

tanto técnicas quanto políticas e que só se efetivam, de fato, quando articuladas entre si. Podemos afirmar, portanto, que toda visão que exclui alguma dimensão é limitada, de modo que se articulem diferentes concepções, a fim de se construir uma referência própria, a mais abrangente e aprofundada possível, para a gestão educacional e escolar.

"Gestão: arte de pensar, agir e fazer acontecer".  
Mote da Escola Estadual Onésima Bandeira, de Miracema do Tocantins - TO.

*Büick, Heloísa*  
*Gestão educacional: uma questão paradigmática*  
*Parópolis, RJ;*  
*Jokes, 2006. Série: Cad. de Gestão*

*Maria - nome da gestora com 52*

## A evolução da gestão educacional: Uma mudança paradigmática

1

A gestão educacional é uma expressão que ganhou evidência na literatura e aceitação no contexto educacional, sobretudo a partir da década de 1990, e vem se constituindo em um conceito comum no discurso de orientação das ações de sistemas de ensino e de escolas. Isto porque foi reconhecido como base fundamental para a organização significativa e estabelecimento de unidade dos processos educacionais e mobilização das pessoas voltadas para o desenvolvimento e melhoria da qualidade do ensino que oferecem. Como, no entanto, o entendimento de gestão como concepção paradigmática não se encontra devidamente evidenciado e entendido, torna-se necessário apontar e esclarecer questões básicas da concepção. Considera-se que esse esclarecimento é fundamental para que as ações decorrentes sejam consistentes, claras e efetivas no seu direcionamento. Consequentemente, o estudo e a reflexão sobre a representação paradigmática da gestão educacional consti-

*5*  
*4*  
*2*

*3*

tuem-se em condição para que gestores educacionais preparem-se para o exercício efetivo de seu papel e, durante esse exercício, aproveitem a experiência para construir conhecimentos sobre sua prática, tanto melhorando as bases do próprio exercício, como contribuindo para a melhoria do trabalho dos demais gestores.

O conceito de gestão resulta de um novo entendimento a respeito da condução dos destinos das organizações, que leva em consideração o todo em relação com as suas partes e destas entre si, de modo a promover maior efetividade do conjunto (Morin, 1985; Capra, 1993). A gestão aparece, pois, como superação das limitações do conceito de administração, como se verá mais adiante, como resultado de uma mudança de paradigma, isto é, de visão de mundo e óptica com que se percebe e reage em relação à realidade (Kuhn, 1982).

Destaca-se que paradigma corresponde, para Morin (1985: 19, 31), "ao modo de existência e de organização de idéias, uma sistemologia de idéias, constituindo princípios ocultos caracterizados por uma noção nuclear da realidade". Para Capra (1993: 17), um paradigma "significaria a totalidade de pensamentos, percepções e valores que formam uma determinada visão da realidade, uma visão que é a base do modo como uma sociedade se organiza". A concepção de paradigma resulta, portanto, da compreensão do modo como nosso pensamento é orientado para perceber o mundo, o que, por isso, determina o que

vemos e o que deixamos de ver; e, em consequência, como reagimos diante da realidade. Como modo de pensar, o paradigma é abrangente em relação a tudo e a todos que constituem a realidade, nada excluindo sobre ela, determinando o modo de ser e de fazer das pessoas em seu contexto. Com essa perspectiva, analisa-se, portanto, a mudança de paradigma que estabelece uma mudança do enfoque de administração para o de gestão, que vem ocorrendo no contexto das organizações e dos sistemas de ensino, como parte de um esforço fundamental para a mobilização, organização e articulação do desempenho humano e promoção da sinergia coletiva, em seu contexto, voltados para o esforço competente de promoção da melhoria do ensino brasileiro e sua evolução.

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos<sup>9</sup> das escolas, comprometido com

9. O Art. 14, inciso I, da Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, define a elaboração do projeto pedagógico da escola pelos professores, como princípio na definição de normas de gestão democrática do ensino público. Em muitos estados brasileiros, esse projeto é denominado como projeto político-pedagógico, de modo a enfatizar a sua dimensão política, que, de qualquer modo, independentemente da especificação na denominação, nele está inserida como processo. O que se pretende, com esta denominação, é evidenciar essa dimensão, muitas vezes esquecida, não se devendo, no entanto, ao fazê-lo, desqualificar as demais dimensões necessárias à sua efetividade.



os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados).

Em linhas gerais, a lógica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação. Cabe destacar que, no contexto da educação, em geral, quando se fala em participação, pensa-se em processo a ser realizado na escola, deixando-se de abarcar o segmento de maior impacto sobre o sistema de ensino como um todo: a gestão de sistema, realizada por organismos centrais – as secretarias de Educação – e respectivos órgãos regionais<sup>10</sup>. Enten-

10. Os órgãos regionais de sistemas estaduais de ensino recebem denominação variada de estado para estado. Por exemplo, no Ceará, denominam-se Centro Regional de Desenvolvimento da Educação (Crede); em Pernambuco, Diretoria Regional de Ensino (Dere); no Paraná, Núcleo Regional de Educação (NRE); em Minas Gerais, Superintendência Regional de Ensino (Sere); na Bahia, Diretoria Regional de Educação (Direc); em Alagoas, Coordenadoria Regional de Educação (CRE).

de-se, no entanto, que o conceito de gestão, tendo em vista seu caráter paradigmático, não se refere a este ou aquele segmento, mas ao sistema de ensino como um todo, tanto horizontal quanto verticalmente, e, portanto, não se constitui em uma função circunscrita a quem detém o cargo/ função maior de uma unidade de trabalho.

Trata-se de uma orientação exercida por equipe de gestão. Está, pois, esse conceito associado ao fortalecimento da democratização do processo de gestão educacional, pela participação<sup>11</sup> responsável de todos os membros da sociedade civil e da comunidade escolar nos vários níveis e âmbitos das decisões necessárias e da sua efetivação, mediante seu compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos.

Conforme afirmado em trabalho conjunto entre Unesco e MEC, "o dirigente escolar é cada vez mais obrigado a levar em consideração a evolução da idéia de democracia, que conduz o conjunto de professores, e mesmo os agentes locais, a maior participação, a maior implicação nas tomadas de decisão" (Valérien, 1993: 15). Essa exigência estaria vinculada, também, à necessária interação entre as di-

11. O Caderno de Gestão n. III, desta série, focaliza a questão da gestão democrática pelo desenvolvimento de processos de participação, como mecanismos de gestão.

Concluído

15  
Justiça  
C.S. / Embaixador  
procurador  
decisão  
participação  
Cedra

mensões política e pedagógica, na condição dos des-  
tinos e ações das organizações educacionais. Em con-  
seqüência dessa nova perspectiva e demanda, os  
antigos fundamentos de administração educacio-  
nal, dadas as suas peculiaridades de enfoque — em  
grande parte formal e operacional sobre recursos (fi-  
sicos, materiais, financeiros e humanos)<sup>12</sup> e, portan-  
to, mais limitado —, seriam insuficientes — embora  
básicos — para orientar o trabalho do dirigente edu-  
cacional.

Algumas mudanças fundamentais implícitas na  
gestão envolvem, por exemplo, o entendimento de  
que problemas globais demandam ação conjunta; que  
ação conjunta, vale dizer, participativa, se associa a

autonomia competente; que a concepção de gestão su-  
pera a de administração, e não a substitui. Além des-  
ses aspectos, a seguir são também analisadas as limi-  
tações do enfoque de administração e a construção  
da concepção de gestão, para superá-las. O enten-  
dimento dessas questões é considerado fundamen-  
tal, a fim de que as ações de organização e orienta-  
ção da atuação educacional possam ser consistentes,  
a partir da atuação de sistemas de ensino e respecti-  
vas escolas.

### 1.1. Problemas globais demandam ação conjunta, abrangente e participativa

“A realidade social é construída socialmente” (Kor-  
sik, 1976: 36), isto é, ela não preexiste, e sim, é cria-  
da pelas ações de grupos sociais, mediante contínuos  
movimentos interativos, marcados por ações e rea-  
ções, estruturas e funções, dúvidas e certezas, flu-  
xos e refluxos, objetividades e subjetividades, or-  
dens e desordens. Inevitavelmente, a realidade é mar-  
cada pela complexidade de dimensões e movimen-  
tos expressos por meio de contradições, tensões e  
incertezas, cuja superação prepara o contexto para no-  
vos estágios mais abrangentes e significativos des-  
ses aspectos.

12. Mediante a lógica de administração de recursos, observou-se  
a tendência de administradores a focalizarem, como fundamen-  
tal em seu trabalho, o esforço por amealharem mais recursos, mui-  
tas vezes, sem considerar a relação direta de seu dimensionamen-  
to com as necessidades reais do atendimento à população a que  
se destina. Segundo essa perspectiva, considera-se como realização  
o crescimento, em vez do desenvolvimento; ser maior, em vez de  
ser melhor. Dessa forma, o tamanho da escola, o número de seus  
professores e de alunos passou a ser indicador do seu valor so-  
cial, e não a qualidade dos seus processos e serviços educacio-  
nais. O mesmo ocorre com materiais e equipamentos, mesmo que  
não sejam usados. Por exemplo, em muitas escolas se podia obser-  
var a existência de livros e coleções nunca abertos, existindo qua-  
se como apenas para visitas serem. Podia-se, e ainda se pode, ob-  
servar a existência de equipamentos, como, por exemplo, televi-  
sores e computadores se deteriorando nas escolas, sem serem uti-  
lizados.



A partir desse entendimento, portanto, a realidade não seria explicável, nem adequadamente abordada, a partir de enfoque linear e fragmentador e ações localizadas, mecanicistas e excludentes. Daí por que a necessidade de percepções e ações abrangentes que considerem os elementos e aspectos principais interferentes em uma dada situação, em relação a seu contexto, o que, por sua vez, demanda uma ação de equipe, orientada por um pensamento conjunto (Morin, 1989).

Entende-se, a partir dessa compreensão, que a educação e a questão do desenvolvimento da qualidade de ensino, em decorrência da sua complexidade, e pela multiplicidade de fatores e processos nelas intercorrentes, demandam uma orientação global, abrangente e interativa, com visão de longo prazo, em sua permeação à localizada, descontextualizada e imediatista, identificada nas ações situacionais e de caráter ativista.

No entanto, observa-se que, ao longo da história de nossa educação, os esforços para a melhoria da qualidade do ensino têm privilegiado ações que focalizam, de acordo com a prioridade definida na ocasião, ora a melhoria de metodologia do ensino; ora o domínio de conteúdo pelos professores e/ou sua capacitação em processos pedagógicos, ora a melhoria das condições físicas e materiais da escola; ora as reformas do currículo em seu aspecto formal, ora os processos educacionais; ora o ensino, ora a apren-

dizagem; ora o ensino, ora a avaliação. Isto é, dirigentes de sistemas de ensino, desde o âmbito federal, até os municipais, passando pelos estaduais, têm eleito áreas consideradas prioritárias, com base no entendimento de que não se tem condições para fazer tudo, a partir do que passam a atuar exclusivamente sobre alguns aspectos do ensino, de modo isolado. Tem sido observado, no entanto, que essas ações isoladas resultam em meros paliativos aos problemas enfrentados, e que a falta de articulação entre elas explicaria casos de fracasso e falta de eficácia na aplicação de esforços e recursos despendidos pelos sistemas de ensino e respectivas escolas, para melhorar o ensino. Tal situação é resultado da falta de entendimento de que qualquer alteração em um elemento ou componente do processo social demandaria alterações nos demais, no mesmo sentido e com a mesma orientação, para apoiá-la, compreendê-la e sustentá-la. E quando estas não ocorrem, os efeitos desejados não se produzem de forma sustentável. Vale dizer que não existe também um entendimento claro do significado de qualidade do ensino e sua expressão.

Observam-se casos em que, embora existam certos instrumentos e condições para orientar a realização de ensino de qualidade, estes se tornam ineficazes por falta de ações articuladas e conjuntas. Por exemplo, existem escolas com excelentes condições físicas e materiais, em que os alunos vivenciam uma

escolaridade conservadora; outras, em que o trabalho consciente de professores competentes perde-se no conjunto de ações pedagógicas desarticuladas; outras ainda que, embora tenham uma proposta pedagógica avançada e bem articulada, não conseguem traduzi-la em ações efetivas, por falta de sinergia coletiva e comprometimento conjunto de seus profissionais. Outras, ainda mais, em que é indicada a ocorrência de grande participação dos pais e trabalho de equipe de seus profissionais, sem, no entanto, ocorrerem bons resultados de aprendizagem dos alunos.

Firma-se, pois, o entendimento de que têm falhado, para a promoção da qualidade da educação, uma visão global de escola como instituição social e uma percepção abrangente da teia de relações entre os vários componentes que delineiam a experiência educacional; visão e percepção estas capazes de promover a sinergia pedagógica de que até muitas das melhores instituições educacionais estão carentes. Essa sinergia seria promovida, estimulada e orientada sob a liderança do diretor do estabelecimento de ensino, juntamente com sua equipe gestora, voltada para a dinamização e coordenação do processo participativo para atender, na escola, às demandas educacionais da sociedade dinâmica e centrada na tecnologia e conhecimentos.

Do ponto de vista macro, verifica-se ser necessário haver modificações sensíveis na organização e orientação da educação brasileira, a fim de que se

promova no país educação em nível de qualidade tal que este possa participar ativamente do processo de globalização da economia e internacionalização cultural; a fim de que o povo brasileiro não fique à margem do desenvolvimento, como também possa contribuir para o mesmo e usufruir desse movimento geral. Assim, por justiça, todos possam ter experiências educacionais estimulantes e promotoras do seu desenvolvimento integral. Essas modificações, portanto, extrapolam mudanças curriculares, metodológicas ou modernização de equipamentos. Elas demandam, isso sim, um novo estilo de relacionamento das instituições educacionais com a sociedade em geral, de um relacionamento mais horizontalizado e "co-lateral" entre sistema de ensino e escola, além da efetiva mobilização das forças culturais presentes na escola para a construção de um projeto educacional competente. Daí a importância da gestão educacional desde o âmbito da gestão de sistema, com enfoque participativo pautado por princípios democráticos e de descentralização, na determinação desse novo destino.

A gestão, portanto, é que permite superar a limitação da fragmentação e da descontextualização e construir, pela óptica abrangente e interativa, a visão e orientação de conjunto, a partir da qual se desenvolvem ações articuladas e mais consistentes. Necessariamente, portanto, constitui ação conjunta de trabalho participativo em equipe.



1.2. Ação conjunta e participativa se associa a autonomia competente

A promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema de ensino e de escolas. Desse modo, as unidades de ensino poderiam, em seu interior, praticar a busca de soluções próprias para seus problemas e, portanto, mais adequadas às suas necessidades e expectativas, segundo os princípios de autonomia e participação, aspectos indicados por Valérien (1993), como duas das três principais características da gestão educacional. A terceira característica seria o implícito autocontrole, que equilibraria a autonomia e a participação, de modo que a unidade de ensino não venha a cair na prática do espontaneísmo e falta de orientação e direcionamento. Acrescentar-se-ia um quarto princípio, o de responsabilidade, evidenciado pelo contínuo processo de demonstração pública da qualidade de seu trabalho, em seus variados aspectos, e de esforços despendidos para melhorá-lo. Essa responsabilidade seria acompanhada mediante um contínuo processo de avaliação de como ela se efetiva e de como essa responsabilidade pode ser melhorada!

44 Série Cadernos de Gestão

13. Está programado um livro, sob n. IX, nesta série Cadernos de Gestão, sobre avaliação institucional da escola.

Merece comentário o fato de que, em nome de uma ação democrática e autônoma, muitos membros de unidades sociais, porém revelando um entendimento inadequado da questão, apresentam resistência e resistência contra toda e qualquer norma que possa estabelecer ordem e direcionamento ao trabalho conjunto e à qual devam atender. A esse respeito, cabe refletir sobre o reflexo de semelhantes atitudes sobre a efetividade e responsabilidade social dessas unidades de trabalho. A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente, que se garantem a partir do estabelecimento e cumprimento de normas, leis, princípios e diretrizes comuns. Estas, quando entendidas em seu sentido e espírito pleno, são vistas em seu potencial de inspiração para dar unidade e organicidade ao conjunto das ações sociais. Porém, entendidas obtusamente em sua letra apenas, são percebidas como limitadoras e cerceadoras, daí por que inadequadamente rejeitadas.

A nova óptica do trabalho de direção, organização e norteamento das ações de organizações educacionais, com objetivos de promover o desenvolvimento do ensino, voltado para a formação de aprendizes significativas e formação dos alunos, lembra a necessidade e importância de que as decisões a respeito do processo de ensino e das condições específicas para realizá-lo sejam tomadas na própria instituição. O en-

45 Série Cadernos de Gestão

volvimento tanto de quem vai realizar a prática como de seus usuários, na tomada de decisão, constitui-se em condição básica da gestão democrática, efetividade de ações e autonomia da escola<sup>14</sup>.

No entanto, essa proposição de autonomia não elimina e não deve se sobrepor à vinculação da unidade de ensino com o sistema que a mantém, organiza e dá direcionamento ao conjunto todo, de acordo com os estatutos sociais e objetivos gerais da educação. Portanto, a autonomia "não é soberania" e é, em consequência, limitada, uma vez que ações mobilizadas da energia do conjunto só são possíveis mediante uma liderança e coordenação geral efetiva e competente, a normatização – entendida em seu espírito maior e não em sua letra menor<sup>15</sup> –, em associação com a necessária flexibilidade.

### 1.3. A concepção de gestão supera a de administração e não a substitui

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

das experiências, em vista do que os termos empregados para representá-los, em uma ocasião, deixam de expressar plenamente toda a riqueza dos novos entendimentos e desdobramentos. Este é o caso da mudança de designação dos processos de direção, organização, liderança e coordenação de instituições educacionais, de administração educacional para a de gestão educacional. Cabe, no entanto, lembrar que, muitas vezes, ocorrem mudanças meramente terminológicas, como é o caso representado por uma charge em que um pedinte, enquanto estendia seu chapéu para obter esmolas, conjecturava: "antigamente me chamavam de mendigo, depois, passaram a me chamar de carente, depois, ainda, de pessoa em desvantagem social... mas eu continuo não tendo o que comer". Uma mudança de denominação só é significativa quando representa uma mudança de concepção da realidade e de significado de ações, mediante uma postura e atuação diferentes. Em vista disso, a discussão terminológica se explica no sentido de compreender melhor o que representa para orientar de maneira adequada a ação – caso contrário representa apenas jogo de palavras e exercício no plano das idéias, sem compromisso com a ação e com os seus resultados.

Verifica-se que, de modo equivocado, o termo gestão tem sido muitas vezes utilizado como se correspondesse a simples substituição ao termo administração. Essa situação é observada em trabalhos que



14. Ver o Caderno de Gestão n. II desta série, versando sobre concepções de gestão educacional.

15. O seguinte pensamento apresenta um conteúdo que aponta para reflexões a respeito: "as normas existem para a obediência dos tolos e a orientação dos sábios" (Oech, 1993).



apresentam as mesmas concepções e enfoques concepcionais da administração sob a denominação de gestão<sup>16</sup>. Comparando o que se propunha sob esta denominação e o que se propõe sob a denominação de gestão e, sobretudo, a alteração de princípios, valores, concepções, orientações e posturas que vêm ocorrendo em todos os âmbitos e que contextualizam as alterações no âmbito da educação e o modo de sua organização e liderança, conclui-se que a mudança é significativa, uma vez que paradigmática, isto é, caracterizada por mudanças profundas e essenciais em seu modo de ser e de fazer, mediante uma mudança de visão do conjunto todo.

Conseqüentemente, não se deve entender que o que esteja ocorrendo seja uma mera substituição de terminologia das antigas noções a respeito de como conduzir uma organização de ensino. Portanto, simplesmente revitalizar a visão da administração da década de 1970, orientada pela óptica da administração científica (Perel, 1977; Treckel, 1967) ou introduzir concepções de administração da qualidade, seria ineficaz e corresponderia a realizar mera maqui-

agem modernizadora. Grande parte dos movimentos pela qualidade se ateve às questões meramente operativas, introduzindo aspectos isolados, como, por exemplo, o programa 5S<sup>17</sup> nas escolas. Cabe lembrar que essas ações e os aspectos administrativos são importantes, porém como elementos de base sobre os quais devem se assentar orientações e ações mais abrangentes, com uma óptica interativa e dinâmica e uma nova concepção da realidade.

É importante notar que a idéia de gestão educacional, respondendo a uma mudança de paradigma, desenvolve-se associada a outras idéias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à sua dimensão política e social, ação para a transformação, participação, práticas, cidadania, autonomia, pedagogia interdisciplinar, avaliação qualitativa, organização do ensino em ciclos etc., de in-

16. É possível sugerir que essa prática tenha sido orientada por falta de entendimento da questão, ou o seu entendimento superficial, assim como por um interesse em "pegar carona numa onda atual", sem o esforço em desenvolvê-la adequadamente, muito menos em pensar e agir de forma nova e diferente. Daí por que muitos entenderem gestão como um termo de moda, e, portanto, re-presentando algo passageiro.

17. Trata-se de um programa que parte de programas de desenvolvimento da qualidade, criado no Japão no final da década de 1960, cujo foco é a adoção no trabalho de cinco princípios voltados para a melhoria de pequenas ações do dia-a-dia, de forma contínua, a partir do entendimento de que as mesmas têm um grande impacto sobre o conjunto todo de processos. Os princípios se assentam sobre cinco conceitos expressos no japonês: SEIRI (senso de seleção), SEITON (senso de ordenação), SEISOU (senso de limpeza), SEIKETSU (senso de bem-estar) e SHITSUKE (senso de autodisciplina). Como o seu foco são princípios, não se trata, portanto, de programação com começo, meio e fim, mas, sim, de uma postura e uma orientação a serem adotadas de forma contínua nas atividades rotineiras da organização e por todos. No caso da escola, pelos funcionários, equipe técnico-pedagógica, professores e alunos.

fluência sobre todas as ações e aspectos da educação, inclusive as questões operativas, que ganham novas conotações a partir delas.

Pela crescente complexidade das organizações e dos processos sociais nelas ocorrentes – caracterizada, dentre outras questões, pela diversificação e pluralidade de perspectivas e interesses que envolvem, e a dinâmica das interações no embate desses interesses e perspectivas – não se pode conceber que estas organizações sejam orientadas pelo antigo enfoque da administração científica, pelo qual se considerava que, tanto a organização como as pessoas que nela atuam, são componentes de uma máquina manejada e controlada de fora para dentro e de cima para baixo. Segundo esta concepção, os problemas recorrentes seriam, sobretudo, resultado de carência de “input” ou insumo, em descon sideração ao seu processo e à dinâmica da energia social que a promove e que, aliás, constitui-se em condição básica para se promover na escola a formação e aprendizagem significativas dos alunos. Sobretudo, sem nenhuma orientação para analisar e compreender a abrangência e o significado dos pressupostos subjacentes às ações.

de seus múltiplos processos. Assim, ao se caracterizarem por uma rede de relações entre os elementos que nelas interferem, direta ou indiretamente, a sua liderança, organização e direcionamento demandam um novo enfoque de orientação. E é a essa necessidade que a gestão educacional responde.

A gestão educacional abrange, portanto, a articulação dinâmica do conjunto de atuações como prática social que ocorre em uma unidade ou conjunto de unidades de trabalho, que passa a ser o enfoque orientador da ação organizadora e orientadora do ensino, tanto em âmbito macro (sistema) como micro (escola) e na interação de ambos. Observa-se, no entanto, que essa interação, sobretudo na relação entre sistema e escola; tem sido muitas vezes descuidada e até mesmo desconsiderada, demandando atenção, estudos e cuidados especiais. Em geral, identifica-se que os sistemas de ensino adotam uma postura administrativa, de cima para baixo, sobre as escolas, impondo-lhes ações e operações que poderiam ser decididas, com maior proveito e melhores resultados, por elas mesmas. Propõem “autoritariamente” processos participativos de decisão, sem, no entanto, promoverem essa participação em seu próprio contexto e na definição de políticas educacionais; em seus programas de ação, em vez de políticas e diretrizes amplas, definem ações específicas e limitadas em escopo a serem executadas pela escola. Em vista disso, portanto, prejudicam até mesmo as “políticas



educacionais” que pretendiam e deveriam promover, como seria próprio. Além disso, retiram da escola o direito e o dever de autoria sobre suas ações e respectivos resultados.

É importante destacar que a expressão “gestão educacional”, comumente utilizada para designar a ação dos dirigentes em âmbito macro, deve ser empregada, por conseguinte, para representar não apenas novas idéias, mas sim idéias referentes a uma ordem diferenciada de relações constituindo, dessa forma, um novo paradigma, caracterizado por maior aproximação e horizontalização<sup>18</sup> na tomada de decisões entre os diferentes segmentos do conjunto e aproximação entre planejamento e ação, entre teoria e prática, entre atores e usuários.

Este conceito busca estabelecer na instituição uma orientação transformadora, a partir da dinamização de rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo. Dessa forma, como mudança paradigmática, estaria associada à transformação concomitante das inúmeras dimensões educacionais, pela superação de concepções dicotô-

micas, expressas a partir de uma visão fragmentada da realidade, e que focam ora o diretivismo, ora o não-diretívismo; ora a hetero-avaliação, ora a auto-avaliação; ora a avaliação quantitativa, ora a qualitativa; ora a transmissão do conhecimento construído, ora a sua construção; ora o enfoque do sistema, ora o da escola; ora o do professor, ora o do aluno; ora o do ensino, ora o da aprendizagem. Essa polarização de dimensões, características e componentes de uma mesma realidade, gera uma distorção dessa realidade (Morin, 1985), criando conflitos artificiais e, quando produtivas, ocasionando resultados apenas parciais e temporários, sem condições de sustentação.

Conseqüentemente, destacamos novamente que a utilização do termo gestão não corresponde a simples substituição terminológica, baseada em considerações semânticas. Trata-se, sim, da proposição de um novo entendimento de organização educacional e de seus processos e, para além disso, das relações da educação com a sociedade e das pessoas dentro do sistema de ensino e da escola. Cabe ressaltar, ainda, que a gestão não se propõe a depreciar ou invalidar a importância da administração, mas, sim, a superar as limitações de enfoque fragmentado, simplificado e reduzido. Para ser efetiva, a gestão baseia-se na administração e a propõe como uma dimensão e área da gestão que possibilita o bom funcionamento das demais dimensões, a redimensioná-la, no con-

texto de uma concepção de mundo e de realidade construída a partir de visão da sua complexidade e dinamicidade, pela qual as diferentes dimensões e dinâmicas são concebidas como forças na construção da realidade e sua superação, sem precisar reinventar a roda.

Como resultado, a óptica da gestão educacional não prescindir nem elimina a óptica da administração, apenas a supera, dando a esta uma nova aceção, mais significativa e de caráter potencialmente transformador, colocando-a a serviço e como substrato do trabalho de gestão. Daí por que ações propriamente administrativas continuarem a fazer parte do trabalho dos dirigentes de organizações de ensino, como, por exemplo, controle de recursos, de tempo, de apoio logístico etc.<sup>19</sup> A administração passa a ser, portanto, uma dimensão da gestão, colocando-se sob o enfoque e princípios desta, constituindo a gestão administrativa<sup>20</sup>. Sem estar associada a uma organização

efetiva desses aspectos, não há como garantir a mobilização adequada e orientação efetiva do trabalho social das pessoas.

O conceito de gestão educacional, portanto, pressupõe um entendimento diferente da realidade, dos elementos envolvidos em uma ação e das próprias pessoas em seu contexto; abrange uma série de concepções, tendo como foco a interatividade social, não consideradas pelo conceito de administração, e portanto, superando-a. Pode-se citar, dentre outros aspectos, a democratização da definição de políticas educacionais e do processo de determinação dos destinos da escola e da evolução do seu projeto pedagógico; a compreensão da questão dinâmica e, portanto, naturalmente conflitiva das relações interpessoais na organização educacional; o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança; o entendimento de que a mudança dos processos em educação envolve alterações nas relações sociais das organizações de trabalho pela educação; a compreensão de que os avanços dessas organizações se assentam muito mais em seus processos sociais, sinergia e competência, do que sobre insumos ou recursos, uma vez que aqueles dão sentido a estes; o entendimento de que a melhoria da escola, da sua gestão e dos seus resultados passa pela transformação da cultura de unidades de trabalho a serviço da educação.

19. O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, que oferece um instrumento de auto-avaliação da gestão escolar, apresenta cinco dimensões da gestão para avaliação, dentre as quais uma com foco administrativo: 1) Gestão de resultados educacionais; 2) Gestão participativa; 3) Gestão pedagógica; 4) Gestão de pessoas; 5) Gestão de serviços de apoio, recursos físicos e financeiros. Para conhecer o regulamento e o instrumento de avaliação do prêmio, consultar o site: <http://www.consed.org.br>

20. Ver exemplo dessa proposição na parte I do livro *Gestão educacional*, organizado por Sônia Simões Colombo, sob o título "Gestão administrativa".



Esse conceito pressupõe, ainda, a consciência de que a realidade dos sistemas de ensino e das escolas pode ser mudada sempre – e somente – na medida em que seus participantes tenham consciência de que são eles que a produzem com seu trabalho colaborativo, e na medida em que ajam de acordo com essa consciência (Kosik, 1976), compreendendo que, ao promoverem uma alteração na realidade, a promovem em relação a eles próprios reciprocamente. O entendimento dessa relação sujeito-realidade, mediante um processo de reflexão-ação (Vasquez, 1986), constitui-se em condição fundamental do desenvolvimento da autonomia, isto é, da capacidade de assumir responsabilidade pelas próprias ações. Isso porque, conforme proposto por Kosik, “o homem, para conhecer as coisas em si, deve primeiro transformá-las em coisas para si” (Kosik, 1976: 18). O significado de práxis, embutido nesse pensamento, envolve a importância de-se dirigir a instituição não de maneira impositiva, mas, sim, levando em consideração sua natureza e constituição, seus processos socioculturais interativos, seu contexto e história, seu modo de ser e de fazer, portanto, a partir dela mesma, em sua relação integrada com a comunidade em que está inserida e as formas como a ela tem servido e dela recebe apoio, dessa forma, maximizando sua energia e seu potencial.

Essa consciência da gestão, superadora da de administração – resultado do movimento social, associa-

do à democratização das organizações –, demanda a participação ativa de todos os envolvidos em uma unidade social, para a tomada de decisão conjunta, mediante processo de planejamento participativo, pelo qual a realidade é analisada pela incorporação de diferentes olhares que, ao serem levados em consideração, permitem que as decisões tomadas o sejam a partir de uma visão abrangente das perspectivas de intervenção, além de garantirem o comprometimento coletivo com a implementação do planejado. Essa participação, por sua vez, quando além de ativa é ágil e consistente, permite expressar a capacidade de resposta urgente e competente aos problemas da existência e da funcionalidade das organizações educacionais, retroalimentando o processo planejado mediante o compromisso e estabelecimento de responsabilidade pela implementação das ações propostas e promoção cada vez mais competente dos resultados definidos.

#### 1.4. A concepção de administração e suas limitações

Cabe destacar algumas características da concepção de administração, para o entendimento de suas limitações a serem superadas. A administração é vista como um processo racional, linear e fragmentado de organização e de influência estabelecida de cima para baixo e de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de re-

cursos, de forma mecanicista e utilitarista, para que os objetivos institucionais sejam realizados. O ato de administrar corresponderia a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a realidade, de maneira distanciada e objetiva, tendo por base uma série de pressupostos, a saber:

a) O ambiente de trabalho e o comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em consequência, controlados.

Daí a ênfase da atuação do administrador em controlar a ação de pessoas e cobrar resultados. O controle é exercido de cima para baixo e de fora para dentro, de forma objetiva, a partir de um poder funcional.

b) Crise, ambigüidade e incerteza são encarados como disfunção e como problemas a serem evitados e não como condições naturais dos processos sociais e oportunidades de crescimento e transformação.

As escolas que, em vez de orientação educacional, estabelecem em seus serviços a orientação disciplinar, guiam-se por este pressuposto.

c) O sucesso, uma vez alcançado, mantém-se por si mesmo e não demanda esforço de manutenção e responsabilidade pelo seu desenvolvimento.

Verifica-se comumente a inadequação desse pressuposto, a partir do fenecimento de bons resultados, pela descontinuidade das práticas que os

produzem. O saudosismo em relação a realizações anteriores é nada mais nada menos do que uma demonstração desse aspecto.

d) A precariedade de recursos é considerada como o impedimento mais sério e mais importante à realização de seu trabalho e promoção de resultados.

Daí ser estabelecida como responsabilidade importante do dirigente a de obter e garantir recursos necessários para o funcionamento perfeito da unidade que dirige. De acordo com esse pressuposto, entende-se a justificativa comum de que os planos estabelecidos não foram executados por falta de recursos.

e) Modelos e ações de administração que deram certo não devem ser mudados, correspondendo à idéia de que "time que está ganhando não se muda", a partir da concepção de permanência das condições de todos os jogos.

Esse pressuposto subentende um congelamento da realidade, em descon sideração a seu caráter evolutivo e histórico pelo qual toda situação transforma-se a si mesma e o seu contexto, não sendo possível, portanto, reproduzi-la. Novas situações, demandas e significados são por elas criados.

f) A importação de modelos de ação que deram certo em outros contextos é importante, pois eles podem funcionar perfeitamente em contextos



semelhantes, bastando para isso algumas adaptações e ajustamentos.

A imitação e a inovação fazem parte do quadro de ações orientadas por este pressuposto, que subentende serem os modelos em si que operam resultados e não as pessoas e o modo como eles são aplicados.

g) O participante cativo da organização, como são de certa forma considerados os alunos e os professores efetivos em escolas públicas, aceita as determinações superiores e as cumprem - vale dizer: são considerados como peças passivas na determinação do destino da educação.

O protecionismo e o paternalismo a esses participantes são considerados como circunstância natural e válida, atuando como contrapartida oferecida a eles por sua cooptação e aceitação às condições estabelecidas. O participante da instituição, ao nela ingressar, aceita tacitamente os modelos, normas e regras estabelecidos, passando a agir de acordo com ele, sem qualquer questionamento ou desejo de interferência nas disposições estabelecidas.

h) Qualquer exceção à normalidade e cumprimento aos modelos, normas e regras corresponde a uma disfunção a ser coibida com penalidades que vão desde a advertência, até à exclusão.

Portanto, segundo esse entendimento, tensões e conflitos devem ser coibidos a todo custo, e pe-

nalizados, caso ocorram, sem qualquer preocupação com o entendimento da sua ocorrência e aprendizagem a partir da experiência.

i) Cabe ao administrador, o dirigente maior da hierarquia, estabelecer as regras do jogo e não aos membros da unidade de trabalho, a partir do entendimento de que, por sua "posição subalterna", estes não têm possibilidade de perceber o conjunto dos aspectos da unidade de trabalho, cabendo-lhes, apenas, implementar as decisões.

Estabelece-se, a partir desse pressuposto, a centralização e a hierarquização que define a diferença e o distanciamento entre o pensar e o fazer, o planejamento e a ação, os decisores e os implementadores de decisão.

j) A evolução ocorre por incremento e agregação, em vista de que o ideal é crescer.

O importante e o melhor na atuação, mediante uma perspectiva incremental e cumulativa, é fazer o máximo, segundo os modelos definidos, e não fazer algo diferente, a partir de uma nova concepção. Este entendimento gerou a tendência, em fase de reversão, de se pensar em aumentar o tamanho das organizações e não o de transformar e melhorar os seus processos como estratégia de desenvolvimento. Assim é que, por esse enfoque, toda vez que se pretendeu melhorar resultados e processos, a primeira medida foi

sempre solicitar mais recursos financeiros, mais pessoas e mais espaço, vindo a produzir organizações grandes, porém ineficazes.

1) A objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para a melhoria de atuações e respectivos resultados.

Mediante a centralidade e a ênfase sobre a dimensão técnica foi desconsiderada a importância de outras dimensões dos processos educacionais, sobretudo a política.

Pense nas possibilidades e limitações desse entendimento que, em décadas anteriores, marcadas pelo conservadorismo, pela lentidão dos processos de mudança, pela legitimação do autoritarismo, assim como pela rigidez e reprodutividade, funcionaram contribuindo para a permanência e conservação de processos sociais estabelecidos, porém, no caso da educação, em detrimento da efetivação de suas finalidades e objetivos. Assim é que, como se pode observar nas estatísticas da educação brasileira, os resultados do rendimento escolar nesse período foram sempre baixos, uma vez que a ação da escola, durante o mesmo, foi marcada por elevados índices de seleção e exclusão de alunos, considerados incapazes de se orientar pelo modelo rígido de desempenho estabelecido. O entendimento da época era o de que os alunos deveriam, por seu esforço pessoal, ajustar-se à escola - e não o contrário -, desse modo construindo um

processo de seleção natural. Portanto, falhava essa escola em cumprir o seu papel social, considerando, no entanto, sua vítima, o aluno, como culpado, e mantinha-se a organização educacional incólume e livre de responsabilidades, utilizando sistemas de avaliação do aluno sem avaliar seu próprio processo educacional.

Cabe analisar, portanto, por que tais pressupostos são limitados. As pesquisas têm identificado que, dada a complexidade e interatividade dos processos sociais e da interação interpessoal, marcadas pela dialética entre motivações e interesses pessoais de um lado, e valores e necessidades sociais de outro, cada situação tem sua própria dinâmica e movimento. Como tal, crises, ambigüidades e incertezas são consideradas como ocorrências naturais desses processos, servindo como elementos de aprendizagem e construção de conhecimento, que se constituem em base para o desenvolvimento, além de constituírem-se em elementos mobilizadores de energia para a ação e promoção de ações criadoras de novas condições de transformação e desenvolvimento.

Cada escola constrói uma experiência singular a ser valorizada, como circunstância única e irreprochável, a ser reconhecida pela observação e atenção às nuances e peculiaridades de sua manifestação, em associação com os seus resultados. Em consequência, não se pode prever inteiramente os desdobramentos desses processos, em vista do que, cabe aos