação política” (p. 438).

Conforme diz Santomé (1998),

se durante todo este século (séc. XX) pudemos constatar que os sistemas educacionais não permaneceram indiferentes ante as mudanças nos modos de produção e gestão empresariais, é lógico pensar que as soluções propugnadas pelo toyotismo também tenham deixado sua marca no sistema educacional (p. 20).

Neste sentido, na tentativa de análise frente às continuidades nas bases referenciais da administração escolar para a gestão escolar, o que se pode apreender de comum é o fato de que a nova proposta de gestão escolar mantém o alicerce da divisão do trabalho sustentado na organização capitalista da sociedade. Tal como o modelo de administração na década de 1930 inspirou-se na divisão do trabalho a partir das teorias da Administração Científica, a gestão escolar, de forma indireta, acabou por sofrer a interferência das mudanças no mundo do trabalho, através das políticas educacionais de orientação neoliberal.

Apoiando-se nas palavras de Santomé (1998), esta afirmação adquire sentido quando se observa que à maneira da filosofia toyotista, que defende uma notável exaltação da figura do trabalhador, “também na educação os discursos são unânimes sobre a importância decisiva da classe docente” (p. 21). No campo da gestão escolar, estes são chamados a serem gestores do processo educativo, ao invés de estarem subordinados aos cargos de chefia, típicos da Administração Escolar pautada nos modelos fordista e taylorista de administração geral.

Assim, correspondendo à passagem do fordismo/taylorismo ao toyotismo no mundo das fábricas, no campo educacional teve-se a passagem da administração à gestão escolar. Ambos os pares, possuem características que os identificam e tanto sua estréia, quanto sua metamorfose estão circunscritos pelas mudanças na esfera econômica.

No entanto, não se pode deixar de lado o fato de que a descentralização e participação dos cidadãos nas instituições sociais faz parte dos instrumentos necessários para o alcance

da desejada democracia e emancipação humana. Porém, “resta saber se esta nova linguagem é real, fruto de uma verdadeira confiança na participação democrática, ou se é apenas uma mudança de linguagem, até convertê-la em um simples conjunto de *slogans* sem qualquer conteúdo” (SANTOMÉ, 1998, p. 22).

Embora se possa evidenciar que os fundamentos tanto da administração quanto da gestão escolar encontram-se no campo da divisão do trabalho no sistema capitalista, a diferença é que no campo de conhecimentos da gestão esta evidência é posta em análise, na forma de um esforço para superar as características de controle do trabalho para a perspectiva da partilha das decisões.

Vale ressaltar que quando se fala em administração ou gestão escolar a questão central diz respeito à organização do trabalho nestas instituições. As bases teóricas da gestão, ao desmistificar a visão ingênua de que esta organização do trabalho é algo definido no âmbito da própria instituição, dos objetivos educacionais e de suposta racionalidade científica desinteressada, estimula nesta forma de organização a instauração de reflexão crítica e do reconhecimento da existência de diferentes interesses. Reconhecer este campo, perante as conseqüências de sua não neutralidade e sim de sua função política no âmbito da sociedade, abre espaço para possibilidades de construção de uma gestão pautada em uma racionalidade que atenda aos interesses da maioria.

Quando analisadas as proposições dos autores pioneiros da administração escolar frente à atual configuração da gestão escolar, isolados os elementos de mudança já salientados, identifica-se que algumas preocupações daqueles continuam vigente no contexto atual. Como, por exemplo, o argumento de que a administração/gestão escolar deve buscar atender a uma política e filosofia de educação (RIBEIRO, 1986) e que esta prática justifica-se pela busca da qualidade na educação (TEIXIERA, 1961). Diante de um contexto de mudanças, insegurança de bases e da volatilidade das prioridades em cada esfera da sociedade, estes elementos podem ser apontados como objetivos a nunca serem “perdidos de vista” no processo educativo, sob pena de iludir-se sob falsas promessas e de se pensar estar construindo a contra-hegemonia em terreno hegemônico.

Sem ter pretendido esgotar as reflexões possíveis frente os elementos de continuidades e mudanças no campo da administração e gestão escolar, quando se volta o olhar para a constituição do campo em que se assenta a gestão democrática do Ensino Público Brasileiro hoje, pretendeu-se instigar a reflexão sobre os elementos que conduzem à legitimação desta normativa. Esta investida se faz necessária frente à coexistência de diferentes discursos produzidos a seu respeito: de um lado a exaltação de sua interface de inovação; de outro, o receio de que se constitua em um espaço de novos ensaios da política econômica capitalista frente aos seus interesses.

Sem negar a pertinência destes discursos, identifica-se que de fato ambos devem ser considerados quando se analisa as mudanças no contexto educacional. Considerado um espaço por excelência no processo de conquista da hegemonia política e cultural na sociedade, embora reconhecendo suas limitações no processo de transformação social, o campo educacional constitui-se em um espaço de luta pela legitimação de diferentes projetos de sociedade.

## Considerações Conclusivas

De acordo com Veiga (2007), a educação, como processo histórico, diz respeito à “constituição de estratégias (materiais e discursivas) direcionadas para uma permanente reinvenção dos modos de socialização dos comportamentos e dos saberes de uma determinada sociedade” (p.11). Neste contexto, a administração ou gestão escolar encontram-se também vulneráveis às novas necessidades sociais decorrentes destas mudanças.

Pode-se identificar que o campo da administração escolar constitui-se a partir de uma demanda da própria sociedade, quando o capitalismo industrial lança suas bases e impõe a necessidade de formação de mão-de-obra, constituindo-se o processo educativo escolar como espaço para o atendimento desta necessidade. A ampliação da escolarização no início do século XX, em consequência disso, torna mais complexa as ações neste meio exigindo uma organização que atendessem a esta demanda.

Aliado ao espírito de cientificização do período, a administração geral, fruto de elaborações científicas, apresentou-se neste momento como a alternativa adequada frente à legitimação de seu sucesso no âmbito empresarial. Embora ressalvada as tentativas de adequação deste modelo administrativo ao campo educacional, a racionalidade empregada em sua sistemática e funcionamento transplantam para este um modelo que, sob a aparência da neutralidade científica e universalidade, legitimam valores e a conformação de uma divisão do trabalho hierárquica, a exemplo das estruturas e relações sociais capitalistas.

A década de 1980 torna-se palco de questionamento da racionalidade capitalista no campo educacional, a exemplo do que acontecia em outras esferas sociais. Neste cenário, o modelo de administração vigente é posto em análise, e as elaborações daí decorrentes avançam em relação ao que se apresenta, quando se evoca para a face política da administração escolar, retirando a centralidade da técnica administrativa.

Ao lado destas elaborações no campo intelectual, a sociedade civil reivindicava, frente ao contexto de redemocratização do país, a participação nas instituições sociais, dentre elas as educacionais. Tem-se, neste período, a legitimação constitucional do princípio de gestão democrática da educação pública. No entanto, também se faz presente neste cenário a política neoliberal, que tem na participação da sociedade civil nas questões sociais o amparo para desviar a atenção do Estado para a esfera da economia.

Neste sentido, instala-se o paradoxo entre as forças sociais e econômicas no campo da gestão democrática, apontando que este campo continua a se assentar na divisão do trabalho baseado na organização capitalista da sociedade. Uma vez que, ao lado da política neoliberal, a administração no campo empresarial passa a basear-se nos princípios de flexibilização, autonomia e descentralização, decorrente das mudanças na base produtiva, a partir do toyotismo, adquirindo confluência com os pressupostos da gestão escolar.

Embora se possa identificar esta inter-relação entre administração capitalista e a gestão escolar, este trabalho investe no potencial de que a participação consciente da comunidade nos espaços democráticos da gestão escolar pode significar a aproximação desta prática aos

interesses sociais. Neste sentido, aponta-se a possibilidade de construção de um espaço público democrático, uma vez que a concretização das políticas públicas só é possível no momento em que se traduz em práticas sociais.

### *Notas*

- <sup>1</sup> O Artigo apresenta parte dos resultados de uma pesquisa que foi desenvolvida na monografia de Especialização em Gestão Educacional: DRABACH, N. P. **Primeiros Escritos sobre Administração Escolar no Brasil aos Escritos sobre Gestão Escolar**: mudanças e continuidades. UFSM/RS, 81 p. Monografia (Curso de Pós-Graduação em nível de Especialização em Gestão Educacional) Santa Maria, 2009. Esta pesquisa teve a orientação da professora Maria Elizabete Londero Mousquer.
- <sup>2</sup> A abordagem Clássica da Administração é composta por duas correntes que se desenvolveram no início do século XX, embora em contextos distintos: nos Estados Unidos a Escola de Administração Científica, tendo como principais expoentes Frederick Winslow Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863-1947); na França desenvolveu-se a Teoria Clássica, a partir dos trabalhos de Henri Fayol (1841-1825). A primeira corrente desenvolveu uma teoria administrativa com ênfase nas tarefas, enquanto a segunda a ênfase estava na estrutura (CHIAVENATO, 1983).
- <sup>3</sup> Foi um Engenheiro de Minas, francês, que contribuiu para a origem da Teoria Clássica da Administração, tendo como base a empresa capitalista, no século XIX. Sua maior contribuição foi a de identificar as funções básicas da Administração: Prever, Organizar, Comandar, coordenar e Controlar, às quais atribuiu certa universalidade (CHIAVENATO, 1983).
- <sup>4</sup> Esta afirmação do autor decorre do fato de que a administração geral foi pensada pela empresa capitalista. Em suas palavras: “A empresa que sempre trabalhou, que sempre subsidiou, que sempre esteve interessada em desenvolver princípios específicos ou gerais de administração é a empresa capitalista” (PARO, 2007, p. 565).
- <sup>5</sup> CHARTERS Jr, W. W. An approach to the formal organization of the school. In: Behavioral Science and Educational Administration, cap. XI, D. E. Griffiths (Editor), Chicago, NSSE, The University of Chicago Press, 1964.
- <sup>6</sup> MARCH, J. G.; SIMON, H. A. Organizations. New York: Willey & Sons, 1958.
- <sup>7</sup> Sistema de produção desenvolvido no âmbito da fábrica da Toyota no Japão, iniciando-se em 1947. Foi desenvolvido pelo engenheiro industrial da Toyota Taiichi Ohno, tendo como objetivo enfrentar a crise financeira do pós-guerra, quando se demitiu inúmeros funcionários. A necessidade de aumentar a produção sem poder recorrer à admissão de novos trabalhadores, levou Ohno a agregar no mesmo posto de trabalho diferentes máquinas e agrupar diferentes funções de trabalho, gerando um trabalhador polivalente, capaz de realizar ao mesmo tempo funções de planejamento, execução e controle da qualidade (PINTO, 2007).
- <sup>8</sup> Modelo de administração do regime de produção toyotista, que se fundamenta na descentralização das ações, através da participação dos trabalhadores no processo produtivo, com vistas ao aumento da produtividade.

### *Referências*

- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (orgs). (2007) **Gestão financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2º ed. São Paulo: Ed. Xamã. (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios)
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diretrizes e Bases para Educação Nacional.

- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 3ª Edição. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- CORAZZA, S. M. Currículos alternativos/oficiais: o(s) risco(s) do hibridismo. In: **Revista Brasileira de Educação**, nº 17, p. 100-114, maio/jun./jul./ago., 2001
- CUNHA, L. A. A Educação na Nova Constituição. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE**, Ano 6, nº 12, p. 5-10, 1987
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (org.) **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DIAS, J. A. J. Querino Ribeiro – A busca de uma teoria da Administração Escolar. In: GARCIA, W. **Educadores Brasileiros do Século XX**. vol. 1. Brasília: Plano Editora, 2002.
- ESTADO do Rio Grande do Sul. Lei n. 10.576, de 14 de novembro de 1995.
- FÉLIX, M. de F. C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1984
- FERNÁNDEZ, S. J. Políticas Educacionais e Democratização Escolar: por que a democracia ainda fica na “porta giratória”? In: NAJAR, J.; CAMARGO, S. (orgs.). **Educação se faz (na) política**. Niterói: EdUFF, 2006.
- GRACINDO, R. V.; KENSKI, V. M. Gestão de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (orgs.). **O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997**. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.
- LEÃO, A. C. **Introdução à Administração Escolar**. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.
- LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**. São Paulo. Cortez., 2001.
- LIMA, L. Modernização, racionalização e otimização: perspectivas neotayloristas na organização e administração da educação. In: LIMA, L.; AFONSO, A. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.
- LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar: curso básico**. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 2007
- LÜCK, H. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. 3ª Ed. São Paulo: Vozes, 2007. (Série Cadernos de Gestão, v. I)
- MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA. 1932.
- MARQUES, L. R. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: avaliação, políticas públicas e Educação**, Rio de Janeiro, v.14, n.53, p. 507-526, out./dez., 2006.
- MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: Ed. LaPPlanE/ FE/ Unicamp, 2000.
- PARO, V. **Administração Escolar: introdução crítica**. 9ª. Ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- PARO, V. H. José Querino Ribeiro e o paradoxo da Administração Escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 561-570, set./dez., 2007.
- PEREIRA, G. R. de M.; ANDRADE, M. da C. L. de. A construção da Administração da Educação na RBAE (1983-1996). **Revista Brasileira de Política e Administração e Educação**, v. 23, n. 1, p. 137-151, jan./abr., 2007.
- PINTO, G. A. **Organização do Trabalho no Século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta da Sociedade Brasileira. Belo Horizonte, 1997.

- RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.
- SANDER, B. **Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007a.
- SANDER, B. **Gestão da Educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. São Paulo: Autores Associados, 1995.
- SANDER, B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez., 2007b.
- SANTOMÉ, J. T. **Globalização e interdisciplinariedade: o currículo integrado**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.
- SOUZA, C. Por Que Mudam as Formas de Gestão Pública? In: Gestão Pública: a trajetória da função administração no Estado da Bahia. **Cadernos FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães**. Salvador: FLEM, 2003.
- 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, PUC – SP). São Paulo, 2006.
- TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v.36, n.84, p.84-89, 1961.
- TEIXEIRA, A. **Educação para a Democracia: introdução à administração escolar**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- TEIXEIRA, A. Natureza e função da Administração Escolar. **Cadernos de Administração Escolar**, n.º 1. Salvador: ANPAE, 1964.
- VEIGA, C. G. **História da Educação**. São Paulo: Ática, 2007.
- VIEIRA, S. L. Educação e Gestão: extraindo significados de sua base legal. In: LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. **Gestão Escolar Democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

### *Correspondência*

**Neila Pedrotti Drabach:** Mestranda em Educação da Universidade Federal de Santa Maria/RS.

**E-mail:** neila.drabach@yahoo.com.br

**Maria Elizabete Londero Mousquer:** Doutora em Educação – Professora do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria/RS.

**E-mail:** mousque@terra.com.br

---

Texto publicado em [Currículo sem Fronteiras](#) com autorização das autoras.

---