

CLEBERSON PEREIRA ARRUDA

**GESTÃO ESCOLAR E O PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL DA
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
GOIÂNIA - 2012**

CLEBERSON PEREIRA ARRUDA

**GESTÃO ESCOLAR E O PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL DA
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Mestrado em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Paulo Roberto Veloso Ventura.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
MESTRADO EM EDUCAÇÃO
GOIÂNIA - 2012**

Arruda, Cleberson Pereira.

A779g A gestão escolar e o paradigma multidimensional da administração da educação [manuscrito] / Cleberson Pereira Arruda. – 2012.
113 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Departamento de Educação, 2012.

“Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Veloso Ventura”.

1. Escolas - Organização e administração. 2. Educação – aspectos econômicos – Goiás. 3. Educação – aspectos culturais – Goiás. 4. Educação – aspectos políticos – Goiás. I. Título.

CDU: 37.07(817.3)(043)

CLEBERSON PEREIRA ARRUDA

**GESTÃO ESCOLAR E O PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL DA
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

Defesa pública de Dissertação, no Programa *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do título de Mestre, realizada em 14 de setembro de 2012, na presença da Banca Examinadora assim constituída:

Prof. Dr. Paulo Roberto Veloso Ventura
Presidente – Orientador – PUC-GO

Prof. Dr. Jose Maria Baldino
Membro – PUC-GO

Prof.^a Dr.^a Dalva Eterna Gonçalves Rosa
Membro – UFG

GOIÂNIA – 2012

**"É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática."
(PAULO FREIRE)**

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida: contraditória, abençoada, viva; pelas promessas Divinas, nas quais tenho firmado a minha fé e depositado a minha confiança no Senhor. Obrigado Deus, por cada vitória alcançada, em cada percurso da minha existência: ontem, hoje e amanhã: “O Senhor é o meu Pastor, nada me faltará (SALMOS 23:01)”.

Ao Prof. Dr. Paulo Roberto Veloso Ventura, que na última curva do percurso final, confiou esta orientação de forma ética, imparcial e democrática. Parabéns Professor pela dinâmica de mediação madura das ‘relações sociais’. Como reflexão: "Um sonho fora do comum exige um orientador fora do comum (MIKE MURDOCK)”.

Aos Professores da banca de qualificação e defesa, Prof. Dr. Jose Maria Baldino (PPGE/PUC-GO) e Prof.^a Dr.^a Dalva Eterna Gonçalves Rosa (FE/UFG): as contribuições foram riquíssimas na composição dessa dissertação. Fica registrado o meu obrigado, de coração, pelas inferências, apontamentos e conselhos que, creiam, viabilizaram a qualidade deste trabalho. “Todo o conhecimento humano começou com intuições, passou daí aos conceitos e terminou com ideias (IMMANUEL KANT)”.

Aos que de forma direta e indireta, contribuíram no desenvolvimento desta dissertação. Em especial, ao Professor Domingos Pereira da Silva, Secretário Municipal da Educação de Aparecida de Goiânia, pela confiança recíproca construída no dia a dia da gestão da Educação em nossa rede municipal de ensino; a Aline Caixeta e Simone Aparecida, e demais servidores da Educação pública municipal de Aparecida de Goiânia: “Eu sou parte de uma equipe. Então quando venço, não sou apenas eu que vence. De certa forma termino o trabalho de um grupo enorme de pessoas (AYRTON SENNA)”.

Aos colaboradores do IDEA – Instituto de Desenvolvimento em Educação: pelo compromisso firmado em assumirem coletivamente o meu ‘posto’ em minhas ausências para a produção deste trabalho, especialmente, Kesley Mariano e Johnthan Pontes: “A maior recompensa pelo trabalho não é o que se ganha, mas o que ela se torna através dele (Anônimo)”.

À Janaina, Wagner, Amanda Cássia e Arthur, parte da minha família, pela compreensão das intensas ausências para a conclusão deste trabalho: “As ligações de amizade são mais fortes que as do sangue da família (GIOVANI BOCCACCIO)”.

Pelo companheirismo de sempre, uns de data próxima, outros de longa data; uns da lembrança da infância interrompida em detrimento dos orgulhos e protocolos dos adultos; outros, da lembrança dos tempos da adolescência vivida entre o universo imaginário e o universo real; e os da juventude comprimida entre a aventura de se viver e a responsabilidade de se fazer adulto: aos meus amigos inesquecíveis, que muito contribuíram e contribuem com o meu crescimento pessoal, profissional e intelectual. “As palavras de amizade e conforto podem ser curtas e sucintas, mas o seu eco é infundável (MADRE TERESA DE CALCUTÁ)”.

Aos meus familiares, tios e tias, primos e primas: mesmo com a distância temporal, geográfica e física, saibam do meu reconhecimento pelo carinho e afeto, que confesso ser recíproco: “O que é uma família senão o mais admirável dos governos? (HENRI LACORDAIRE).” Amo vocês!

DEDICO

Aos meus pais, Sueli e Ezequias: embora distantes um do outro pelos formalismos advindos das leis do Homem, saibam que vocês se mantêm como veias que bombeiam o meu coração em cada segundo da minha existência. Amo vocês!

Mãe: você é Amiga, Intercessora, Fiel escudeira e Virtuosa! “Mulher virtuosa quem a achará? O seu valor muito excede ao de rubis (Provérbios 31:10)”. Obrigado Mãe, por tudo: pelos ensinamentos corretos, pelos excessos, pelas bênçãos advindas de suas súplicas e intercessões.

À Silvana Cássia: pelo Amor, Carinho, Amizade, Cuidado, Dedicção e Companheirismo.

SUMÁRIO

RESUMO	
ABSTRACT	
LISTA DE SIGLAS	
LISTA DE ESQUEMA E QUADROS	
INTRODUÇÃO	p. 013
CAPÍTULO I – Contextualização Histórica da Administração Escolar	p. 019
1.1 Fase Organizacional	p. 024
1.1.1 Fase Organizacional e o Paradigma Tecnoburocrático	p. 032
1.1.2 Fase Organizacional e a Administração para a Eficiência Econômica	p. 038
1.2 Fase Comportamental	p. 042
1.2.1 Fase Comportamental e a Administração para a Eficácia Pedagógica	p. 045
1.3 Fase Desenvolvimentista	p. 047
1.3.1 Fase Desenvolvimentista e a Administração para a Efetividade Política	p. 050
1.4 Fase Sociocultural	p. 053
1.4.1 Fase Sociocultural e a Administração para a Relevância Cultural	p. 055
CAPÍTULO II – A Contemporaneidade e o Paradigma Multidimensional da Administração da Educação	p. 060
2.1 Dimensão Econômica	p. 063
2.2 Dimensão Pedagógica	p. 068
2.3 Dimensão Política	p. 072
2.4 Dimensão Cultural	p. 073
2.5 Formação de Gestores Escolares na Concepção do Paradigma Multidimensional da Administração da Educação	p. 075
CAPÍTULO III – Gestão Escolar na RME de Aparecida de Goiânia e o Paradigma Multidimensional da Administração da Educação	p. 083
3.1 Análise dos Projetos de Gestão Escolar e o Paradigma Multidimensional	p. 090
3.1.1 Dimensão Cultural enquanto Relevância da Gestão Escolar	p. 096
3.1.2 Dimensão Política enquanto Efetividade da Gestão Escolar	p. 097
3.1.3 Dimensão Pedagógica enquanto Eficácia da Gestão Escolar	p. 099
3.1.4 Dimensão Econômica enquanto Eficiência da Gestão Escolar	p. 102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 107

RESUMO

O presente trabalho trata-se de uma dissertação integrante à linha de pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontífice Universidade Católica de Goiás, resultante de uma pesquisa qualitativa, por meio da análise de conteúdo, a respeito do paradigma multidimensional da administração da Educação e dos Projetos de Gestão Escolar da Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia-GO. O estudo visa elucidar reflexões a respeito da administração escolar, assim como analisar o paradigma multidimensional ensaiado e defendido por Sander (2007). A importância do estudo deste tema, gestão escolar, se mobiliza a partir das indagações sobre a maneira como a escolha do diretor da escola pública da educação básica pode influenciar na concepção e no desenvolvimento de uma gestão democrática e multidimensional, bem como da participação da comunidade escolar e local, nos debates e discussões acerca das questões que envolvem o cotidiano da escola. A importância deste estudo se justifica devido à sua relevância para a literatura, uma vez que vai dialogar nos campos empírico e teórico, com o ensaio proposto por Sander (2007). A questão norteadora do estudo é: há possibilidade de a gestão da escola pública ser alicerçada nas dimensões econômica, pedagógica, política e cultural numa perspectiva multidimensional, simultânea, interdisciplinar e transdisciplinar, conforme o paradigma proposto por Sander (2007)? O objeto desta investigação é a concepção de gestão escolar na Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia, Goiás. O objetivo maior desta dissertação é contribuir para o debate a respeito da gestão escolar pautada nas multidimensões, quer sejam a relevância cultural, a efetividade política, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica. As categorias de análise são as dimensões econômica, pedagógica, política e cultural na gestão escolar. A pesquisa desvelou que é possível uma gestão escolar se pautar nas multidimensões (cultural, política, pedagógica e econômica), mas deve partir da constituição do Projeto Político Pedagógico para galgar este objetivo.

Palavras-Chave: Gestão escolar, paradigma multidimensional, Projeto Político Pedagógico.

ABSTRACT

Dissertation integral to the state line of research, Educational Institutions and Policies, Program Graduate Education Pontiff Catholic University of Goiás, resulting from a qualitative study using content analysis, about the multidimensional paradigm of management education and Project Management of the Municipal School of Education Aparecida de Goiania, GO. It aims at bringing the reflection on the school administration, analyze the multidimensional paradigm tested and defended by Sander (2007). The importance of studying this topic, which is the school management, mobilizes from questions about how choosing the school principal public basic education can influence the design and development of a democratic and multi-dimensional as well as the school community participation and local debates and discussions on issues involving the school routine. Is also justified given the importance this study the relevance to the literature, since it will engage empirical and theoretical fields, with the test proposed by Sander (2007). The research problem is: there is a possibility of management of public schools is rooted in the economic, educational, political and cultural perspective multidimensional, simultaneous, interdisciplinary and transdisciplinary paradigm as proposed by Sander (2007) *ç*. The object of this research is to design school management in Municipal Education Aparecida de Goiânia. The main objective of this dissertation is to contribute to the debate about school management guided in multiple dimensions, which are cultural relevance, effectiveness, political, pedagogical effectiveness and economic efficiency. The categories of analysis are scale economic, educational, political and cultural participation in school management. The research unveiled that the possibility of a school management be based on multiple dimensions (cultural, political, educational and economic), but must start from the constitution of Project Political this possibility.

Keywords: school management, multidimensional paradigm, political pedagogical project.

LISTA DE SIGLAS

ABE – Associação Brasileira de Educação

ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

CEPAIGO – Centro Penitenciário Agroindustrial de Goiás

CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil

DAIAG – Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia

DIMAG – Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PAR – Plano de Ações Articuladas

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE-Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola

PES – Plano Estratégico da Secretaria

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

RME – Rede Municipal de Educação

SINTEGO – Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Estado de Goiás

SME – Secretaria Municipal da Educação

LISTA DE FIGURA E QUADROS

Figura 1 – Fases do Desenvolvimento Administrativo e Modelos de Gestão

Quadro 1 – O Paradigma Multidimensional e suas Dimensões e Critérios de Desempenho

Quadro 2 – Número de Chapas para Eleição de Diretores das Escolas Municipais

Quadro 3 – Conteúdos trabalhados no curso de formação dos gestores eleitos na RME de Aparecida de Goiânia

Quadro 4 – Distribuição dos 47 Projetos de Gestão com uma ou duas dimensões e suas características

Quadro 5 – Características dos Projetos de Gestão Escolar Multidimensionais

Quadro 6 – Características da dimensão cultural nos Projetos de Gestão analisados

Quadro 7 – Características da dimensão política nos Projetos de Gestão analisados

Quadro 8 – Características da dimensão pedagógica nos Projetos de Gestão analisados

Quadro 9 – Características da dimensão econômica nos Projetos de Gestão analisados

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo elucidar reflexões sobre questões que envolvem a administração escolar que, historicamente, tem-se desenvolvido de acordo com o próprio desenvolvimento do Brasil, assim como analisar o paradigma multidimensional ensaiado e proposto por Sander (2007) após os seus estudos acerca da genealogia do conhecimento da administração da Educação no Brasil e que o enveredou para esta possibilidade paradigmática que, segundo o próprio autor, se constitui como um ensaio teórico que precisa cada vez mais de contribuições, sendo esta, a proposta desta dissertação de mestrado.

A relevância do estudo deste tema – gestão escolar – se dá devido às indagações sobre a maneira como a escolha do diretor da escola pública da educação básica pode influenciar na concepção e no desenvolvimento de uma gestão democrática e multidimensional, assim como a importância da participação da comunidade escolar e local, nos debates e discussões a respeito das questões que envolvem o cotidiano da escola. A realização deste estudo se justifica também pela sua importância devido a sua relevância para a literatura, uma vez que vai dialogar nos tanto no campo empírico como no teórico com o ensaio proposto por Sander (2007).

Nesse sentido, essa investigação, apresenta a seguinte indagação-problema: É possível que a gestão da escola pública seja alicerçada nas dimensões econômica, pedagógica, política e cultural em uma perspectiva multidimensional, simultânea, interdisciplinar e transdisciplinar, conforme o paradigma proposto por Sander (2007)?

A partir da formulação deste problema, é eleito como objeto dessa investigação a concepção de gestão escolar na Rede Municipal de Educação do Município de Aparecida de Goiânia, Estado de Goiás. Nesse sentido, o objetivo maior desta dissertação é contribuir para o debate a respeito da gestão escolar pautada nas multidimensões, quer sejam a relevância cultural, a efetividade política, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica.

No que diz respeito aos objetivos mais específicos, três se podem ser referidos como os mais importantes tanto para a realização da pesquisa quanto para a elaboração do texto final desta dissertação: i) descrever o processo histórico acerca do conhecimento que se produziu no Brasil no século XX e que até hoje tem influenciado as formas e concepções

sobre a administração e gestão da Educação; ii) apresentar o conceito, os objetivos e conteúdos do paradigma multidimensional em Sander (2007), autor e precursor desta concepção de gestão democrática multidimensionalizada a partir das premissas do desempenho administrativo, porém, em uma perspectiva voltada exclusivamente para os interesses da Educação, a saber: a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância; e iii) analisar a possibilidade e/ou a (in)existência na gestão escolar da Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia dos princípios que configuram o paradigma multidimensional da administração da Educação. Este último objetivo se mostra a partir dos instrumentos analisados nos Projetos de Gestão apresentados à SME e que abrangem as seguintes categorias de análise: dimensão econômica, pedagógica, política e cultural.

A opção de metodologia na condução da presente pesquisa foi o estudo dialético, devido à essência que a proposta de investigação enveredou. Sobre a abordagem dialética, Minayo (2004, p. 24-25) mostra que esta, por sua vez,

se propõe a abarcar o sistema de relações que constrói, o modo de conhecimento exterior do sujeito, mas também as representações sociais que traduzem o mundo dos significados. A dialética pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos. Busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo; e a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos. Compreende uma relação intrínseca da oposição e complementaridade entre o mundo natural e social, entre o pensamento e a base material. Advoga também a necessidade de se trabalhar com a complexidade e com as diferenciações que os problemas e/ou 'objetos sociais' apresentam.

Metodologicamente, para a realização deste trabalho optou-se pela pesquisa qualitativa, no entanto, com a amostragem de alguns dados quantitativos, devido à particularidade do objeto e do problema da investigação. Para Goldenberg (2009, p. 62),

a integração da pesquisa quantitativa e qualitativa permite que o pesquisador faça um cruzamento de suas conclusões de modo a ter maior confiança que seus dados não são produto de um procedimento específico ou de alguma situação particular.

No que diz respeito à pesquisa qualitativa, Minayo (2004, p. 21-22) destaca que

a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Em consonância a esta abordagem, e em relação aos dados da pesquisa, Goldenberg (2009, p. 53) afirma que

os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los.

É essa a posição que foi tomada para a construção deste trabalho que se baseou em dados qualitativos, extraídos dos Projetos de Gestão apresentados à SME do Município de Aparecida de Goiânia, e passou a tomá-los como referência e, a partir daí, foi possível efetuar o estudo, de modo que se tornasse possível desvelar tanto as ações, como as relações dos sujeitos envolvidos no processo de gestão escolar, de forma que, *a posteriori*, foi possível evidenciar a (in)existência dos princípios que traduzem o paradigma proposto por este estudo, assim como a sua viabilidade.

Nesse sentido, como técnica de pesquisa, optei pela análise de conteúdo. A análise de conteúdo é um procedimento utilizado na pesquisa qualitativa para analisar as informações obtidas. Para a realização desta pesquisa foi possível analisar as concepções nos Projetos de Gestão, nas entrevistas e nos documentos oficiais, dispositivos legais, princípios e diretrizes, que, do senso comum, não se apresentavam com a devida clareza.

Para Bardin (1977, p. 42),

[A] análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

A pesquisa foi realizada na Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia, levando em consideração os Projetos de Gestão (Propostas de Trabalho) apresentados pelos diretores eleitos no primeiro pleito direto, no ano de 2010. Atualmente, a RME de Aparecida de Goiânia conta com 65 instituições, sendo, 56 denominadas escolas – que atendem o Ensino Fundamental; e 9 CMEIs – Centros Municipais de Educação Infantil – que atendem crianças de seis meses a 5 anos de idade.

Com o intuito de compreender as questões relacionadas à gestão escolar na RME de Aparecida de Goiânia, assim como para delimitar o procedimento metodológico da pesquisa como à análise dos Projetos de Gestão, foram realizadas entrevistas com oito técnicos(as) da Secretaria Municipal da Educação, professores, diretores e ex-diretores, que se

propuseram a analisar algumas questões importantes: a relação da SME com as Escolas Municipais e CMEIs; a influência do Executivo e Legislativo, em período anterior ao primeiro pleito democrático de escolha do diretor escolar, na indicação desse diretor e no controle das ações da escola; e, o primeiro processo eleitoral democrático.

Os dados também foram coletados mediante a análise documental e entrevista semi-estruturada. Na análise documental foram analisadas as legislações que tratam da democratização do ensino público e da gestão escolar: a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394/96; o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e as Leis Municipais que abordaram o processo de democratização da educação municipal. No caso das entrevistas, estas possibilitaram a compreensão sobre o objeto proposto na pesquisa: a concepção de gestão escolar, antes e depois do primeiro pleito democrático, e buscou elucidar o significado do objeto frente à realidade encontrada e analisada.

Todos esses procedimentos, análises, interpretações e inferências justificam a autenticidade desta pesquisa, especialmente, por abordar não somente o contexto histórico da gestão escolar no Brasil, mas também por desvelar e esmiuçar a gestão da escola pública, democrática, verificando a possibilidade ou não de um paradigma multidimensional da administração da Educação, ensaiado e defendido por um autor/pesquisador brasileiro e que muito tem a contribuir com a área educacional no que diz respeito à administração e gestão escolar – Benno Sander.

Nesse sentido, é importante refletir que esta dissertação visa levar-nos a repensar a gestão da escola pública em uma perspectiva democrática, em que a participação ativa e coletiva da comunidade escolar e local, se desenvolva colaborando para que sejam estabelecidas relações multidimensionais no interior das unidades escolares, em contraposição a uma única relação dimensional que, geralmente impera no cotidiano escolar. Pensar essa multidimensionalidade é coadunar com Touraine (2009) acerca da democracia, na junção dos atores sociais para a construção e garantia de novas relações que porventura favorecerão as relações sociais mais amplas, creditando na relevância cultural a identidade da escola permeada pela política de gestão solidificada nas raízes da democratização da Educação pública, garantindo assim, a eficácia pedagógica voltada para a eficiência econômica do espaço escolar.

É nesse sentido, que o primeiro capítulo desta dissertação refaz a retomada histórica do que Sander (2007) denomina como as fases na historicidade do pensamento administrativo, adotado na educação brasileira na era republicana e, assim, passa a buscar a

semelhança do conhecimento da própria administração pública, assim como compreender a sua influência na administração da Educação na contemporaneidade. As quatro fases são denominadas como: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural. Além das fases, são apresentados também quatro critérios que correspondem a um modelo específico de administração escolar: eficiência (fase organizacional), eficácia (fase comportamental), efetividade (fase desenvolvimentista) e relevância (fase sociocultural). É neste capítulo que encontra-se as influências das Teorias da Administração, firmadas em Taylor (Administração Científica), Fayol (Administração Geral e Industrial) e Weber (Administração Burocrática), acerca da Administração Pública e, conseqüentemente, da Administração Educacional. E é nesse período que apareceram as obras de grandes autores brasileiros que, partindo da análise da própria administração pública engendraram na administração educacional, as suas ideias a respeito de um ensaio sobre a teoria da administração da Educação, sendo eles: Anísio Teixeira, Querino Ribeiro, Carneiro Leão, Lourenço Filho, Myrtes Alonso e Paulo Freire. No primeiro capítulo é apresentado também o paradigma tecnoburocrática que, desde a sua concepção na fase organizacional, tem influenciado até hoje a maioria dos sistemas de ensino no Brasil.

Analisadas as fases do desenvolvimento da administração pública e da gestão da Educação, o segundo capítulo tem por objetivo apresentar o paradigma multidimensional da administração da Educação e suas dimensões econômica, pedagógica, política e cultural. A partir dessas dimensões, que são baseadas em cada fase analisada no primeiro capítulo, foi possível elucidar, no segundo capítulo, o ponto mais relevante desta dissertação, ou seja, o paradigma multidimensional na administração da Educação, especificamente para fins deste estudo, na escola. Dessa forma, é a partir da teoria do desempenho administrativo descrita no primeiro capítulo que Sander (2007) empreende essa possibilidade a partir da contextualização, da interdisciplinaridade e da simultaneidade de um modelo, posteriormente denominado como dimensões, com cada particularização das premissas que fincam na escola, a possibilidade de uma gestão democrática, compartilhada, descentralizada e autônoma. Assim, parte-se da relevância cultural para se chegar à eficiência econômica de forma a garantir que, em nenhum momento, as fortes tendências tradicionalísticas (PARO, 2008) das fases organizacional e comportamental influenciem as tendências mais contemporâneas, que são a efetividade política e a relevância cultural e, dessa forma, que não deixar minar o primor da escola, por se esquecer da eficácia pedagógica.

O terceiro capítulo apresenta um breve histórico sobre o município de Aparecida de Goiânia, sobre a atual situação educacional na Rede Municipal de Educação, bem como

faz um retrospecto acerca da gestão escolar no Município. Por último, é realizada a análise dos Projetos de Gestão (Propostas de Trabalho), por meio da análise de conteúdo. Os Projetos de Gestão foram lidos e analisados com o objetivo de se evidenciar a possibilidade e/ou (in)existência das várias dimensões que compõem o paradigma multidimensional da administração da Educação proposto por Sander (2007).

CAPÍTULO 1

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Para uma melhor compreensão acerca da historicidade da administração escolar no Brasil, optou-se por destacar, neste capítulo, a contextualização histórica que visa tratar, especificamente, dessa administração que está historicamente ligada ao próprio desenvolvimento da administração pública, e que foram influenciadas – a administração pública e, conseqüentemente, a escolar – pelas teorias que constituíram tanto as diretrizes como as metodologias que consistem na Administração Geral.

No que diz respeito ao uso de termos, vale ressaltar que ao longo desta dissertação, procurou-se manter os termos administração e gestão na mesma perspectiva e significação, utilizados tanto para tratar da administração em âmbito de Educação, quanto em âmbito escolar. O uso desses termos justifica-se pela ampla tipologia de produção científica e teórica difundidas no Brasil que, ora se remetem à genealogia da administração da Educação e escolar no século XX, ora se remetem à gestão da Educação e da escola na atualidade, porém, não apresentam diferenças acentuadas, no entanto, é importante destacar que foi apenas a partir do século XX que o termo gestão passou a substituir o termo administração, isso se deu, justamente para atender às exigências que envolviam o movimento capitalista e neoliberal a partir do processo de globalização e em cooperação com as ideias dos pensadores da administração pós-moderna, com destaque para a ideologia implementada na organização das empresas multinacionais.

O foco dessa ideologia em transição é a gestão gerenciada, que tem como objetivo central o planejamento estratégico, constituído por meio de planos e programas de desenvolvimento institucional que focam a meta, o objetivo, a ação e a execução gerenciada. Outro destaque relevante é que na área da Administração Geral a inserção ou substituição de termos – de administrar para gerir – tem maior conotação a partir da década de 1980, indo ao encontro com o avanço e expansão de empresas multinacionais e, no que diz respeito ao público, pela busca da excelência dos serviços prestados à sociedade.

De acordo com Tachizawa e Andrade (2001), a palavra gestão, no seu sentido original, vem do termo latino “*gestio*”, que expressa a ação de dirigir, de administrar e de gerir a vida, os destinos, as capacidades das pessoas e as próprias coisas que lhes pertencem ou que delas fazem uso. Segundo os autores, uma parcela da sociedade compreende gestão como ligada a funções ou questões burocráticas, destituídas de uma visão humanística, como uma ação voltada à orientação do planejamento, da distribuição de bens e da produção desses bens. É importante destacar que também que a prática administrativa não se dá de forma isolada, descontextualizada e individual, mas que ela acontece no grupo e para o grupo, implicando decisões coletivas e organizadas.

Para Stoner (1999), a Administração é o processo de planejar, organizar, liderar e controlar os esforços realizados pelos membros da organização e o uso de todos os outros recursos organizacionais para alcançar os objetivos estabelecidos. Chiavenato (2000) está em consonância com Stoner (1999) ao afirmar que a Administração é o processo de planejar, organizar, dirigir e controlar o uso de recursos a fim de alcançar objetivos. O autor ainda complementa o conceito de Administração ao postular que “[...] a tarefa básica da Administração é a de fazer as coisas por meio de pessoas de maneira eficiente e eficaz” (CHIAVENATO, 2000, p. 5).

Ao contrapor as ideias de Tachizawa e Andrade (2001), Stoner (1999) e Chiavenato (2000), é possível concluir que não há uma diferença considerável entre os termos ‘administração’ e ‘gestão’. Por mais que se prime por enfatizar o ponto de vista de Tachizawa e Andrade (2001) que defendem que a gestão é ação, é notável que as finalidades da administração e da gestão são as mesmas, pois, tratam especificamente do dirigir, administrar, gerir e, conseqüentemente, essas finalidades são desenvolvidas a partir do planejamento, da organização e do controle.

É importante destacar que a administração é tanto uma prática como uma necessidade primitiva, pois, desde os tempos mais remotos, as sociedades humanas já exerciam determinadas formas de administrar em função de interesses comuns e, com a crescente complexidade dessa sociedade, a partir da família, do Estado, da igreja ou da tribo, foram surgindo modos diferenciados de administrar o tempo e os recursos. Contudo, ao buscar um conceito geral de administração ou gestão, é necessário levar em consideração os seus determinantes sociais, sendo essa condição da Administração Geral compreendida como a utilização racional de recursos para a realização de determinados fins. Dessa forma, a administração é capaz de estabelecer livremente objetivos, assim como utilizar-se dos recursos de modo racional.

No que diz respeito ao administrador, ou seja, àquele que exerce a função da administração, Chiavenato (2000) menciona que Henri Fayol foi o primeiro a definir as funções básicas do administrador: planejar, organizar, controlar, coordenar e comandar (POCCC). Atualmente, sobretudo após as contribuições da abordagem neoclássica da Administração, da qual Peter Drucker¹ é um dos maiores nomes, os princípios foram repensados e são conhecidos como planejar, organizar, dirigir e controlar (PODC). É importante destacar que destas funções as que sofreram transformações foram “comandar e coordenar” que atualmente estão indicadas apenas por dirigir. Nessa perspectiva, é importante destacar os seguintes itens: fixar objetivos (planejar); analisar (conhecer os problemas); solucionar problemas; organizar e alocar recursos (recursos financeiros, tecnológicos e pessoais); comunicar, dirigir e motivar as pessoas (liderar); negociar; tomar as decisões (rápidas e precisas); mensurar e avaliar (controlar).

Segundo Paro (2008, p. 17),

para os modernos teóricos da Administração, a sociedade se apresenta como um enorme conjunto de instituições que realizam tarefas sociais determinadas. [...] Essa visão dos teóricos da Administração tem correspondência na realidade concreta da sociedade capitalista.

Dessa forma, de acordo com Paro (2008), a administração é entendida como produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Nesse sentido, analisando a sua natureza evolutiva, pode-se considerar a administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2008, p. 17).

No processo de produção capitalista, o comando está nas mãos dos proprietários dos meios de produção, assim, trata-se do domínio da classe capitalista, detentora do poder econômico, sobre a população de massa. Esse domínio perpassa pela superestrutura política, jurídica e ideológica da sociedade vigente.

A administração capitalista mede a exploração da relação trabalho/trabalhador, mantém a ordem social vigente, sendo considerada por Paro (2008) como conservadora. Para o autor, no caso da administração escolar, a análise de suas relações com a transformação social deve passar, necessariamente, pelo exame das condições de possibilidade da própria

¹ Peter Ferdinand Drucker, (nasceu em 19 de novembro de 1909, em Viena, Áustria - faleceu em 11 de novembro de 2005, em Claremont, Califórnia, EUA) foi um escritor, professor de ciências sociais e consultor administrativo de origem austríaca, considerado como o pai da administração moderna, sendo o mais reconhecido dos pensadores do fenômeno dos efeitos da Globalização na economia em geral e em particular nas organizações - subentendendo-se a administração moderna como a ciência que trata sobre pessoas nas organizações, como dizia ele próprio. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Peter_Drucker - acesso em 20/08/2012)

educação escolar enquanto elemento de transformação social. Entretanto, a sociedade capitalista justifica a exclusão do sujeito ao seu direito à cidadania e à participação.

De acordo com Dourado (1990, p.10),

a sociedade capitalista legitimadora da exclusão do homem enquanto sujeito, visa torná-lo participativo na medida em que todos estiverem ‘capacitados’ a exercer o papel de cidadão. Justifica assim a exclusão, pois enquanto todos não estiverem preparados, somente uma minoria decidiria em nome de todos.

Dentro dessa perspectiva, a escola como uma das partes da sociedade, reproduz, também, esse processo de exclusão, ou seja, por estratégia política, a sociedade burguesa nunca permitirá que a classe trabalhadora alcance patamares quantitativos, na apropriação do conhecimento hegemônico.

Althusser (1985) contribui para uma melhor compreensão da reprodução das condições de exclusão que estão relacionadas à reprodução das forças produtivas e das relações de produção existentes. Nesse sentido, o autor faz a distinção de dois tipos de aparelhos que estão em consonância com o próprio Estado, o primeiro, diz respeito aos Aparelhos Repressivos de Estado, compostos pelo governo, a administração, o exército, a polícia, os tribunais, as prisões etc. e o segundo se refere aos Aparelhos Ideológicos de Estado, como a religião, a escola, a família, a política etc.

Para Althusser (1985, p. 57),

em outras palavras, a escola (mas também outras instituições do Estado, como a Igreja e outros aparelhos como o Exército) ensina o ‘*know-how*’ mas sob a forma de assegurar a submissão à ideologia dominante ou o domínio de sua ‘prática’. Todos os agentes da produção, da exploração e da repressão, sem falar dos ‘profissionais da ideologia’ (Marx) devem de uma forma ou de outra estar ‘imbuidos’ desta ideologia para desempenhar ‘consensualmente’ suas tarefas, seja a de explorados (os operários), seja de exploradores (capitalistas), seja de auxiliares na exploração (os quadros), seja de grandes sacerdotes da ideologia dominante (seus ‘funcionários’) etc.

Neste contexto, a escola, em cada período histórico, passa a adotar e a reproduzir os ditames relacionados ao perfil econômico, político e social da sociedade. Para tanto, de acordo Sander (2007), pensar a administração educacional dissociada desta realidade é, inevitavelmente, fracassar no estudo mais aprofundado acerca dos pressupostos e apontamentos que evidenciaram o desenvolvimento da administração da Educação no Brasil,

assim como das influências que esta sofreu com as tendências internacionais, mais precisamente das estudadas e difundidas tanto nos Estados Unidos da América como nos países do continente europeu.

No Brasil, a administração da Educação² se desenvolveu com base nos princípios da administração pública e em consonância com a dinâmica da política econômica, científica e cultural, mostrando estrita relação de dependência entre a Educação e a sociedade capitalista e a reprodução da ideologia dominante na escola.

Para Sander (2007, p. 11-12),

[...] muitos aspectos da prática educacional e de sua administração são compreendidos à medida em que forem estudados e interpretados no contexto histórico da sociedade como um todo. [...] Seu significado e sua validade residem, precisamente, na interação entre o sistema educacional e os grandes processos da sociedade: a economia, a política e a cultura.

Sendo assim, é possível afirmar que toda a dinâmica da Educação, incluindo, nesse sentido, a administração educacional, não se desenvolve de forma autônoma e independente devido à necessidade de interação, conjectura e interdependência com os demais processos sociais.

Foi justamente no processo de crescimento e desenvolvimento do Brasil que o país mais passou a sofrer a influência externa de modelos e receitas tanto na concepção como na prática da administração pública e na gestão da Educação que, segundo a concepção de Sander (2007), os benefícios imediatos das tecnologias organizacionais e práticas administrativas importadas do exterior vinham acompanhadas de elevados custos econômicos, políticos e culturais. Essa influência externa contribuiu para delinear o modelo de organização da administração educacional brasileira. É possível afirmar que esse modelo não fugia das premissas desenvolvidas pelas teorias clássicas e comportamentais de administração, baseadas na tradição jurídica colonialista e na orientação positivista/funcionalista, caracterizadas pelo controle dos meios de produção e da governabilidade técnica.

Para Sander (2007, p. 19),

foi a tradição do direito romano, de natureza antecipatória, dedutiva, normativa, prescritiva e regulatória, que retardou a adoção de princípios e técnicas de administração educacional fundamentados em outras tradições jurídicas, como, por exemplo, as do direito anglo-americano, de natureza experimental, empírica e indutiva que somente se consolidaram no Brasil em fins do século XIX.

² Para este estudo, considera-se como administração da Educação aquela que ocorre através da organização dos sistemas de ensino, e consequentemente, da escola.

Essas influências induziram a administração educacional brasileira a vivenciar a dialética entre o legalismo de origem eurolatina e o experimentalismo anglo-americano, o que caracterizou toda a trajetória educacional e administrativa no Brasil. Sander (2007) mostra que o legalismo eurolatino prioriza a ordem, a regulamentação e a codificação, o que implica em um sistema fechado de conhecimento integral da administração onde a legislação antecipatória se coloca em oposição à legislação experimentalista. Por outro lado, o experimentalismo anglo-americano se desenvolve de maneira experimental, empírica e indutiva.

No que diz respeito à ordem do desenvolvimento do Brasil no século XX, o pensamento administrativo que influenciou a Educação brasileira pode ser dividido em quatro fases: organizacional, comportamental, desenvolvimentista e sociocultural (SANDER, 2007). Cada uma dessas fases corresponde a um modelo específico de administração da Educação, desenvolvido de acordo com a natureza de seu critério de desempenho administrativo hegemônico e, respectivamente, segundo a sua eficiência, eficácia, efetividade e relevância. Para este estudo optou-se por descrever as quatro fases do pensamento administrativo que a Educação brasileira passou a adotar em cada quadro histórico, apresentado a seguir, e com o objetivo de contextualizar cada fase nos dias de hoje.

1.1 Fase organizacional

No início do século XX devido aos fatos ocorridos desde a Primeira Grande Guerra até a Revolução de 1930, bem como com as transformações no campo político, econômico e cultural, que a tendência de reformas tanto na administração do Estado como na Educação foram mobilizando a sociedade por meio de movimentos sociais que aclamavam por mudanças significativas não só na estrutura administrativa do Estado, mas em toda forma de governo.

Na Educação, essa tendência de reformas se consolidou, especialmente, a partir de 1924 com a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) que deu margem para que em 1932, no Rio de Janeiro, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, culminasse, mais à frente, na promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º 4024, em 1961.

Nesse sentido, é importante destacar o pensamento filosófico e político de Anísio Teixeira, a sociologia de Fernando de Azevedo e as teorias psicológicas de Lourenço Filho,

no período da Segunda República (1930-1936), como marcos na renovação educacional brasileira.

Com o foco voltado para a lógica reformista, é importante destacar a Reforma Francisco Campos³ instituída entre 1930-1932 e a Reforma Capanema⁴ entre 1934-1945, que surgiram justamente com o intuito de propiciar o processo de aceleração do crescimento e desenvolvimento do Brasil. A Reforma de Capanema, especificamente, teve forte ligação com a organização da administração pública do Estado Novo que em sua essência adotou como sistema de organização a tecnocracia, que segundo Sander (2007, p. 28) desvela

[...] o predomínio dos quadros técnicos, preocupados com a adoção de soluções racionais para resolver problemas organizacionais e administrativos. [...] o funcionamento eficiente das organizações era a preocupação central dos reformistas, cujas análises e prescrições se pautavam por um **enfoque tecnoburocrático**, no qual as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos muitas vezes ocupavam lugar secundário.

A tecnocracia na administração da Educação combinou a pedagogia e o pragmatismo. A primeira teve efeito na busca por soluções técnicas e para resolver as situações cotidianas enfrentadas na administração das instituições e sistemas de ensino. O segundo, com base pragmática, trouxe para a gestão da educação os ditames, as doutrinas e orientações com o objetivo de explicar a utilidade prática e a satisfação dos processos pedagógicos (SANDER, 2007). Essa combinação aponta para a existência do paradigma tecnocrático ou tecnoburocrático que levou em consideração as premissas, as ideias e as concepções elaboradas em toda a fase organizacional.

O paradigma tecnoburocrático ainda exerce forte influência nos dias atuais, sobretudo, nas gestões públicas que visam o enxugamento da máquina administrativa e o racionamento dos gastos públicos. Essa vertente vai de encontro com os princípios do neoliberalismo, descaracterizando a função do Estado na consecução dos interesses da

³ Primeira reforma educacional de caráter nacional, realizada pelo então Ministro da Educação e Saúde Francisco Campos em 1931. A reforma deu uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior. Estabeleceu definitivamente o currículo seriado, a frequência obrigatória, o ensino em dois ciclos: um fundamental, com duração de cinco anos, e outro complementar, com dois anos, e ainda, a exigência de habilitação nesse período para que fosse possível o ingresso no ensino superior. Além disso, equiparou todos os colégios secundários oficiais ao Colégio Pedro II, mediante a inspeção federal e deu a mesma oportunidade às escolas particulares que se organizassem, segundo o decreto e se submetessem à mesma inspeção (VIEIRA, 2007, p. 92-93).

⁴ Nome da reforma do sistema educacional brasileiro realizada durante a Era Vargas (1934-1945), sob o comando do Ministro da Educação e Saúde, Gustavo Capanema. Essa reforma, de 1942, foi marcada pela articulação junto aos ideários nacionalistas de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico, implantado sob a ditadura conhecida como “Estado Novo”. De todas as áreas do plano educacional, a educação secundária seria aquela em que o ministério Capanema deixaria sua marca mais profunda e duradoura. Nesse período, o Ministério da Educação também aprovou a criação de uma série de órgãos, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Instituto Nacional de Serviços Pedagógicos (INEP) e o Serviço Nacional de Radiofusão Educativa (VIEIRA, 2007, p. 99-102).

população e dando ênfase à iniciativa privada no que diz respeito à organização financeira da sociedade.

Dessa forma, há pouca intervenção no mercado de trabalho, estimulando a política de privatização de empresas estatais e abrindo a livre circulação de capitais internacionais no país, dando mais ênfase à globalização. A abertura da economia para a entrada de multinacionais leva à adoção de medidas contra o protecionismo econômico, ocasionando assim, a desburocratização do Estado por meio da elaboração de leis e regras econômicas mais simplificadas para facilitar o funcionamento das atividades econômicas. Nessa perspectiva, há a diminuição do tamanho do Estado, tornando-o mais eficiente. Toda essa dinâmica neoliberal confirma, precisamente, que o Estado defende os princípios econômicos do capitalismo, confirmando a ideologia da dominação.

Na Educação, o paradigma tecnoburocrático tende construir uma ideia de administração pautada no princípio da racionalidade técnica. As questões pedagógicas são influenciadas por demandas originadas por profissionais de outras áreas do conhecimento reiterando a força jurídica. Na prática, manter a educação organizada dentro dos princípios da administração geral, já é por si mesma uma concepção tecnoburocrática.

Nesse sentido, Sander (2007, p. 29) salienta que

[...] é preciso destacar que o pragmatismo pedagógico teve que enfrentar a força da tradição do direito administrativo romano no Brasil, que continuou presente durante toda a fase organizacional e se estende até os dias de hoje. Na realidade, o predomínio dos quadros técnicos e a adoção de soluções pragmáticas não conseguiu apagar as preocupações com [...] o enfoque jurídico, que marcou o nascimento e o desenvolvimento de nossas instituições políticas e administrativas.

A partir de então, a fase organizacional passa a tomar corpo e, com o movimento nacionalista do Estado Novo, os agentes defensores desse enfoque vão buscar a fundamentação da teoria organizacional na Europa e na América do Norte. Surge assim, a teoria administrativa da fase organizacional influenciada por três movimentos teóricos: a administração científica de Taylor, a administração geral e industrial de Fayol e a administração burocrática concebida por Weber.

A administração científica é um modelo de administração criado nos Estados Unidos pelo americano Frederick Winslow Taylor, no fim do século XIX e início do século XX, que se baseia na aplicação do método científico na administração com o intuito de garantir o melhor custo/benefício aos sistemas produtivos. Taylor (1980) procurava uma forma de elevar o nível de produtividade conseguindo que o trabalhador produzisse mais em

menos tempo, sem elevar os custos de produção. Assim, ele observou que os sistemas administrativos da época eram falhos. A falta de padronização dos métodos de trabalho, o desconhecimento por parte dos administradores do trabalho sobre os operários e a forma de remuneração utilizada foram as principais falhas estudadas por Taylor.

Taylor (1980) propõe a racionalização do trabalho por meio do estudo dos tempos e movimentos, onde o trabalho deveria ser decomposto, analisado e testado cientificamente e deveria ser definida uma metodologia a ser seguida por todos os operários com a padronização do método e das ferramentas. Os operários deveriam ser escolhidos com base em suas aptidões para a realização de determinadas tarefas – e divisão do trabalho – e então treinados para que executassem da melhor forma possível em menos tempo. Taylor (1980) também defendeu que a remuneração do trabalhador deveria ser feita com base na produção alcançada, pois dessa forma, ele teria um incentivo para produzir mais.

Taylor (1980) introduz os quatro princípios fundamentais da administração científica, apresentados por Chiavenato (2000, p. 163),

- Princípio de planejamento: substituição de métodos empíricos por procedimentos científicos, em que sai de cena o improvisado e o julgamento individual, o trabalho deve ser planejado e testado, seus movimentos decompostos a fim de reduzir e racionalizar sua execução;
- Princípio de preparo dos trabalhadores: selecionar os operários de acordo com as suas aptidões e então prepará-los e treiná-los para produzirem mais e melhor, de acordo com o método planejado para que atinjam a meta estabelecida;
- Princípio de controle: controlar o desenvolvimento do trabalho para se certificar de que está sendo realizado de acordo com a metodologia estabelecida e dentro da meta;
- Princípio da execução: distribuir as atribuições e responsabilidades para que o trabalho seja o mais disciplinado possível.

No entanto, esta teoria administrativa carece de comprovação científica, pois, sua formulação foi baseada no conhecimento empírico, se restringiu apenas aos aspectos formais da organização, não abrangendo, por exemplo, o conflito que pode haver entre objetivos individuais e organizacionais, de modo que trata a organização como um sistema fechado sem considerar as influências externas.

Em contraposição ao postulado de Taylor, Paro (2008) defende que a administração não se ocupa do esforço despendido por pessoas isoladamente, mas com esforço humano coletivo. De acordo com essa perspectiva, para a organização do trabalho, o sentido racional da administração científica gera apenas a condição individual, não atentando-se, porém, para o fato que a atividade administrada envolve todos os indivíduos ali centrados no objetivo do trabalho.

Nesse sentido, Chiavenato (2000, p. 179) postula que

a atividade administrativa é uma atividade grupal. As situações simples, nas quais um homem executa e planeja o seu próprio trabalho, lhe são familiares; porém, à medida que essa tarefa se expande até o ponto em que se faz necessário o esforço de numerosas pessoas para levá-lo a cabo, a simplicidade desaparece, tornando necessário desenvolver processos especiais para a aplicação do esforço organizado em proveito da tarefa do grupo.

Se pensarmos a atividade administrativa como uma ação coletiva, a mensuração da produção e dos resultados deve ser entendida como um produto coletivo, excluindo-se então, alguns dos princípios elencados por Taylor em sua teoria científica de administração.

A respeito do ponto de vista de Taylor sobre sua própria teoria, Paro (2008) salienta que

ao contrário do que comumente se afirma, não ficou restrito aos limites de sua “administração científica”. Embora com matizes variados, que servem para encobrir suas reais dimensões e visam a atender às necessidades de justificação ideológica do momento, a gerência enquanto controle do trabalho alheio, através da apropriação do saber e do cerceamento da vontade do trabalhador, encontra-se permanentemente presente na teoria e na prática da administração em nossa sociedade, perpassando as diferentes “escolas” e “correntes” da administração.

Essa confirmação é possibilitada pelo próprio processo capitalista de produção. A racionalidade capitalista tende a desqualificar o trabalhador haja vista a pormenorização na divisão do trabalho por alienar e controlar o trabalhador por meio dos princípios da administração científica.

O enfoque prioritário na obra do francês Henry Fayol – Administração Industrial e Geral – é para a função administrativa, que evidencia a divisão proporcional entre todos os integrantes da organização, independentemente da área de atuação. Conforme aumenta a complexidade das atividades a serem realizadas na empresa, aumenta a demanda de capacidade administrativa para a realização das mesmas.

Para Fayol (1989), a necessidade de noções administrativas é geral, por isso ele inclusive sugere que a administração seja matéria estudada na formação inicial das pessoas, pois, o objeto da função administrativa está unicamente nelas. No mesmo sentido, ele afirma que os princípios da administração são maleáveis, pois o homem e os elementos dele decorrentes são variáveis e diferentes – além de serem ilimitados. A partir desse pressuposto,

Fayol (1989) sugere um modelo de hierarquia, embasado na unidade de comando, a propósito, comando, previsão, organização, coordenação e controle são as palavras-chave na obra em pauta.

Na Educação, partindo do modelo organizacional, essas palavras-chave ocuparam, e em alguns casos ocupa até hoje, a tônica da organização administrativa educacional. No período compreendido entre a década de 1930 até os dias atuais, muitos sistemas de ensino têm usado o comando, a previsão, a organização, a coordenação e o controle como dispositivos de garantia da excelência na administração educacional. Por um lado, há um esforço empreendido para que as ações administrativas no sistema educacional vigente não se enfraqueçam ou passem a perder o seu sentido ideário. Por outro lado, a sistematização e divisão de tarefas na administração educacional tende a enfraquecer o objetivo central da educação – o ensino.

Enfim, em sua obra “Administração Industrial e Geral”, Fayol (1989) faz uma extensa abordagem – porém sem muitos detalhes – a respeito de maneiras para conduzir uma empresa ou qualquer outra instituição à prosperidade. Fayol (1989) considera a natureza intrínseca do ser humano e se vale de comparações a partir dessa perspectiva. Muitos mecanismos abordados são aplicados nas instituições contemporâneas, pois Fayol (1989) destacou os princípios administrativos relevantes, especialmente, por considerar o fator humano e a natureza diversa das circunstâncias para engrenar a sua teoria.

Esse pressuposto de Fayol (1989) conjuga, além de sua teoria, a necessidade da prática no processo de produção, no entanto, não uma prática reflexiva e nem consciente, mas, uma prática alienadora. Mesmo na ordem de uma administração voltada exclusivamente para os resultados, ou seja, de uma prática alienadora, Fayol (1989) aponta uma necessidade de interação entre os agentes partícipes do processo de produção, integrando então, o homem e as adversidades naturais na consecução desta produção. Partindo deste princípio, é possível afirmar que a administração proposta por Fayol pode, em determinados momentos, desviar-se de seus pressupostos, sem que isso desvincule na totalidade, seus conceitos e teoria.

Nesse sentido Paro (2008, p. 29) salienta que

isso significa que tanto pode existir uma prática administrativa espontânea, na qual a utilização dos recursos, embora realizada de maneira racional, é feita mais de modo a atender às necessidades imediatas que vão surgindo no processo prático, sem que se tenha uma visão clara e consciente de como isso se dá, quanto uma administração reflexiva, na qual, além da consciência prática, representada pela utilização racional dos recursos, o sujeito (individual ou coletivo) se acha consciente da racionalidade do processo e da participação nele de sua consciência.

Historicamente, essa prática administrativa espontânea não parece imediatamente extinta na vida dos homens. Paro (2008) afirma que somente ao longo do desenvolvimento da *práxis* humana, uma autoconsciência prática tem surgido na condução dos processos de administração. Assim, é possível elucidar que os pressupostos de Fayol em sua teoria administrativa excluem a possibilidade de uma administração reflexiva e consciente.

O termo “burocracia” surgiu na segunda metade do século XVIII e foi empregado, inicialmente, apenas para designar a estrutura administrativa estatal, formada pelos funcionários públicos – sendo esses, responsáveis por várias áreas relacionadas aos interesses coletivos da sociedade, como as forças armadas, a polícia e a justiça, entre muitas outras.

No século XX, após a criação da União Soviética, o termo burocracia apareceu como uma crítica à rigidez do aparelho do Estado e aos partidos políticos que sufocavam a democracia de base, em análises feitas por cientistas sociais, principalmente de tradição marxista. Segundo a perspectiva desses pensadores, o avanço da burocratização, tanto nas estruturas estatais como nas partidárias, traria consequências terríveis para uma futura sociedade socialista, pois, dentro do projeto revolucionário de esquerda, ela era concebida como um obstáculo à participação democrática popular.

O alemão Max Weber foi um dos mais renomados pensadores sociais, fundador e expoente da teoria sociológica clássica. Ele elaborou um conceito de burocracia baseado em elementos jurídicos do século XIX, concebidos por teóricos do direito. Dentro dessa perspectiva jurídica, o termo era empregado para indicar funções da administração pública, que era guiada por normas, atribuições específicas, esferas de competência bem delimitadas e critérios de seleção de funcionários.

Dessa forma, a burocracia podia ser definida como um aparato técnico-administrativo, formado por profissionais especializados, selecionados segundo critérios racionais e que se encarregavam de diversas tarefas importantes dentro do sistema. A análise de Weber (1967) também aponta que a burocracia, existiu em todas as formas de Estado, desde o antigo até o moderno. Contudo, foi no contexto do Estado moderno e da ordem legal que a burocracia atingiu seu mais alto grau de racionalidade.

Para Costa (1996), o estado moderno – capitalista e democrático – surge, então dependente de um desenvolvimento incondicional da burocracia. Nesse contexto, Weber (1979, p. 246) afirma que

É evidente que, tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática. Quanto maior é o Estado e principalmente quanto mais é, ou tende a ser, uma grande potência, tanto mais incondicionalmente isso ocorre.

Segundo o ponto de vista de Costa (1996), a burocracia em Weber surge como um modelo organizacional caracterizado globalmente pela racionalidade e pela eficiência e, nessa perspectiva, não se afasta dos objetivos da administração científica elaborada por Taylor.

De acordo com Weber (apud CHIAVENATO 2000, p. 248) as principais características de um aparato burocrático moderno são:

- Funcionários que ocupam cargos burocráticos são considerados servidores públicos;
- Funcionários são contratados em virtude de competência técnica e qualificações específicas;
- Funcionários cumprem tarefas que são determinadas por normas e regulamentos escritos e a remuneração é baseada em salários estipulados em dinheiro;
- Funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade.

A divisão e distribuição de funções, a seleção de pessoal especializado, os regulamentos e a disciplina hierárquica são fatores que fazem da burocracia moderna o modo mais eficiente de administração, tanto na esfera privada (numa empresa capitalista) quanto na administração pública. No que diz respeito à última, o modelo burocrático é alvo de inúmeras críticas. O modelo burocrático weberiano foi considerado inadequado para o contexto institucional contemporâneo por sua presumida ineficiência e demora na resolução das questões de ordem pública.

De fato, a crescente racionalidade do sistema burocrático tende a gerar efeitos negativos, que podem diminuir drasticamente a eficiência de uma organização ou sociedade. Em contrapartida, novos modelos de estruturas burocráticas, alternativos ao modelo weberiano, têm sido experimentados.

Neste sentido, a burocracia moderna não é apenas uma forma avançada de organização administrativa, com base no método racional e científico, mas também uma forma de dominação legítima. Os atributos que regem o funcionamento da burocracia sintetizam as formas de relações sociais das sociedades modernas. Para Weber (1967), a burocracia e a burocratização são processos inexoráveis, ou seja, inevitáveis e crescentes, presentes em qualquer tipo de organização, seja ela de natureza pública ou privada.

A organização burocrática é condição sem o qual não pode existir para o desenvolvimento de uma nação, por ser indispensável ao funcionamento do Estado, gestor dos serviços públicos, e de todas as atividades econômicas particulares.

Em uma análise mais contemporânea, a maioria dos sistemas de ensino tem se valido, em parte, do modelo burocrático de administração para gerirem suas instituições. Paradoxalmente, a escolha de administradores educacionais ou de diretores escolares tem princípio neste modelo, dadas às especificidades do cargo ou função. A burocratização no processo administrativo educacional pode levar à degradação da atividade-fim da Educação que é, em suma, o ensino e a aprendizagem.

Assim, Paro (2008, p. 68) mostra que

ao adquirir caráter meramente repetitivo, sem outro propósito que o de expansão do capital, a atividade do trabalhador, nas condições capitalistas de produção, transformou-se numa práxis burocratizada, que se constitui na degradação da práxis verdadeiramente humana.

Para o autor, essa burocratização das atividades e dos sistemas facilita duplamente a administração capitalista. Numa primeira análise, a técnica, que estimula a repetição, favorece a produção em larga escala o que, num sentido mais amplo, pode ser considerado como a promoção da eficiência e da produtividade, sendo que esta é a racionalização do trabalho no capitalismo. Numa segunda análise, a política tem uma função exclusiva nesse processo uma vez que a burocratização gera a divisão pormenorizada do trabalho, enfatizando a gerência e o controle do capital sobre o trabalho.

1.1.1 Fase Organizacional e o Paradigma Tecnoburocrático

No Brasil, segundo Sander (2007), três autores se dedicaram ao estudo da administração pública da fase organizacional: Benedicto Silva que fez a síntese brasileira dos princípios da administração clássica de Taylor e Fayol e os seus seguidores, Wagner Estelita Campos, que tratou do estudo dos princípios comportamentais da escola neoclássica ou psicossociológica e Beatriz Marques de Souza Wahrlich que fez uma análise-síntese mais compreensiva acerca das teorias organizacionais e administrativas, em especial, as norte-americanas.

A partir da análise acerca dos estudos realizados pelos autores citados por Sander (2007) a respeito da administração pública, é possível destacar que toda teoria da fase organizacional está voltada para o modelo de administração ou gestão, o que caracteriza o paradigma tecnoburocrático. Desde a teoria de Taylor, passando pela ideologia administrativa defendida por Fayol e pelo modelo weberiano de tratamento da administração como processo

burocrático, é notória a construção ou elaboração de um modelo administrativo voltado exclusivamente para a economia, a produtividade e a eficiência. Dessa forma, é importante apontar que o paradigma tecnoburocrático se desvela como o primeiro acerca da administração da Educação, tendo em vista que é baseado nos princípios da administração geral que influenciou a administração pública e, conseqüentemente, a administração da Educação e da escola.

Sendo assim, pode-se afirmar que na consecução desse paradigma, a tônica maior do desenvolvimento dos processos administrativos era, em sua totalidade, de ordem normativa e dedutiva, seguindo ou se assemelhando ao enfoque jurídico (SANDER, 2007).

Os estudos realizados no Brasil sobre administração na fase organizacional se voltaram para os princípios da administração científica, industrial e burocrática, ou seja, exploraram a realidade, com pouca explicação dos fatos e sem uma preocupação mais evidente com a teoria de sustentação dos argumentos. A ênfase estava nas características organizacionais da administração, sem muita preocupação com o papel dos fatores econômicos, políticos e culturais sobre o comportamento administrativo.

É nesse movimento da fase organizacional da história republicana que se ensaiam as primeiras tentativas de sistematização do conhecimento, acerca da organização do ensino e sobre a administração educacional no país, seguindo, logicamente, as tendências europeias e norte-americanas.

Sander (2007) mostra que foi nessa época que apareceram as obras de Anísio Teixeira (1935; 1956), da Faculdade Nacional de Filosofia do Rio de Janeiro, que interpretou o pragmatismo pedagógico na linha de James (1909) e Dewey (1916); de Querino Ribeiro (1938; 1952; 1978), da Universidade de São Paulo, influenciado, inicialmente, pela teoria geral de Fayol; e de Carneiro Leão (1939), da Escola de Educação da antiga Universidade do Distrito Federal, que adotou uma orientação mais eclética, que misturou as ideias de Taylor, Fayol e Weber na constituição de uma possível teoria a respeito da administração educacional.

Esses trabalhos pioneiros é que serviram de base para a formação de professores universitários no que diz respeito âmbito da administração escolar. Foi justamente nessa época que Lourenço Filho realizou o primeiro estudo sistematizado sobre a administração do ensino no Brasil. O seu trabalho foi publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) – instituto este criado e dirigido inicialmente pelo próprio Lourenço Filho (SANDER, 2007).

A obra de Lourenço Filho fez uma análise do estado do conhecimento acerca da administração da Educação no Brasil e, criticou duramente o atraso dos estudos no campo educacional devido à própria limitação dos estudos realizados sobre a administração pública. Mesmo assim, inspirado no trabalho e estudo desenvolvido por ele mesmo, o INEP promoveu inúmeros cursos voltados para o aprimoramento e preparação de administradores escolares (SANDER, 2007).

Um dos primeiros trabalhos produzidos no Brasil sobre a administração escolar é de autoria de Antônio Carneiro Leão, de 1939. Trata-se de uma obra importante sobre a administração escolar no Brasil e desde a sua realização tem sido referenciada nos estudos acerca da administração escolar e da educação comparada. A obra de Leão abordou a organização de um sistema de ensino por meio da hierarquização das funções escolares. Para Leão (1953), o diretor de escola deveria sempre ser um professor com o conhecimento da política educacional de seu povo e dos deveres de administrador. O autor descreve que o diretor deve defender a política de educação estabelecida, interpretá-la, e deve realizá-la em sua esfera de competência com estima e lealdade. A atuação do diretor escolar, segundo o autor, não se limita, porém, à administração, ela é também de orientação ou de cooperação com o orientador. Essa premissa compreende que o diretor escolar é um coordenador de todas as peças da máquina que dirige, é o líder de seus companheiros de trabalho, e o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade (SOUZA, 2006).

Essa concepção de diretor como defensor da política educacional corresponde à ideia hegemônica tanto de antanho quanto atualmente, de que o dirigente escolar é antes de tudo, antes mesmo de suas funções de educador, um representante oficial do Estado, por meio do seu papel de chefe de uma repartição oficial, que é a escola pública e, como tal, tem o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental, a qual, possivelmente, é responsável pela sua indicação para assumir tal cargo. Isso tem consequências em vários aspectos relacionados à concepção acerca das tarefas do dirigente escolar e da administração escolar e, especialmente, na definição dos objetivos da própria escola (SOUZA, 2006).

Essa ideia de que o diretor escolar é, antes de tudo, um representante oficial do Estado, desencadeou uma concepção controversa, por muitos anos, a respeito de sua função. Historicamente, sabe-se que por longos anos o cargo de diretor escolar foi ocupado por pessoas indicadas politicamente. Até os dias de hoje, essa controvérsia ainda não foi resolvida, pois muitos sistemas oficiais de ensino corroboram com essa concepção descabida,

uma vez que a legitimação das ideias de Leão sobre o diretor escolar era voltada para o interesse público, e não, para os interesses políticos (SOUZA, 2006).

Para Souza (2006), na rota dos estudos acerca da administração educacional e escolar é possível elucidar que na fase organizacional a própria estruturação da Educação se baseava nos princípios da administração clássica o que confere destaque pela enumeração das atividades propostas por Querino Ribeiro (1952) a respeito da administração escolar, o que confirma ainda mais a existência do paradigma tecnoburocrático: planejamento, organização, assistência à execução ou gerência, avaliação de resultados, prestação de contas ou relatório.

Ribeiro (1952) vê a política da Educação como atividade superior às ações administrativas do interior da escola, demonstrando uma compreensão mais ampliada em relação à função da administração escolar. Nesse sentido, o autor percebe na administração escolar, um papel político, de governo, que transcende ao simples domínio técnico das tarefas concernentes ao ato administrativo. Ribeiro (1952) reconhece que a administração escolar tem a tarefa de organizar e coordenar os trabalhos escolares, a partir de informações coletadas na própria fonte dos problemas educacionais, uma vez que admite que nenhuma regulação estatal acerca dos currículos pode cercear a liberdade de condução da ação pedagógica do professor (SOUZA, 2006). Para tanto, é necessário um clima de ação coletiva na escola, superando-se as tradicionais formas hierárquicas da organização escolar.

Ribeiro (1952), não sugere, seguramente, a constituição de uma gestão democrática da escola com aproximações aos termos empregados contemporaneamente, pois o pensamento da época se voltava muito mais à identificação do dirigente escolar com a função de chefe de uma repartição pública organizada hierarquicamente, e não a uma organização social, organizada e com capacidade e autonomia de gerência própria.

Todavia, é interessante observar a crítica ao modelo tradicional de organização escolar empreendida por Ribeiro (1952) – que a faz pautando-se na necessidade de se “cientificizar” a administração escolar. Essa preocupação com a ciência se traduz também na ênfase dada à questão da eficiência dos trabalhos da escola, ao apontar que um dos objetivos da administração escolar é o da economia. Essa necessidade de “cientificização” recai sobre os escritos em Taylor e Fayol, e tem influência também do modelo weberiano a respeito da administração burocrática.

No contexto da díade eficiência-economia, Ribeiro (1952) coloca como objetivo da economia a busca pelo ajuste e pela articulação do pessoal às funções, na condição de aproveitar integralmente, todos os recursos disponíveis a fim de atingir os objetivos institucionais. O autor ainda ressalta que a flexibilidade também é um importante objetivo da

escola que pode viabilizar a superação de uma suposta rigidez na sua organização, que muitas vezes atrapalha o seu desenvolvimento.

Para Sander (2007), essa enumeração reproduz, na administração escolar, as atividades do modelo fayolista. O autor ainda considera que a própria definição de administração escolar desse período, se apoia significativamente na doutrina de Fayol, com base em Querino Ribeiro (1952, p. 57) que definiu a administração escolar como

[...] um complexo de processos técnicos, cientificamente determináveis que, servindo a certa filosofia e certa política de educação em geral, e de escolarização em particular, desenvolvem-se antes, durante e depois das atividades básicas da escola, com o objetivo de assegurar-lhes unidade, economia e aperfeiçoamento.

Essa concepção foi sustentada durante a realização do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar (ANPAE), em fevereiro de 1961 na Universidade de São Paulo. A partir da conceituação e delimitação do campo de estudo acerca da administração escolar, os convocados para o Simpósio entenderam que segundo Sander (2007, p. 35),

a administração escolar supõe uma filosofia e uma política diretoras pré-estabelecidas; consiste no complexo de processos criadores de condições adequadas às atividades dos grupos que operam na escola em divisão de trabalho; visa a unidade e economia da ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba assistência à execução (gerência), avaliação de resultados (medidas), prestação de contas (relatório) – e se aplica a todos os setores da empresa – pessoal, material, serviços e financiamento.

Para Sander (2007), o resultado mais importante e duradouro do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar foi ‘a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE)’, hoje denominada como Associação Nacional de Política e Administração da Educação, o que na verdade, motivou a entrada em uma nova fase de estudo acerca da administração da Educação no país.

Tendo em vista a visão, a definição e as características no que diz respeito à administração escolar – seja via princípios que regiam a administração da escola, seja pelo próprio conceito desta, é que se destaca a existência, na fase organizacional, do paradigma tecnoburocrático no processo de administração escolar. Porém, vale ressaltar que, nesse período, também já se construíam teorias e outros paradigmas que superariam as formulações generalistas europeias e norte-americanas, com destaque para as obras de Anísio Teixeira e Lourenço Filho.

Em sua obra de 1963, denominada como “Organização e Administração Escolar”, Lourenço Filho compila os seus principais estudos sobre o tema ressaltando a relação entre

escola e vida social: “assim como seja cada sociedade, assim serão suas escolas” (1963, p. 19), permitindo compreender que a escola é o espelho da sociedade e, assim, reproduz aspectos significativos da organização da vida social (SOUZA, 2006).

Para Lourenço Filho (1963), essa constatação inicial é importante visto que viabiliza a condição observar nos estudos sobre a escola, que esta instituição, é uma expressão arbitrária dos desejos dos governantes, inclusive por meio dos seus projetos para a sua organização e gestão e representa a confluência da história e dos padrões culturais em cada lugar e a cada época existentes.

Com o intuito de fazer sugestões iniciais acerca dos estudos sobre a administração escolar, particularmente, destacando a importância de investigações sistemáticas baseadas em análises funcionais e chamando a atenção das possíveis dificuldades que teriam os iniciantes na área, especialmente, com uma compreensão exagerada e inadequada das funções da legislação do ensino sobre a determinação dos mecanismos e processos da gestão escolar, Lourenço Filho (1963) passa a destacar as alternativas e estratégias de estudo sobre a área, demonstrando sua ótica acerca da realidade da organização e administração escolar e as perspectivas gerais de estudo (SOUZA, 2006).

Ao tratar do método, da organização e da administração é que Lourenço Filho (1963), de fato, entra no objetivo principal de sua pesquisa que prontamente, apresenta alguns pontos de vista que expressam o pensamento hegemônico acerca da administração escolar, advindas da administração científica de Taylor.

Segundo estudos citados por Lourenço Filho (1963), por um lado, é possível a organização humana apenas onde existir esforço coletivo, ou seja, cooperação, por outro lado, a divisão do trabalho e sistematicidade na sua coordenação. Isto sugere que o coletivo humano organizado tem interesses próprios apenas quando se apresenta pelo coletivo e que poderiam até ser distintos dos interesses particulares dos indivíduos que compõem esse coletivo. Esses aspectos são importantes para a compreensão do conceito de organização do autor.

Quanto à administração, Lourenço Filho (1963) parte do verbo “ministrar”, significando servir, para articular esse significado àquelas noções de organização. Para o autor, Administração significa a ação de congregar pessoas, distribuir-lhes tarefas e regular-lhes as atividades, a fim de que o conjunto bem possa produzir, ou servir aos propósitos gerais que todo o conjunto deva ter em vista. Nesse contexto, é possível afirmar que a função do administrador na organização e administração representa a composição do trabalho coletivo pela sistematicidade – coordenação.

Outro autor que se destaca na área é Anísio Teixeira. A produção de Anísio Teixeira ultrapassou o seu tempo tanto no conteúdo e como na abordagem desse conteúdo. Mesmo assim, há elementos equivalentes entre o seu trabalho e os demais autores citados – Querino Ribeiro e Lourenço Filho –, particularmente, no que se refere às críticas à escola tradicional, à necessidade de profissionalização da Educação e aos reclames de incremento quantitativo e qualitativo no atendimento educacional (SOUZA, 2006).

Teixeira (1961) considera que não há administração sem poder e que a pessoa que administra é aquela que dispõe desse poder e dos demais meios e recursos para alcançar os resultados desejados. Todavia, para o autor, no que diz respeito a este conceito, de um lado está a administração da fábrica, na qual a função de administrar é máxima e a de execução é mínima, e de outro lado está a administração escolar, na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor (SOUZA, 2006).

É justamente neste ponto que surge uma mudança de ponto de vista em relação aos demais autores já citados, pois para Teixeira, a razão do trabalho do administrador escolar é, antes de tudo, pedagógica, centrada na figura do professor e, por conseguinte, na do aluno e no processo educativo como um todo.

1.1.2 Fase Organizacional e a Administração para a eficiência econômica

Historicamente, analisando desde a administração clássica à neoclássica, a administração escolar recebeu e ainda recebe forte influência das teorias que envolvem a administração geral. Se inicialmente a administração escolar já era vista a partir dos moldes da Teoria Geral da Administração, logo é possível afirmar que teve, e ainda tem, raízes no modelo de gestão voltado para a eficiência administrativa, confirmando as raízes do paradigma tecnoburocrático desde o início da fase organizacional.

De acordo com o dicionário Michaelis, o termo eficiência, do latim *efficientia*, significa ação, capacidade de produzir um efeito; eficácia; rendimento. Levando em consideração o significado de eficiência e transpondo-o para o campo administrativo, pode-se admitir que o termo eficiência se traduz como a capacidade de produção, através da ação, em que o rendimento se coloca como máximo na busca de resultados, e mínimo, no que diz respeito aos gastos, como tempo, recursos e etc. Esta é a tradução do critério econômico na ação administrativa (SANDER, 2007).

De acordo com o ponto de vista administrativo, a eficiência tem como seus eixos supremos a economia e a produtividade. É a tese de produzir mais, gastando menos. Porém,

empreende grande esforço para que as habilidades de produção e do desenvolvimento dessa produção garantam qualidade sem que isso implique em extrapolação nos gastos.

Como já mencionado, as teorias elaboradas por Taylor, Fayol e Weber, respectivamente, a administração científica, a administração geral e industrial e a administração burocrática, tiveram como eixo norteador, a eficiência, na consecução dessas teorias.

A eficiência de Fayol apontava o modelo processual da administração geral e industrial enquanto para Taylor, a eficiência era vista como a tradução do processo de mecanização nos estudos do tempo e movimento na atividade industrial. Weber, por sua vez, traduziu a eficiência no modelo burocrático, como funcional, devido à complexidade da ação de administrar (SANDER, 2007).

Paro (2008) considera que a Administração Escolar não se faz no vazio, mas que, em vez disso, se realiza no seio de uma formação econômico-social, e sendo, portanto, determinada pelas forças sociais aí presentes.

A afirmativa de Paro (2008) desencadeia o princípio da administração capitalista, que explora o trabalho pelo capital, vale ressaltar, que esta, por sua vez, é conservadora e contribui para a perpetuação da dominação pela classe detentora dos meios de produção. Por estar em uma sociedade capitalista, a escola inevitavelmente reproduz esse princípio devido à dependência econômica que sempre a marcou no que tange ao processo de desenvolvimento do Brasil. É justamente nessa premissa que a administração escolar mantém os princípios da eficiência econômica descritos por Sander (2007) e que reafirma a presença do pensamento administrativo tradicional na Educação, especificamente, na escola.

Se por um lado a escola depende do fator econômico para a sua perpetuação, por outro lado, o Estado utiliza-se do princípio da economia para cercear o desenvolvimento pleno da educação escolar. Os investimentos em Educação, principalmente, na educação básica – que compreende a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio – historicamente tem se mostrado como ineficientes no que se refere ao desenvolvimento educacional e no atendimento da demanda dos sistemas oficiais de ensino. Este é um princípio de economia, o que de certa forma, confirma o modelo de eficiência econômica na administração da Educação, porém, que não coaduna com a eficiência no desenvolvimento de uma gestão escolar voltada para a economicidade, para a garantia da qualidade do ensino.

Historicamente a administração para a eficiência econômica teve seus fundamentos originados na administração clássica e foi motivada pelos princípios básicos de organização e gestão influenciados pelo contexto econômico da Revolução Industrial. Nesta

mesma direção, as instituições educacionais eram concebidas e organizadas como sistemas fechados, orientadas pelos princípios da eficiência na concepção da administração relacionada à produção industrial.

Nesse sentido, economia e produtividade eram as palavras de ordem para o pensamento administrativo, àquela época. Atualmente, é notória a presença dessa característica nos sistemas de ensino. Se por um lado há exigência de produtividade no processo educacional, por outro, a racionalização econômica é nitidamente sentida pelas escolas, o que confirma os princípios essenciais da eficiência, originados na fase organizacional e que se baseavam na produtividade operacional e na habilidade de desempenhar-se bem e economicamente.

O preparo técnico e a maximização do aproveitamento de recursos econômicos e materiais confirmam as teorias elaboradas por Fayol, Taylor e Weber e caracterizam a fase organizacional e seus princípios de ação. É a partir dessas constatações que Sander (2007) define ‘eficiência’ como critério de desempenho econômico da administração. A forma como os fenômenos organizacionais e os atos administrativos foram aplicados à Educação e à escola, fez que a administração passasse a ser pautada pela eficiência econômica. Os sujeitos envolvidos neste processo de eficiência lançaram ações de lógica econômica, racionalidade instrumental e produtividade operacional, o que, de acordo com a concepção de Sander (2007), não dizem respeito à substancialidade da Educação, tampouco, com a natureza essencial da prática educacional. Essa confirmação se dá a partir da própria lógica do desenvolvimento do país.

Para Saviani (2008, p. 367),

com o advento do regime militar, o lema positivista “Ordem e Progresso” inscrito na bandeira do Brasil metamorfoseou-se em “segurança e desenvolvimento”. Guiando-se por esse lema, o grande objetivo perseguido pelo governo dito revolucionário era o desenvolvimento econômico com segurança.

Porém, devido à baixa escolarização da população àquela época, e tendo em vista a adoção do modelo econômico associado-dependente, que abriu portas para as empresas internacionais, especialmente dos Estados Unidos, o modelo organizacional de administração foi também importado, em consonância com as demandas das empresas estrangeiras.

A necessidade de mão de obra qualificada e da expansão na produção levou o sistema escolar a adotar o modelo organizacional regido pelas teorias da administração daquele período. Nesse sentido, Saviani (2008, p. 369) salienta que

difundiram-se, então, ideias relacionadas à organização racional do trabalho (taylorismo, fordismo), ao enfoque sistêmico e ao controle do comportamento (behaviorismo) que, no campo educacional, configuraram uma orientação pedagógica que podemos sintetizar na expressão “pedagogia tecnicista”.

No que diz respeito à pedagogia tecnicista, Saviani (2008, p. 381-382) afirma que

com base no pressuposto da neutralidade científica e inspirada nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretende-se a objetivação do trabalho pedagógico. [...] a pedagogia tecnicista buscou planejar a educação de modo que a dotasse de uma organização racional capaz de minimizar as interferências subjetivas que pudessem por em risco sua eficiência. [...] Daí também o parcelamento do trabalho pedagógico com a especialização de funções[...] o elemento principal passa a ser a organização racional dos meios [...] A organização do processo converte-se na garantia da eficiência.

Essas constatações acerca da pedagogia tecnicista descritas por Saviani (2008) vão de encontro às realizadas por Sander (2007, p. 77) e que confirmam a natureza do desempenho administrativo como critério de eficiência, assim como é salientado a seguir:

com esses antecedentes, defino a eficiência como critério de desempenho econômico da administração. Aplicada à educação e à escola, a administração pautada pela eficiência econômica acentua as características extrínsecas e instrumentais dos fenômenos organizacionais e dos atos e fatos administrativos, nesse sentido, os protagonistas da eficiência, como critério de desempenho dominante da administração educacional e da gestão escolar, pautam suas concepções e ações pela lógica econômica, pela racionalidade instrumental e pela produtividade operacional. **A adoção dessa orientação econocrática na administração da educação não se coaduna com o conteúdo substantivo e a natureza ética da prática educacional (grifos meus).**

Se a lógica econômica é aplicada também na Educação e na escola, conseqüentemente o caráter racional e da produtividade também passam a definir o trabalho a ser desempenhado pelos agentes partícipes do processo educacional na consecução dos princípios óbvios da eficiência econômica, desprezando a função da escola e minimizando o que se poderia chamar de qualidade dos processos ensino e aprendizagem.

1.2 Fase Comportamental

Esta fase foi caracterizada pelo resgate da dimensão humana da administração por meio dos estudos realizados por psicólogos que tinham como objetivo o comportamento administrativo no setor público, tanto na empresa, quanto na Educação.

Sander (2007) aponta que o início do comportamentalismo é identificado com a eclosão do movimento psicossociológico das relações humanas, deflagrado a partir dos estudos de Hawthorne⁵ realizados nos Estados Unidos entre 1924 e 1927. O movimento das relações humanas na administração foi filosoficamente preparado por Follet (1942) e protagonizado na Universidade de Harvard por Roethlisberger e Dickson (1939) e Mayo (1945; 1959). O movimento psicossociológico se consolidou com os trabalhos de Simon (1970) sobre o processo de tomada de decisões e o comportamento organizacional e administrativo e com os estudos de Barnard (1971) sobre as organizações como sistemas cooperativos e o desenvolvimento de seus conceitos de eficiência e eficácia no desempenho das funções administrativas.

Para Sander (2007), Simon e Barnard⁶ superaram as teorias tradicionais de organização e gestão e tiveram significativa influência na construção de novos conhecimentos científicos e tecnológicos no campo da administração. As bases teóricas da construção comportamental da administração encontram-se nas ciências da conduta humana, particularmente nos estudos de psicologia e sociologia de orientação funcionalista – um ramo das Ciências Sociais que procura explicar aspectos da sociedade em termos de funções realizadas por instituições e suas consequências para a sociedade como um todo. É uma corrente sociológica associada à obra de Émile Durkheim.

Em função dos estudos realizados e tendo em vista o processo de aplicabilidade das ideias comportamentais é que novas práticas passam a ser utilizadas na administração,

⁵ A experiência de Hawthorne foi realizada em 1927, pelo Conselho Nacional de Pesquisas dos Estados Unidos (National Research Council), em uma fábrica da Western Electric Company, situada em Chicago, no bairro de Hawthorne e sua finalidade era determinar a relação entre a intensidade da iluminação e a eficiência dos operários medida através da produção. A experiência foi coordenada por Elton Mayo, e estendeu-se à fadiga, acidentes no trabalho, rotatividade do pessoal (turnover) e ao efeito das condições de trabalho sobre a produtividade do pessoal. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Experi%C3%Aancia_de_Hawthorne – acesso em 21/08/2012).

⁶ Enquanto Taylor e Fayol se preocuparam com os aspectos formais das empresas (autoridade, responsabilidade, divisão do trabalho, coordenação, especialização etc.), Chester Barnard e Herbert Simon dedicaram-se mais aos aspectos informais. A obra “As funções do executivo” de Chester Barnard contribui para o estabelecimento da distinção entre organização formal e organização informal. Nesta obra, Barnard (1971) mostra a influência dos grupos informais no funcionamento da empresa. Já Herbert Simon, em “Comportamento administrativo”, contribui principalmente para o conhecimento do processo de tomada de decisões nas empresas. O impacto dessas duas contribuições revela um novo direcionamento no projeto e na organização do trabalho, haja vista que as pessoas, todas elas, em qualquer área da empresa, em qualquer nível da hierarquia e nas mais variadas situações, relacionam-se com diversas pessoas e estão tomando decisões contínuas sobre o seu trabalho. Projetar o trabalho de alguém onde as relações pessoais vão além do que definem os cargos, e suas decisões influenciam fortemente nos objetivos organizacionais, passou a ser a questão de ordem no estudo das empresas. Assim, organizar o trabalho de todos para que o processo decisório não fosse comprometido e as relações pessoais enfraquecidas são o principal foco desta escola (BARNARD, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1971; SIMON, Hebert A. *Comportamento administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1979).

com destaque para a dinâmica de grupo, a análise transacional, o desenvolvimento organizacional, a formação de líderes e a teoria dos sistemas. Porém, os maiores resultados se deram na administração empresarial, mais especificamente, na relação efetiva com a administração pública. No que diz respeito à última, o tradicionalismo burocrático desencadeado pelas demandas da organização baseada nas teorias da administração clássica, impossibilitou uma experimentação mais afinada do modelo comportamental (SANDER, 2007).

No que se refere ao campo educacional a construção comportamental teve presença marcante, haja vista o destaque da interação entre a dimensão individual e a dimensão institucional da administração, devido ao enfoque sistêmico de natureza psicossociológica. Nesse sentido, a dimensão subjetiva da conduta humana está intrinsecamente ligada à administração do ensino, em função da histórica relação entre psicologia e pedagogia. Essa tese é sustentada tendo em vista o psicologismo pedagógico desencadeado no início do século XIX, com fortes influências de Pestalozzi e Froebel, que afirmaram que a educação deveria considerar a realidade psicológica do educando com todas as exigências do seu mundo subjetivo (SANDER, 2007).

Em contrapartida, a influência da sociologia educacional de Durkheim e a conjectura da psicologia com a sociologia, deram origem à psicologia social que, por meio século, influenciou os estudos da administração educacional. Outros pensadores funcionalistas norte-americanos exerceram grande influência no Brasil no que diz respeito aos modelos comportamentais (SANDER, 2007).

Um clássico do pensamento administrativo brasileiro da fase comportamental na administração da educação foi o livro de Myrtes Alonso (1976) intitulado “O papel do diretor na administração escolar”, em que a autora desenvolveu um trabalho com alguns pressupostos básicos utilizando-se de um esquema teórico de referências bastante amplo, que permitiu a análise da função administrativa, transpondo-a para a situação escolar. Trata-se de um estudo importante considerando a sua abrangência teórica e o período em que foi escrito. Contudo, caminha numa espécie de contramão dos trabalhos de crítica que começavam a surgir e que colocavam sérias restrições à concepção de administração escolar, até então defendidas.

O foco do trabalho de Alonso (1976) é a administração na Educação, e tem como objeto o papel do diretor de escola do então primeiro grau, considerando os limites e objetivos propostos nos sistemas de ensino no Brasil. Para tanto, a autora deixa clara a sua concepção que a administração escolar é uma especialização da ampla área da administração, tendo como marco teórico, as teorias da administração.

Essa ideia de especialização da administração geral explica porque o diretor da escola é, para Alonso (1976), a figura que expressa por excelência as funções administrativas naquela instituição. Há, nesse aspecto, uma questão que irá percorrer todo o livro da autora que diz respeito à diferenciação entre “funções administrativas” e “funções técnicas”.

Para Alonso (1976), o papel do diretor na escola não é desenvolver um trabalho técnico-pedagógico, mas sim uma tarefa administrativa. Por trabalho técnico-pedagógico, a autora compreende aquele desempenhado pelos professores e, em particular, pelos especialistas da Educação, sendo que a estes cumpre a tarefa de coordenação e gestão pedagógica e àqueles resta a tarefa de execução pedagógica. Por trabalho administrativo, Alonso (1976) compreende as tarefas de tomada de decisões, organização, planejamento e supervisão do trabalho escolar, denotando então nessa última compreensão, a função burocrática diretamente ligada ao diretor escolar.

Esse apontamento de Alonso (1976) reforça a ideia, na fase comportamental, da presença do paradigma tecnoburocrático, mesmo com a tentativa de mudança do próprio pensamento educacional brasileiro àquela época em relação às ideias e teorias psicossociais e comportamentais difundidas no período.

Para Sander (2007, p. 42-43),

no conjunto dos esforços de superação do enfoque tecnoburocrático de administração educacional destaca-se a perspectiva fenomenológica que concebeu a administração da educação como ato pedagógico. Ao invés de ato empresarial ou prática comercial, os protagonistas da perspectiva pedagógica defendem a tese da especificidade da administração da educação como campo profissional de estudo e intervenção educacional. Neste sentido, concebem a gestão da educação a partir da aproximação direta ao fenômeno educacional, com o objetivo de interpretá-lo tal como se apresenta na vida real. Seu compromisso essencial é com a consecução eficaz dos objetivos intrínsecos do sistema educacional e de suas escolas e universidades.

A orientação fenomenológica do enfoque pedagógico de gestão, segundo Sander (2007), teve significativa influência no Brasil. Não enfrentaram os problemas estruturais que afetam a Educação contemporânea, porém, esta constatação, segundo o autor, acentuou a necessidade de elaborar um novo paradigma mais compreensivo e contextual para estudar e exercer a administração da Educação.

1.2.1 Fase Comportamental e a Administração para a eficácia pedagógica

O termo eficácia – de origem latina (*efficacia*) – é definido pelo dicionário Michaelis como qualidade daquilo que produz o resultado esperado. Para Sander (2007), a eficácia no campo do estudo aqui proposto, incluindo as raízes da administração geral, é a tradução do critério institucional, ou seja, se a eficácia tem como significado a qualidade daquilo que produz o resultado esperado, entende-se então que este resultado é fruto de uma meta ou ação estabelecida, logo, o alcance dessas se traduz por meio da eficácia, motivada pela eficiência, que é a ação executada através de gastos mínimos (critério econômico), porém, com o máximo de resultados possíveis (produtividade).

O critério da eficácia pedagógica relaciona-se à consecução de um desempenho instrumental interno à organização educacional, de natureza pedagógica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar as metas e os objetivos educacionais propostos, tendo, por conseguinte, uma dimensão pedagógica. Nessa lógica, a administração será tanto mais eficaz quanto maior for o seu sucesso no alcance dos objetivos educacionais.

A administração para a eficácia pedagógica fundamentou-se na escola comportamental, de enfoque psicossociológico, que tinha como fio condutor as relações humanas, que, na visão do comportamentalismo, emanavam dos objetivos institucionais das organizações humanas (SANDER, 2007).

A escola comportamental teve por objetivo a oposição da escola das relações humanas – com ênfase nas pessoas e nos grupos – à escola clássica, com ênfase nas tarefas e na estrutura organizacional. É uma teoria desdobrada da teoria das relações humanas, e fez duras críticas à escola clássica pela visão mecânica, autoridade formal e princípios gerais da administração tradicional, mantendo fortemente a hierarquização nos processos de produção.

O comportamentalismo fundamenta-se no comportamento individual e tem como fio condutor a motivação. Na administração, a teoria é vista como útil e pode orientar o comportamento do administrador, porém, sofre críticas, como por exemplo, o fato de não levar em conta a diferença de comportamento individual e por tratar todos como se tivessem um comportamento mais ou menos padronizado. Outra crítica que se faz à escola comportamental é que ela não considera a influência do ambiente externo, pois fica voltada para os indivíduos e para os grupos internos da empresa.

Mesmo assim, o comportamentalismo influenciou de forma contundente a administração para a eficácia pedagógica, pois, apontou para uma visão administrativa partindo do cooperativismo, onde o uso dos esforços individuais em prol do coletivo e rumo

ao alcance de um objetivo, era considerado como eficaz. De acordo com Sander (2007), nesse caso, a eficácia refere-se ao nível de desempenho administrativo na consecução dos objetivos institucionais, enquanto que a eficiência se define em termos do grau de satisfação das motivações individuais. Nesse sentido, se o objetivo for atingido, os esforços cooperativos serão eficazes.

É nessa fase que a eficiência dos indivíduos é estimulada, levando-os ao alcance eficaz dos objetivos institucionais. Dessa forma, na Educação, a eficácia administrativa preocupa-se com a execução dos objetivos educacionais e está estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos das escolas. Sendo assim, o caráter da eficiência, que é voltado para a racionalidade econômica, mantêm-se no bojo da eficácia administrativa, porém, a eficácia como critério de desempenho pedagógico se volta mais para a administração da Educação e da gestão escolar, preocupada com os objetivos educacionais, não desprezando, seguramente, o princípio da eficiência econômica no interior da escola. Assim, os objetivos escolares se sobrepõem aos de tipo econômico, porém, não os exclui devido à ligação entre a eficiência econômica e a eficácia pedagógica, no alcance desses objetivos.

Paro (2003) trata do envolvimento do diretor escolar com os aspectos pedagógicos, afirmando que os mesmos devem ir além do mero alcance dos objetivos institucionais, que segundo o autor, se situam em uma dimensão individual, ou seja, da eficiência. Além disso, deve transcender as expectativas do caráter institucional e atingir também os objetivos que emanam da própria comunidade escolar.

Nesse sentido, as ações educativas e pedagógicas devem alcançar uma dimensão de cunho social, ligada à formação de cidadãos ativos, críticos e participativos. Assim, segundo Paro (2003, p. 34), a escola deve

pautar-se pela realização de objetivos numa dupla dimensão: individual e social. A dimensão individual diz respeito ao provimento do saber necessário ao auto-desenvolvimento do educando, dando-lhe condições de realizar seu bem-estar pessoal e o usufruto dos bens sociais e culturais postos ao alcance dos cidadãos; em síntese, trata-se de educar para o “bem viver”. Por sua vez, a dimensão social liga-se à formação do cidadão tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do “bem viver” de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social.

No que se refere aos objetivos institucionais, que emergem de dimensões individuais (eficiência) e sociais que estão intimamente articulados ao aspecto pedagógico, vale ressaltar que a gestão escolar em regime de colaboração (cooperativismo) com o corpo docente deve empreender, de forma contínua, a busca por um processo ensino e aprendizagem

que atenda às expectativas da comunidade escolar (efetividade política), buscando alternativas de diminuição da evasão e da repetência, assim como o ensino de qualidade para todos.

Esses fatores caracterizam a eficácia da administração escolar em prol dos objetivos explicitados nos documentos oficiais escolares sugerem a consecução de uma gestão compartilhada, participativa e ativa não só no interior da escola, mas que envolva toda a comunidade na qual a escola é pertencente.

1.3 Fase Desenvolvimentista

Desde o Estado Novo, a política brasileira se caracterizou pelo populismo, nacionalismo e desenvolvimentismo. O populismo era adotado como instrumento de controle e mobilização das massas em proveito das classes dominantes. O nacionalismo surgiu entre os grupos políticos, tecnocratas e militares, que buscavam uma estratégia estatal capaz de enfrentar os problemas do desenvolvimento crônico do Brasil (CUNHA, 2009).

A ideologia do nacional-desenvolvimentismo teve como locus privilegiado de discussão e desenvolvimento o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, que foi criado em 1955, no governo interino de Café Filho. No governo de Juscelino Kubitschek o ISEB passou a ser a peça essencial da nova administração, com o intuito de formar uma mentalidade nacional para o desenvolvimento (SANDER, 2007).

Após a II Guerra Mundial, a reconstrução dos países diretamente envolvidos no conflito, gerou uma fase de crescimento da economia mundial, a denominada “era de ouro”, na qual deu-se o estabelecimento do “Estado do Bem Estar Social” nos países centrais. Após a fase de reconstrução, ocorreu um período de ampla internacionalização do capital.

O avanço do capitalismo para os países periféricos encontrou o Brasil em uma dinâmica de desenvolvimento, na qual a entrada de capitais externos era discutida como opção para acelerar o seu desenvolvimento. Havia consenso entre os grupos sociais na defesa da industrialização como forma de desenvolver o país. No entanto, a burguesia brasileira estava dividida entre os que defendiam a industrialização sob o controle total do capital nacional e os partidários da participação e o comando do processo de industrialização brasileira dos capitais estrangeiros (SANDER, 2007).

Neste período histórico, a sociedade brasileira já havia se tornado bastante complexa, resultado do desenvolvimento urbano e industrial e da mudança das relações de trabalho no campo. Havia um alto nível de desigualdade social, que motivou os movimentos

de luta por reformas de base que reduzissem as grandes diferenças de condições de vida entre as classes sociais.

Para Sander (2007, p. 43),

na fase de reconstrução econômica nas décadas de 1950 e 1960, imposta pelas consequências da II Guerra Mundial, a administração pública adquiriu renovada importância estratégica nos Estados Unidos e em seus países aliados. Nasceu, assim, **a administração para o desenvolvimento**, [...] no contexto da teoria política comparada. O enfoque desenvolvimentista de administração resultou de um conjunto de fatores, entre os quais se destacam a exposição internacional dos pesquisadores e executivos norte-americanos durante a II Guerra Mundial, e a necessidade de organizar e administrar os serviços de assistência técnica e ajuda financeira na etapa do pós-guerra.

O estudo da administração para o desenvolvimento movimentou pesquisas, em especial, nas universidades norte-americanas, como campo especializado da administração pública comparada. De acordo com Sander (2007, p. 43), essas construções desenvolvimentistas de administração

[...] concentraram sua atenção nos requerimentos organizacionais e administrativos para atingir os objetivos do desenvolvimento nacional. Esta opção, inicialmente, pautou-se apenas nas discussões dos países onde estas grandes transformações sociais e econômicas eram aclamadas.

A partir daí, e tendo em vista as consequências deixadas em muitos países após a II Guerra Mundial é que foi possível chegar à conclusão que os modelos tradicionais de administração não seriam suficientemente capazes de auxiliar os desenvolvimentistas no estudo e na reorganização da administração pública, haja vista que o foco naquele momento era a implantação de políticas e planos que desbravassem o desenvolvimento econômico e social dos países. Sander (2007) considera que este enfoque (paradigma) adotado pelos desenvolvimentistas permanecia na díade do normativo e prescritivo, o que comprometeria tanto a elaboração quanto a implementação das metas econômicas e sociais do desenvolvimento e confirmava o modelo organizacional com predominância nas ações do paradigma tecnoburocrático.

No Brasil, é possível afirmar que o enfoque desenvolvimentista teve muito mais influência de autores estrangeiros do que nacionais. A modernização da administração pública viu com entusiasmo a possibilidade da reconstrução econômica do pós-guerra, passando por uma concepção de Estado modernizador, devido à abertura de capital, a assistência técnica e a

ajuda financeira dos países industrializados para os que se encontravam em processo de reconstrução ou desenvolvimento (SANDER, 2007).

É justamente nesse cenário que no campo da Educação e da administração educacional a tônica do desenvolvimentismo está relacionada ao movimento internacional da economia da educação. No Brasil, este enfoque teve relação com as concepções pedagógicas produtivistas, conforme aponta Saviani (2008, p. 365)

que o aprofundamento das relações capitalistas decorrente da opção pelo modelo associado-dependente trouxe consigo o entendimento de que a educação jogava um papel importante no desenvolvimento e consolidação dessas relações. [...] O pano de fundo dessa tendência está constituído pela teoria do capital humano, que, a partir da formulação de Theodore Schultz, se definiu entre os técnicos da economia, das finanças, do planejamento e da educação. E adquiriu força impositiva ao ser incorporada à legislação na forma dos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, com os corolários do “máximo resultado com o mínimo de dispêndio” e “não duplicação de meios para fins idênticos”.

A concepção produtivista abriu o caminho para o modelo tecnicista de ensino. E, nessa mesma ordem, passou a desencadear ações no âmbito da administração educacional a partir do surgimento do planejamento da Educação que teve como pano de fundo os ditames das agências de assistência técnica e financeira dos países desenvolvidos. A este respeito Sander (2007, p. 46) salienta que,

neste contexto, a OEA e a UNESCO organizaram, em 1958, na cidade de Washington, a histórica reunião fundacional do planejamento integral da educação. Em 1962, os Ministros de Educação e de Planejamento dos países do Continente, em reunião conjunta realizada em Santiago, sob o patrocínio da UNESCO, da OEA e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), **consagraram o papel da educação como fator de desenvolvimento econômico, como instrumento de progresso técnico e como meio de seleção e ascensão social.** (grifos meus)

A perspectiva de visão da Educação como fator de desenvolvimento econômico acentua o projeto desenvolvimentista e, no que diz respeito ao campo da administração educacional, o planejamento das ações educativas era voltado estritamente para as demandas do próprio processo de industrialização do país, confirmando então, o caráter tecnicista da Educação. Em meio aos processos de implantação dessa visão de Educação, o aumento do investimento público na área educacional e o crescimento quantitativo de instituições educacionais avançaram para o que Sander (2007) considera como um período de crescente pessimismo – em meados da década de 1970 – em virtude de o investimento em Educação

não haver alcançado os resultados esperados em termos de crescimento econômico e progresso tecnológico.

Sendo assim, é importante destacar que o paradigma tecnoburocrático permeava também as formas de administração pública e educacional com foco no processo desenvolvimentista, embora, já tivesse se mostrado como ineficiente. Nesse contexto era inevitável uma reavaliação do papel da Educação em termos econômicos, políticos e culturais, abrindo espaço para uma nova discussão e uma nova fase da administração educacional: a sociocultural.

1.3.1 Fase Desenvolvimentista e a Administração para a efetividade política

A efetividade é o critério político que, de acordo com o ponto de vista de Sander (2007), reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas. Segundo o dicionário Michaelis, efetividade significa qualidade ou estado daquilo que é efetivo; realidade; tempo durante o qual se exerce o serviço. Em outras palavras, em um ponto de vista mais abrangente, a efetividade é o tempo da realidade. Administrativamente, pode-se considerar como o tempo de execução, de realização, de cumprimento de uma situação. Sander (2007) considera que o conceito de efetividade está relacionado diretamente ao de responsabilidade social, ou seja, através da função das políticas e prioridades estabelecidas pela comunidade.

Nesse sentido, vale ressaltar essa concepção da efetividade, como sendo mais de caráter político, isso por visar tentar superar os conceitos instrumentais e técnicos da eficiência (racionalização econômica e produtividade) e da eficácia (alcance dos objetivos institucionais).

Uma aproximação mais pedagógica a respeito da efetividade política, conforme os apontamentos de Sander (2007), diz respeito ao papel político-social exercido pela escola na consecução dos seus objetivos educacionais. Esse papel político-social é traduzido no Projeto Político Pedagógico (PPP) das escolas, conforme explicitado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal n.º 9.394/96.

No que diz respeito ao projeto político pedagógico, segundo Vasconcellos (1995, p. 143),

(...) é um instrumento teórico-metodológico que visa ajudar a enfrentar os desafios do cotidiano da escola, só que de uma forma refletida, consciente, sistematizada, orgânica e, o que é essencial, participativa. É uma metodologia de trabalho que possibilita ressignificar a ação de todos os agentes da instituição.

Nessa mesma direção, Veiga (1998, p. 113) considera que,

(...) o projeto pedagógico não é um conjunto de planos e projetos de professores, nem somente um documento que trata das diretrizes pedagógicas da instituição educativa, mas um produto específico que reflete a realidade da escola, situada em um contexto mais amplo que a influencia e que pode ser por ela influenciado.

Nesse sentido, se o PPP tem caráter participativo e reflete a realidade da escola, ou seja, suas ações no dia a dia, ele também é político uma vez que atende aos princípios educacionais e possibilita a participação de toda a comunidade escolar na discussão, assim como a reflexão, a explicitação e a elaboração dos fundamentos teóricos-metodológicos, dos objetivos, do tipo de organização e das formas de implementação e de avaliação institucional. Dessa forma, pode-se afirmar que é um instrumento não apenas pedagógico, mas também, político.

De acordo com Veiga (2001, p. 11), a concepção de um projeto político pedagógico deve apresentar características tais como:

- a) ser processo participativo de decisões;
- b) preocupar-se em instaurar uma forma de organização de trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições;
- c) explicitar princípios baseados na autonomia da escola, na solidariedade entre os agentes educativos e no estímulo à participação de todos no projeto comum e coletivo;
- d) conter opções explícitas na direção de superar problemas no decorrer do trabalho educativo voltado para uma realidade específica;
- e) explicitar o compromisso com a formação do cidadão.

Para Veiga (2001, p. 11), em relação a sua execução, um projeto político pedagógico de qualidade deve:

- a) nascer da própria realidade, tendo como suporte a explicitação das causas dos problemas e das situações nas quais tais problemas aparecem;
- b) ser exequível e prever as condições necessárias ao desenvolvimento e à avaliação;
- c) ser uma ação articulada de todos os envolvidos com a realidade da escola,
- d) ser construído continuamente, pois como produto, é também processo.

Na ordem desse pensamento, é importante também destacar que o PPP parte dos princípios emanados pela legislação educacional nacional e está relacionado aos preceitos e necessidades da sociedade, colaborando com o desenvolvimento político-social dos agentes envolvidos no processo educacional, sejam os alunos, seus pais ou responsáveis, gestores, professores ou demais funcionários da escola.

Assim é possível elucidar que o PPP é o documento norteador de ações não somente pedagógicas, mas também políticas, devido a sua especificidade no que tange ao desenvolvimento institucional, bem como ao atendimento das expectativas da comunidade escolar, confluindo assim, uma gestão para a efetividade.

Segundo Sander (2007, p. 80),

[...] o modelo de **administração para a efetividade** é uma derivação conceitual da administração para o desenvolvimento, da ecologia administrativa, da teoria da contingência e do desenvolvimento institucional e uma indução analítica de distintas experiências práticas na administração pública e na gestão da educação.

Sendo assim, ela emerge no período desenvolvimentista e é concebida como um sistema aberto e adaptativo, onde a mediação administrativa enfatiza as variáveis do ambiente externo, baseado no significado da efetividade. Ainda de acordo com Sander (2007), a efetividade é política porque deve responder aos anseios da sociedade, amenizando e tentando redimensionar os procedimentos técnicos e instrumentais característicos da eficiência (caráter econômico) e da eficácia (caráter pedagógico).

Sendo assim, a eficácia institucional e a efetividade política, ligadas à administração educacional, tem relação uma vez que, se para a eficácia o importante é o alcance dos objetivos educacionais, para a efetividade seria a consecução, o alcance dos objetivos sociais mais amplos, àqueles que vão de encontro com os anseios da comunidade.

Para Sander (2007, p. 81),

a administração pautada pela efetividade acentua as características substantivas dos atos e fatos administrativos, preocupando-se, primordialmente, com o **atendimento das exigências políticas e educacionais da comunidade, acima das considerações internas de natureza instrumental e utilitária** (grifos meus).

Nesse sentido, é importante salientar que há uma inter-relação entre a eficiência econômica e a eficácia pedagógica à medida que ambas contribuem para auxiliar a efetividade política na consecução das demandas e exigências sociais da comunidade. Nessa perspectiva,

é possível averiguar que a eficiência e a eficácia são contributivas ao sucesso da efetividade, dado que, em um processo dialógico no desempenho administrativo, ambas se colocam como interativas, interacionistas e consignadas no cumprimento dos objetivos-fins, no caso em questão, os da escola.

Dessa forma, a efetividade política se mostra como um compromisso real com o atendimento das demandas da comunidade. Surge então, por meio da materialização desse compromisso, de uma filosofia solidária e uma metodologia participativa, que são características na concepção e consecução das ações do PPP da escola.

Dessa forma, é possível afirmar que essa concepção se baseia na seguinte lógica: quanto maior o grau de participação solidária dos membros da comunidade, direta ou indiretamente comprometidos com a gestão da Educação, maior será a efetividade ou sua capacidade política para responder concretamente às aspirações sociais e às demandas da comunidade.

Essa afirmativa coaduna com os princípios discutidos anteriormente acerca do projeto político pedagógico. No que se refere ao processo de gestão escolar, as relações entre os aspectos econômicos, sociais, políticos, pedagógicos e culturais, desvelam a integração entre si, já que a escola administrada, não pode negar ou desprezar a influência de um em detrimento do outro.

1.4 Fase Sociocultural

Com o declínio do enfoque desenvolvimentista, que manteve os padrões do paradigma tecnoburocrático da fase organizacional, emergem estudos no campo sociocultural que tiveram como fio condutor a ‘intersecção’ das ciências sociais aplicadas em relação restrita à cultura brasileira. Essa intersecção objetivou não só o apoio conceitual e analítico das ciências sociais aplicadas no campo da cultura, mas retomou a representação histórica desta cultura no processo de desenvolvimento de um pensamento crítico em relação à educação (SANDER, 2007).

No Brasil, no campo educacional, Paulo Freire teve influência significativa no pensamento crítico do século XX. Ele reconstruiu na teoria pedagógica as relações de dominação e os ideais de libertação que a teoria da dependência⁷ postulou no âmbito das relações econômicas e políticas internacionais (SANDER, 2007).

⁷ A teoria da dependência é uma formulação teórica desenvolvida por intelectuais, como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vania Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro e outros, consistindo em uma leitura crítica e marxista não-dogmática dos

Para Sander (2007), a teoria da dependência representa uma contribuição intelectual historicamente importante. Porém, a nova ordem internacional deu lugar a novos estudos. É nesse contexto que Theotônio dos Santos⁸ fez uma atualização da teoria, a partir dos conceitos de dependência e globalização.

No que diz respeito à administração pública no Brasil, o pensamento crítico é tomado a partir de imposições da realidade econômica, política e cultural. Nesse sentido, e no que diz respeito aos precursores dessa linha argumentativa, Sander (2007) mostra que a função administrativa é fundamentada por focos diferenciados, a partir de estudiosos como Guerreiro Ramos (1956 – sociológica e antropológica); Celso Furtado e Rogério F. Pinto (1965-1969 – política); e Nelson Mello Souza (1963 – sociopolítica). De acordo com os estudos desses autores citados por Sander (2007), a eficiência da administração é determinada, primordialmente, pela atuação de variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e, apenas secundariamente, pela ação de variáveis jurídicas e técnicas.

A visão dos autores citados por Sander (2007) é que na administração pública, não cabe os referenciais da administração científica, em virtude de sua ineficiência na consecução das estruturas dos países em fase de desenvolvimento. Nessa mesma linha de pensamento é que novos escritores apontam a tese de que o sistema administrativo brasileiro é paternalista e dependente do ambiente sociopolítico.

Surge então a etapa dos estudos socioculturais que tiveram como desafio conceber perspectivas de administração baseadas nos valores culturais e nas aspirações políticas da sociedade brasileira. Há então uma negação dos valores jurídicos, da racionalidade técnica, das relações subjetivas e intersubjetivas e do valor econômico, descritas nas fases anteriores. Vale ressaltar que é na fase sociocultural que o paradigma tecnoburocrático entra em processo de decadência, em consequência de a tendência ser muito mais sociocultural que técnica, burocrática, econômica ou meramente comportamental, abrindo espaço para um novo paradigma, de concepção multidimensional.

O objetivo, então, na fase sociocultural é a superação dos problemas existentes no contexto sociopolítico dando ênfase às questões culturais da sociedade. Na Educação, o ritmo era o mesmo. A partir da interligação da administração educacional com a administração

processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial, em contraposição as posições marxistas convencionais ligadas aos partidos comunistas ou a visão estabelecida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A explicação da “dependência” e a produção intelectual dos autores influenciados por essa perspectiva analítica obtiveram ampla repercussão na América Latina no final da década de 1960 e começo da década de 1970, quando ficou evidente que o desenvolvimento econômico não se dava por etapas, um caminho que bastaria ser trilhado para que os resultados pudessem ser alcançados. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Teoria_da_depend%C3%Aancia – acesso em 20/04/2012)

⁸ Theotônio dos Santos Júnior é um economista e cientista político brasileiro. Um dos formuladores da Teoria da Dependência. Hoje é um dos principais expoentes da Teoria do Sistema Mundo. Mestre em Ciência Política pela UnB e doutor "notório saber" pela UFMG e pela UFF. Professor emérito da UFF. Coordenador da cátedra e rede UNU-UNESCO de Economia Global e Desenvolvimento sustentável - REGGEN. (http://theotiodossantos.blogspot.com.br/p/sobre-o-autor_3835.html - acesso em 23/06/2012)

pública – demasiadamente cheia de inadequações políticas e culturais – iniciou-se o processo de elaboração de novas concepções acerca da Educação, primando pelos ideários socioculturais em respeito à própria sociedade brasileira.

Sendo a administração da Educação concebida como agente tradicional e reprodutora da administração pública, devido ao seu caráter conservador, é que o paternalismo administrativo brasileiro se manifestou mais acentuadamente no sistema educacional do que em outros setores da sociedade. Enfoques sociológicos e antropológicos são ampliados a partir das décadas de 1960 e 1970 tentando remontar a prática da administração escolar. Há especial destaque a ideologia de Lourenço Filho, com a publicação do seu livro “Organização e administração escolar”.

Em consonância à possibilidade dos avanços nos estudos socioculturais, alguns autores defendiam enfoques no sentido de compreenderem os problemas educacionais. O marco dessa fase é a realização do IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, realizado pela ANPAE em julho de 1970, em Curitiba, que teve como temática a Administração da Educação no Contexto das Ciências Sociais. A partir desse evento, desenvolvimentos específicos no campo da administração da Educação foram inseridos no conjunto de esforços mais amplos da pesquisa educacional (SANDER, 2007). Esses esforços foram apoiados por instituições internacionais, confirmando, dessa forma, as influências externas nos processos de pesquisa e desenvolvimento da administração educacional no Brasil.

Na fase sociocultural compreendeu-se que a eficiência da administração se determina primordialmente pela atuação de variáveis políticas, sociológicas e antropológicas e, apenas secundariamente, pela atuação de variáveis jurídicas e técnicas.

Nesse sentido, a perspectiva cultural no âmbito da administração educacional, passou a tratar a organização escolar a partir de aspectos que empreenderiam a cultura geral no contexto da cultura escolar. A partir de então, a busca pela contextualização cultural não só do currículo escolar, mas da própria administração educacional, passou a designar uma nova concepção de Educação, voltada mais à realidade contextual e cultural dos alunos.

1.4.1 Fase Sociocultural e a Administração para a relevância cultural

O termo relevância, segundo a definição do dicionário Michaelis, significa qualidade de relevante; relevo; importância; vantagem. Para Sander (2007), efetividade e relevância são dois conceitos distintos, já para Wittmann (1983), relevância é uma forma de

efetividade. Os dois autores consideram que a efetividade se dá por meio de um conceito que se identifica, tanto na capacidade da escola como de seus profissionais, de atenderem às demandas da sociedade.

Há uma relativa diferença entre Wittmann (1983) e Sander (2007) a respeito da efetividade e relevância, quando, para o primeiro o conceito de efetividade já envolve o de relevância. Dessa forma, é importante refletir sobre as características que têm essa efetividade e essa relevância, quando tratadas concomitantemente, no que diz respeito ao atendimento pela escola das demandas da sociedade, de um modo mais amplo, e daqueles que a procuram, de modo mais restrito. Assim, a efetividade, indiscutivelmente, se refere ao compromisso da escola e de seus educadores com as demandas da sociedade – em todos os seus aspectos – e em relação a todos os seus segmentos sociais, independentemente de sua condição socioeconômica. Isso é condição política, ou seja, confirma a efetividade política discutida anteriormente.

Para Sander (2007), o termo relevância é um conceito definido

intencionalmente pelos participantes da organização, **de acordo com valores sociais e com escolhas individuais feitas em função das interpretações conscientes da realidade e dos fenômenos sociais.** [...] e **diz respeito a noção de pertinência, de ligação, de relação com alguém ou com algo**, dessa forma é, indiscutivelmente, um critério orientador para a ação política dos profissionais da educação na escola e na sociedade (grifos meus).

Dessa forma, com base em Wittmann (1983), é possível destacar dois compromissos sócio-políticos da escola, o primeiro, envolve as demandas da sociedade, dentre as quais, está inserida a sua transformação, no sentido de torná-la mais justa para todos. O segundo engloba as pessoas, alunos e pais que a procuram, na esperança que seus profissionais sejam capazes de contribuir para a satisfação de suas demandas no campo da Educação.

Os compromissos mencionados reforçam o caráter de relevância da escola em relação à comunidade. De acordo com Sander (2007), a relevância é traduzida para o critério cultural, que mede o desempenho administrativo através da sua importância, pertinência e valor. Está mais relacionada à natureza do desenvolvimento humano, da qualidade de vida na sociedade e da sua realidade contextual, derivada do conceito de formulações interacionistas no campo da teoria organizacional e administrativa, que primam pelos aspectos e significados culturais e dos valores éticos.

Nessa perspectiva, a organização se mostra como aberta e multicultural, a partir da mediação administrativa da relevância como critério predominante. O mesmo ocorre com a administração educacional relevante que, em uma análise mais pontual, atua na relação dos significados e consequências de sua atuação para que haja desenvolvimento humano e qualidade de vida tanto na escola, quanto na sociedade (SANDER, 2007).

Dessa forma, a postura participativa dos administradores educacionais, a partir de suas experiências reais é que possibilitam a elaboração e consecução de uma teoria organizacional e administrativa voltada para o desenvolvimento humano sustentável, que é o princípio essencial da administração para a relevância cultural (SANDER, 2007).

É nessa perspectiva de administração que a relevância cria uma conexão entre a administração escolar e a qualidade de vida coletiva, construída historicamente pela cidadania e pelos valores culturais. É a cultura, propriamente dita, que molda a forma de organização e administração escolar, como relevância na elaboração de critérios e objetivos. Assim, a relevância como critério de desempenho cultural, traduz a pertinência e significância dos atos e fatos administrativos para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida dos participantes das instituições educacionais e da sociedade como um todo (SANDER, 2007). Para que, na prática, isso possa fluir no processo de gestão escolar, a percepção, a interpretação e as consequências que traduzem tais atos e fatos administrativos, somente são possíveis mediante uma teoria organizacional e administrativa construída a partir da experiência real.

Dessa forma, é possível elucidar que essa construção teórica de administração só é viável se está apoiada em uma postura participativa dos responsáveis pela gestão da Educação, ou seja, quanto mais participativo e democrático o processo administrativo, maiores são as oportunidades de ser relevante para indivíduos e grupos, assim como seu potencial para explicar e fomentar a qualidade de vida humana coletiva na escola e na sociedade.

Considerando a importância primordial da qualidade de vida e de educação para os cidadãos em seu contexto cultural, o conceito de relevância na gestão da Educação se desenvolve como alternativa capaz de superar dos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. Nessa linha, os agentes partícipes de uma construção de administração relevante adotam uma orientação essencialmente cultural e pautam sua ação pela relevância dos fatos administrativos para o desenvolvimento humano e a qualidade de vida dos cidadãos que participam do sistema educacional e da sociedade como um todo.

A fase organizacional, a primeira apresentada neste capítulo, é que deu origem ao modelo de administração para a eficiência econômica. A fase comportamental é que pode originar um modelo de administração que viabilize a eficácia pedagógica. A fase desenvolvimentista, por sua vez, propiciou o modelo de administração para a efetividade política e, por fim, a fase sociocultural, deu origem a um modelo de administração para a relevância cultural.

Todas as fases, consignadas pelos modelos de administração descritas por Sander (2007), empreendem significados para a gestão escolar na contemporaneidade, devido às influências que na historicidade da construção do conhecimento e dos conceitos acerca da administração, passaram a contribuir e influenciar os processos de gestão da Educação na contemporaneidade.

No que se refere à administração e ao desempenho administrativo na busca de uma possível Administração Escolar, Paro (2008, p. 123) afirma que

[...] a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para a realização de fins, é condição necessária da vida humana, estando presente em todos os tipos de organização social. [...] a administração se constitui num instrumento que, como tal, pode articular-se tanto com a conservação do *status quo* quanto com a transformação social. A recuperação desse caráter instrumental de toda administração é de importância decisiva para o exame da atividade administrativa em nossas escolas, já que, somente a partir desta perspectiva, é possível conceber a possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social.

Se a administração é condição necessária da vida humana e se movimenta em todos os segmentos da sociedade, suas teorias advindas das experiências passadas tende a dimensionar as possibilidades, negativas e positivas, de se construir uma administração escolar partindo dos princípios gerais da administração.

Dessa forma, pensar na administração escolar sem analisar os princípios que originaram as teorias administrativas como um todo, seria desvincular a organização social chamada escola, da sociedade, negando assim a sua natureza e historicidade.

Nesse sentido, é importante ressaltar que os modelos de gestão escolar concebidos por Sander (2007) e descritos por meio da teoria do desenvolvimento administrativo, empreendem, de uma forma ou de outra, a elaboração de uma possibilidade de concepção de gestão baseada na realidade da Educação atual, o que o autor chama posteriormente de paradigma multidimensional de administração da Educação.

Pensar a administração escolar como propiciadora de transformação social, conforme mencionado por Paro (2008), quando o autor concebe a possibilidade de uma

Administração Escolar voltada para a transformação social, nos remete ao pensamento educacional a respeito dessa administração discutida por Leão, Ribeiro, Lourenço Filho e Teixeira, nas primeiras décadas do Século XX, o que, inevitavelmente, tem contribuído significativamente com os estudos contemporâneos acerca do tema. Se a escola é uma organização social, ela é administrável, tendo em vista que os fins educacionais são definidos não só para quem está à frente dela, em sua gestão, porém, para todos os envolvidos no processo educativo.

Se a gestão da escola vereda pelos princípios do desempenho administrativo, ela também comporta a reprodução da sociedade através dos seus princípios e fins e está diretamente ligada às questões de ordem econômica, pedagógica, política e cultural que permeiam ideologicamente os processos históricos que desvelam o próprio tipo de sociedade em evidência.

Sendo assim, é possível afirmar que cada fase teve o seu critério de desempenho administrativo, – assim como descritos anteriormente – influenciaram a administração da Educação e sugeriram a elaboração de um novo paradigma, conforme será abordado no segundo capítulo.

CAPÍTULO 2

A CONTEMPORANEIDADE E O PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

Como mostrou o primeiro capítulo deste trabalho, a história do pensamento administrativo adotado na Educação brasileira, em consonância ao conhecimento acerca da administração pública, originou quatro fases distintas, porém, interdisciplinares entre si, que são: fase organizacional, fase comportamental, fase desenvolvimentista e sociocultural.

No que diz respeito a este segundo capítulo, descrevo quatro modelos de gestão da Educação e, conseqüentemente da escola, tendo como aporte teórico os pressupostos de Sander (2007). Dessa forma, assim como ilustra a figura abaixo, a relação da fase com o modelo de gestão, bem como o processo de desenvolvimento entre uma fase e outra, o explica melhor essa dinâmica dimensional descrita pelo autor:

Figura 1

Fases do Desenvolvimento Administrativo e Modelos de Gestão para a Educação



Fonte: elaborada por ARRUDA, 2012.

Para Sander (2007, p. 87-88),

o exame da genealogia do conhecimento no campo da gestão da educação, no contexto do conhecimento da administração pública brasileira [...] revela que a teoria organizacional e administrativa enfrentou, no passado, e enfrenta, hoje, enormes desafios. Na realidade, as concepções e práticas vigentes durante o período colonial e os desenvolvimentos ocorridos ao longo do século XX sugerem que a história da construção do conhecimento científico, no campo da gestão da educação, não acabou. A crescente expansão dos sistemas educacionais, impulsionada pela própria consciência social por mais e melhor educação, no contexto da complexidade ampliada resultante do processo de globalização da economia e da atividade humana, impõe novos desafios e requer renovados esforços para enfrentá-los, em termos de quadros teóricos e soluções praxiológicas.

Essa genealogia apontada por Sander (2007) refaz a historicidade das fases do desenvolvimento da administração escolar, bem como aponta para modelos de gestão relacionados a cada fase, traduz a necessidade de se empenhar pela busca de uma nova concepção acerca da administração escolar na contemporaneidade. Essa necessidade se dá devido ao enfraquecimento histórico da ideologia do paradigma tecnoburocrático, bem como da segmentação, compartimentalização e burocratização negativa que circundam a administração da Educação na contemporaneidade.

E é nesse sentido, que Sander (2007) apresenta um novo paradigma que trata da multidimensionalidade da gestão escolar, em vista de a construção do conhecimento científico acerca da Educação e conseqüentemente de sua gestão, ocorrer em um âmbito centralizado, seja na escola, ainda está em vigor e carece tanto de estudos e pesquisas, quanto de investimentos.

Acerca desse paradigma, Sander (2007, p. 88) descreve que

o paradigma multidimensional, alicerçado na desconstrução e reconstrução de conhecimentos acumulados historicamente, constitui uma tentativa de síntese teórica da experiência brasileira de administração da educação, no contexto internacional. Assim concebido, o paradigma multidimensional procura dar respostas organizacionais e administrativas eficientes, eficazes, efetivas e relevantes às atuais demandas e necessidades das instituições educacionais. Sua construção apoia-se na tese da especificidade da gestão da educação como campo de estudo e intervenção educacional e na consciência da necessidade de conceber teorias compreensivas para estudar e exercer a administração da educação.

O paradigma defendido por Sander (2007) é multidimensional porque apresenta a relação didática entre as fases de desenvolvimento do pensamento administrativo no Brasil e seus modelos de gestão em uma perspectiva contemporânea.

Para o autor,

[...] na leitura da história brasileira do pensamento administrativo, as quatro construções específicas de administração da educação têm sua origem em quatro momentos históricos diferentes, atualmente as referidas construções convivem e, muitas vezes, se sobrepõem na prática (SANDER, 2007, p. 88).

Nesse sentido, é possível considerar que os quatro princípios do desempenho administrativo – eficiência, eficácia, efetividade e relevância – estão presentes nos modelos atuais de gestão escolar, tendo em vista que nesse processo de desconstrução e reconstrução do conhecimento elaborado historicamente sobre a administração educacional no Brasil, bem como as políticas públicas educacionais defendidas pelos sistemas de ensino atualmente, assim, é notório que ambas coadunam para a manutenção desses princípios mantenedores do desempenho administrativo na gestão escolar.

O paradigma multidimensional é constituído por quatro dimensões analíticas articuladas: econômica, pedagógica, política e cultural, que correspondem cada uma, ao seu respectivo critério de desempenho administrativo: eficiência, eficácia, efetividade e relevância.

Na concepção do paradigma multidimensional, Sander (2007, p. 92) considera que “a educação e a administração são concebidas como realidades globais e complexas que, para efeitos analíticos, podem ser constituídas por múltiplas dimensões, simultaneamente articuladas entre si”. Dessa forma, podem ser constituídas e dialeticamente articuladas. Nessa perspectiva, os fenômenos e os fatos administrativos são realidades globais formadas por multidimensões ora opostas, ora complementares, mas necessárias para uma nova concepção paradigmática sobre a administração escolar.

Ainda de acordo com Sander (2007, p. 92-93), “no sistema educacional existem preocupações teleológicas⁹, substantivas e ideológicas, de natureza cultural e política, ao lado de preocupações instrumentais ou técnicas, de caráter pedagógico e econômico”.

Essas preocupações são motivadas pela própria estrutura do sistema educacional, visto que, no caso da escola, esta se torna dependente das políticas educacionais emanadas pelos órgãos centrais da Educação. Além disso, Sander (2007, p. 93) descreve que “no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a política e a sociedade mais ampla”.

⁹Que se baseia na premissa que algo tenha uma finalidade, uma teleologia, uma causa final, um fim. De acordo com essa perspectiva, analisa-se aqui, se os objetivos estão sendo cumpridos ou desviados.

E, para concluir o pensamento do autor a respeito da natureza do paradigma multidimensional,

[...] o ser humano, como autor individual e social da construção de seu mundo e suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência das instituições de ensino e das organizações sociais, em geral (SANDER, 2007, p. 93).

Ao analisar por outro ângulo, o ser humano é responsável pela construção da sociedade e de suas organizações, o que constitui a razão da existência do sistema educacional. Essa concepção está resumida, no Quadro 1, organizado em um esquema multicêntrico no qual as dimensões substantivas e as instrumentais se articulam às dimensões intrínsecas e as extrínsecas.

QUADRO 1
O Paradigma Multidimensional e suas Dimensões e Critérios de Desempenho

Dimensões	Dimensões Substantivas	Dimensões Instrumentais
Dimensões Intrínsecas	Dimensão Cultural <i>Critério de Relevância</i>	Dimensão Pedagógica <i>Critério de Eficácia</i>
Dimensões Extrínsecas	Dimensão Política <i>Critério de Efetividade</i>	Dimensão Econômica <i>Critério de Eficiência</i>

Fonte: Sander (2007, p. 93)

Com base no Quadro 1, pode-se, em síntese, afirmar que o paradigma multidimensional parte de uma definição filosófica e compreensiva da administração da Educação, na qual as dimensões instrumentais (econômica e pedagógica) são reguladas pelas substantivas (política e cultural).

Nesse mesmo sentido, há a predominância das dimensões intrínsecas (pedagógica e cultural) sobre as extrínsecas (econômica e política) e, a eficiência é subsumida pela eficácia, a eficiência e a eficácia pela efetividade e a eficiência e, nessa mesma perspectiva, a eficácia e a efetividade pela relevância (SANDER, 2007).

Para uma melhor compreensão a respeito do paradigma multidimensional, apresento, a seguir, uma interpretação de cada uma das dimensões apontadas por Sander (2007) na construção deste paradigma.

2.1 Dimensão Econômica

Para Sander (2007, p. 96), “a dimensão econômica da organização educacional envolve recursos financeiros e materiais, estruturas, normas burocráticas e mecanismos de

coordenação e comunicação”, ou seja, a administração nessa dimensão deve controlar recursos, organizar a estrutura da instituição, fixar as funções e os cargos, realizar a divisão do trabalho estabelecendo como e por quem deve ser desenvolvido, assim como estabelecer normas que regulamentem a ação na instituição.

Sendo assim, o critério que define a dimensão econômica é a eficiência, alicerçada nos seguintes princípios: menos gastos, mais economia; menos transtornos, mais produtividade. Dessa forma, o que impera é a lógica econômica (SANDER, 2007).

Assim, as diversas atividades organizacionais e administrativas na escola, como a preparação e execução financeira, o uso dos espaços físicos, o quadro de horários funcionais, a organização curricular, a contratação de pessoal e a provisão dos recursos tecnológicos e midiáticos para a consecução das aulas, confirmam os conceitos de eficiência e racionalidade econômica, o que está relacionado à dimensão econômica descrita por Sander (2007).

Atualmente, a LDBEN n.º 9.394/96 dispõe em seu artigo 15 que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público”. Acerca do disposto deste artigo, a União, os Estados e os Municípios devem empreender a descentralização financeira às suas entidades mantidas, ou seja, as escolas pertencentes aos sistemas oficiais de ensino.

Em âmbito financeiro, essa descentralização se dá a partir de repasses de verbas diretamente às unidades escolares por meio de programas federais do Ministério da Educação, como o Programa Dinheiro Direto na Escola¹⁰ (PDDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar¹¹ (PNAE). Em outro plano, o financiamento da Educação é realizado a partir de repasses aos entes federados – Estados, Municípios e Distrito Federal – pela União, enquanto mantenedores de escolas, com base do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação¹² (FUNDEB). O FUNDEB atende toda a educação básica – da creche ao Ensino Médio. É o substituto do Fundo de

¹⁰Foi implantado no ano de 1995. Consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos, segundo o MEC, é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao do repasse.

¹¹ Foi implantado no ano de 1955. Garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica, incluindo também os alunos da Educação de Jovens e Adultos, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Segundo o MEC, o objetivo do PNAE é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

¹² Criado pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério¹³ (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, o FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

A destinação dos investimentos do FUNDEB é feita de acordo com o número de alunos da educação básica, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim.

Além do caráter financeiro, a gestão de recursos se refere também aos processos diretivos de obtenção, distribuição e articulação de recursos humanos e materiais necessários para alcançar os objetivos do processo ensino e aprendizagem que dizem respeito ao desenvolvimento dos alunos. Vale ressaltar que não é só alcançar meramente os objetivos, mas deve entrelaçar as demandas culturais, contextuais e políticas que são emanadas da própria comunidade escolar¹⁴.

A dimensão econômica mencionada por Sander (2007) também diz respeito aos critérios relativos à gestão de pessoas. Nesse sentido, esses critérios tratam das ações destinadas à implementação de estratégias para melhor utilização dos recursos humanos, levando em consideração o desenvolvimento do trabalho em equipe, a geração de um ambiente adequado e a busca da motivação que empreende a harmonia no cotidiano e coletivo da escola.

Na contemporaneidade, a gestão de pessoas na escola, além das formalidades burocráticas e administrativas, tais como a lotação funcional e os registros funcionais, dentre outros necessários para o desenvolvimento dos recursos humanos na unidade escolar, tem se destacado no que se refere ao processo de formação contínua. Essa formação contínua, ou continuada, diz respeito ao empreendimento de uma formação em serviço, para que os profissionais atuantes na escola mantenham-se sempre atualizados no que diz respeito às funções que exercem.

Relacionados a essa dinâmica da eficiência econômica da administração escolar é que alguns programas e cursos de formação continuada foram institucionalizados a partir da década de 1990, promovidos pelo governo federal por meio do Ministério da Educação aos

¹³ Criado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

¹⁴ A comunidade escolar é composta pelos professores, alunos, pais ou responsáveis pelos alunos, funcionários administrativos, técnicos educacionais e equipe diretiva da escola.

estados e municípios da federação. Dentre eles, optou-se por tratar do PDE-Escola ou Plano de Desenvolvimento da Escola, que é considerado pelo Ministério da Educação como

Uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a realizar melhor o seu trabalho: focalizar sua energia, assegurar que sua equipe trabalhe para atingir os mesmos objetivos e avaliar e adequar sua direção em resposta a um ambiente em constante mudança. É considerado um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Para o MEC, o PDE-Escola constitui um esforço disciplinado da escola para produzir decisões e ações fundamentais que moldam e guiam o que ela é, o que faz e por que assim o faz, com um foco no futuro (MEC, 2012).

Essa ferramenta gerencial, apontada como visão do MEC sobre o PDE-Escola, enfatiza um modelo de gestão baseado no gerenciamento e no estabelecimento de metas, ou seja, a gestão da escola, por meio do ‘esforço disciplinado’, estabelece no coletivo da comunidade escolar – através das representações dos segmentos escolares (funcionários, pais ou responsáveis e alunos), seus objetivos e metas a serem alcançados por meio do planejamento estratégico.

Partindo do pressuposto de um planejamento estratégico, é possível destacar que o conceito de estratégia surgiu da atividade militar, entendida como “[...] coordenação e direção de uma ação conjunta, associada à decisão política, que fixa objetivos e assegura os meios para a execução de operações reais, ou seja, táticas” (PARENTE FILHO, 2003, p. 29). É um modelo que dialeticamente se confunde com o processo do desempenho administrativo emergido na fase organizacional, a partir das contribuições de Taylor, Fayol e Weber. Assim, pode-se inferir que o surgimento do paradigma da qualidade total na Educação¹⁵, a partir da década de 1990, é empregado a partir de então como um modelo de administração gerencial na gestão escolar, transferindo para a escola os referenciais da gestão privada por meio dos princípios da competência, eficiência e qualidade total, passando a constituir-se em características da administração escolar (ALMEIDA, 2004).

Esse paradigma da qualidade total na Educação vai de encontro às premissas defendidas pela Administração Estratégica. No campo da administração, a estratégia é definida como “[...] um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa a longo prazo” (CHIAVENATO, 2000, p. 185). A “administração estratégica” (ANSOFF et al., 1981, p. 48) surgiu nos Estados Unidos, no final

¹⁵ A perspectiva do neoliberalismo expressava o avanço do capitalismo no mercado mundial. Vale a pena destacar o exemplo, dos reformadores de 1990, quando o programa Escola de Qualidade Total (EQT) foi desenvolvido no Brasil por Cosete Ramos. Ela aplicou o método de administração de empresas de W. Edward Deming, traduzido por William Glasser para o campo da gestão das instituições escolares. Dentre seus princípios, estão: gestão democrática das escolas por liderança; diretor como líder da comunidade educativa; ensino com base no aprendizado cooperativo; trabalho escolar de qualidade; estratégia de participação com trabalhos em equipe (DE ROSSI, 2004, p. 60)

dos anos 1950, resultante de um esforço coletivo do empresariado norte-americano em busca de soluções para sintomas os perturbadores que perpassavam as suas empresas desde meados daquela década.

Inserida em uma abordagem contingencial de administração, a administração estratégica elege o conhecimento técnico como uma eficaz solução, visto que o planejamento perpassa desde a natalidade até o consumo, desde a produção até o processo educacional.

Segundo Drucker (1998, p. 136), esse processo de planejamento é desenvolvido,

(...) por meio das seguintes etapas: análise da situação interna e externa; diagnóstico ou identificação das questões mais importantes; definição de sua missão fundamental; articulação dos seus objetivos básicos; criação de uma visão do sucesso almejado; desenvolvimento de estratégias para alcançá-lo; elaboração de calendário para executar a estratégia; mensuração e avaliação dos resultados alcançados.

O modelo de gestão escolar implantado a partir do PDE-Escola foi caracterizado pelos moldes da organização gerencial e de planejamento estratégico, o que motivou o próprio MEC a realizar a formação dos técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, assim como dos gestores escolares na implementação desse novo modelo, ou seja, um modelo que objetiva a análise da situação, missão, visão de sucesso, estratégias, plano de metas e avaliação dos resultados, o que não afasta, nessa concepção, a presença das premissas do paradigma tecnoburocrático e, emerge a partir de então, o paradigma da qualidade total no seio da administração escolar, que, na concepção do MEC deve ser estratégica, apresentando-se tanto nas empresas como nas organizações capitalistas. Assim, essa visão denuncia a adoção pelo MEC de programas e projetos que se assemelham aos ditames do neoliberalismo, conforme apresentado no primeiro capítulo desta dissertação.

Esse modelo de gestão pode interagir com os pressupostos que apontam para a construção do paradigma multidimensional, pois, apresenta em sua estrutura critérios e dimensões que coadunam com as ideias de Sander (2007), no entanto, apresentaria menos caráter estratégico e transformaria a escola em uma empresa gerenciada, mas com enfoque mais voltado para as demandas culturais, políticas e pedagógicas da organização escolar. O PDE-Escola pode ser uma ferramenta que, se subordinada às ações do Projeto Político Pedagógico da escola, pode auxiliar a administração escolar na consecução das ações propriamente ligadas à relevância cultural, a efetividade política, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica, porém, deve perder o seu forte caráter gerencista e puramente financeiro.

Além disso, no que se refere aos critérios que consideram os recursos materiais e financeiros da escola, a dimensão econômica, orientada pelos princípios conceptivos da gestão para o desenvolvimento da organização educativa nos moldes do PDE-Escola, pode auxiliar a administração escolar, no que diz respeito à obtenção de recursos e sua adequada administração, com a finalidade de potencializar as atividades de ensino, promovendo uma aprendizagem de qualidade para os alunos, levando em consideração a dinâmica dialética das questões políticas e culturais que devem abarcar os objetivos escolares, na perspectiva multidimensional da administração educacional.

2.2 Dimensão Pedagógica

O conjunto de princípios, cenários e técnicas educacionais, intrinsecamente comprometidas com a consecução eficaz dos objetivos escolares, são considerados por Sander (2007) como a dimensão pedagógica do paradigma multidimensional. Em uma análise explícita acerca desse conjunto apontado pelo autor, vale ressaltar toda a dinâmica que permeia os processos de ensino e aprendizagem desde a concepção do ensino até a metodologia usada para garantir a aprendizagem do aluno.

Para Sander (2007, p. 97)

através dos anos, a dimensão pedagógica da administração da educação tem sofrido um processo de atrofia diante da ênfase generalizada em considerar o sistema educacional em função do desenvolvimento econômico e tecnológico.

Em consonância a essa ideia, as políticas educacionais originadas na essência do neoliberalismo, em especial a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, firmaram uma concepção de ensino e de gestão escolar voltados para o ato empresarial (ensino como produto), o que confirma a existência do paradigma da qualidade total (que não deixa de ser tecnoburocrático), dada a incidência eficiente do papel econômico atribuído à Educação, retomando a ideologia da fase organizacional mediada pelas ideias explicitadas no primeiro capítulo a respeito dos escritos de Taylor, Fayol e Weber.

Sander (2007) ainda postula que

(...) como reação a essa lógica, surgiu a preocupação com a administração como ato pedagógico. Os defensores da dimensão pedagógica não pretendem obviar a dimensão econômica, nem a relação da educação com o desenvolvimento tecnológico. Ao contrário, a preocupação de seus protagonistas é atribuir à administração a responsabilidade de coordenar a criação e utilização de conteúdos, espaço, métodos e técnicas capazes de preservar os fins e objetivos da educação em seus esforços para cumprir seu papel econômico, político e cultural na sociedade.

Partindo desse pressuposto, pode-se considerar que a dimensão pedagógica da administração escolar mantém estreita relação com toda a organização e funcionamento da escola. Não haveria função social se a organização escolar trabalhasse apenas em prol de sua lógica administrativa, dando ênfase maior às questões de dimensão econômica e esquecendo-se das demais dimensões (pedagógica, política e cultural). Dessa forma, assim como a dimensão pedagógica é dependente da dimensão econômica, ela também interdisciplinariza com as dimensões política e cultural, reafirmando aqui, a extrema importância do fazer pedagógico na concepção do paradigma multidimensional.

Na escola, a dimensão pedagógica está estritamente relacionada ao Projeto Político Pedagógico (PPP). Nesse sentido, é relevante entender que o PPP é uma ação intencional e tem por resultado, os esforços do trabalho coletivo que deve, prioritariamente, empreender os objetivos educacionais que permeiam a díade política-cultural em detrimento das demandas da comunidade escolar. Assim, no PPP são traduzidas as possibilidades de mudanças, podendo nele, ser estabelecidos o tempo, o modo e a forma com que essas mudanças podem ocorrer. Essas mudanças dizem respeito às demandas da comunidade escolar e local em que a escola está inserida.

É também no PPP que as demandas políticas e culturais da comunidade escolar são traduzidas por meio do currículo, da avaliação, da metodologia de ensino, das técnicas de ensino, dos recursos materiais, humanos, financeiros, patrimoniais, tecnológicos, midiáticos, dentre outros, sendo explicitados de forma que garantam que a concepção e a filosofia de ensino da organização escolar, sejam efetivadas em prol dos processos de ensino e aprendizagem.

Essa perspectiva remete ao trabalho da administração escolar a partir de uma dimensão pedagógica, não meramente voltada para as questões de ordem administrativa. É nessa lógica que Demo (1998, p. 248) destaca que

[...] o Projeto Político-Pedagógico prevê todas as atividades da escola, do pedagógico ao administrativo, devendo ser uma das metas do Projeto construir uma escola democrática, capaz de contemplar vontades da comunidade na qual ele surge, tanto na sua elaboração quanto na sua operacionalização, desde professores, técnicos. Existindo projeto pedagógico próprio, torna-se bem mais fácil planejar o ano letivo, ou rever e aperfeiçoar a oferta curricular, aprimorar expedientes avaliativos, demonstrando a capacidade de evolução positiva crescente. É possível lançar desafios estratégicos, como: diminuir a repetência, introduzir índices crescentes de melhoria qualitativa, experimentar didáticas alternativas, atingir posição de excelência [...].

Se o PPP prevê essa gama de situações e atividades da escola, do pedagógico ao administrativo, deve então ser uma de suas metas construir uma escola democrática, capaz de desvelar as demandas da comunidade escolar, na qual ele surge, desde a sua elaboração até a sua operacionalização. A dimensão pedagógica descrita por Sander (2007) antecipa a necessidade da democratização do processo pedagógico escolar, para que não recaia apenas no alcance dos objetivos organizacionais, imobilizando outras situações de relevância, efetividade e eficiência, mas aponte para uma direção multidimensional tanto na administração da escola, quanto na qualidade do ensino oferecido.

Essa democratização pautada na própria dinâmica de elaboração, operacionalização e (re)avaliação do PPP é antes de tudo a expressão de autonomia da escola no sentido de formular e executar sua proposta de trabalho, pois, norteia e encaminha as atividades desenvolvidas no espaço escolar e tem como objetivo central identificar e solucionar problemas que interferem nos processos de ensino e aprendizagem, sejam eles de caráter da administração escolar, sejam do processo educativo desencadeado na sala de aula. De forma, que não garanta apenas que as dimensões tanto econômica como pedagógica sejam detentoras de sua formulação, mas aponta para a necessidade recíproca e dialética de externar as dimensões política e cultural que emergem das necessidades da comunidade escolar, valorizando não somente os processos da administração da Escola, mas também da administração da sala de aula e do ensino e da aprendizagem.

O PPP deve ser considerado, enquanto dimensão pedagógica, como caminho traçado coletivamente e que deve ir de encontro ao alcance dos objetivos escolares. Assim, deverá definir ações que auxiliem a administração escolar na busca da melhoria da qualidade do ensino na (re)estruturação curricular da escola, na qualificação contínua dos trabalhadores

que ali atuam, no envolvimento dos pais e da comunidade local em que a escola está inserida, objetivando um ensino voltado para as demandas educacionais do aluno, partindo de sua realidade contextual, política e cultural. Deve ser entendido como processo inacabado, portanto contínuo, que vai se construindo ao longo do percurso e do desenvolvimento da organização escolar.

Para compreender melhor a importância do PPP na construção do paradigma multidimensional da administração da Educação, é necessária uma reflexão acerca do seu conceito. Etimologicamente o termo projeto –*projetare* – significa prever, antecipar, projetar o futuro, lançar-se para frente (VEIGA, 2001). Partindo dessa definição, o PPP é construído com base na demanda da comunidade escolar, tendo em vista a sua realidade sócio-política e cultural e remete à busca de mudança visando resultados coletivos, reais e possíveis. Eis aqui a essência multidimensional do paradigma ora em estudo. Além dessa perspectiva, explicita a concepção e filosofia do ensino em consonância às políticas nacionais e locais para a Educação, resguardando a autonomia da escola e firmando seu compromisso com a comunidade escolar. Veiga (2001) aponta que isso é a valorização da identidade da organização escolar e um chamamento à responsabilidade dos agentes com as racionalidades interna e externa à escola.

Para uma melhor compreensão acerca da dimensão pedagógica do paradigma multidimensional defendido por Sander (2007), é necessário evidenciar o significado dos termos Político e Pedagógico, assim como postulados por Veiga (2001) em relação ao PPP.

O PPP da organização escolar é político por se manifestar em um ambiente em que emergem sucessivas discussões e decisões, com base nas relações que envolvem os debates, as sugestões e opiniões. É nesse sentido que a administração escolar e o próprio ensino devem ser democratizados, pois se baseia na participação de todos os envolvidos no PPP da escola, e aponta as resistências, os conflitos e as divergências que são, na sua essência, atos extremamente políticos. Assim, a afirmativa de Aristóteles (apud VEIGA, 2001) é verdadeira quando afirma que “todo ato humano é um ato político”.

O PPP é pedagógico, pois desvela situações específicas do campo educacional, especialmente, por tratar ou procurar tratar de questões referentes aos processos de ensino e aprendizagem, em consonância à prática docente, com a atuação e participação dos pais no contexto educacional, assim, todas essas ações expressam o compromisso com a melhoria da qualidade do ensino, que também é um princípio da dimensão pedagógica (VEIGA, 2001).

Nessa mesma perspectiva, Mendes (2000) caracteriza a dimensão política, como uma forma social, que é coletiva, na qual os agentes partícipes da comunidade escolar

discutem a política, que deve ser entendida como uma maneira de pensar e agir. Essa discussão dimensional é a expressão de determinada visão de mundo, contextualizada e que vai ao encontro da cultura em que o conhecimento é levado ao aluno de forma política.

O Projeto Político Pedagógico é um meio eficaz para a superação da ação fragmentada tanto na Educação quanto na administração escolar, pois deve avivar e garantir a participação de toda a comunidade escolar, onde cada um tenha o sentido da pertença, sentindo-se corresponsáveis pelo crescimento e pela melhoria do ensino (MENDES, 2000).

2.3 Dimensão Política

A organização das ações estratégicas da escola é considerada neste estudo como sendo a dimensão política defendida por Sander (2007). Para o autor, “a importância da dimensão política radica nas responsabilidades sociais das organizações educacionais” (SANDER, 2007, p. 98).

Nesse contexto, se a escola desenvolve ações que permeiam a dimensão cultural e pedagógica, ela também exerce fortes influências de variáveis externas, o que de certa forma, influencia, e muito, o seu processo de gestão ou administração. É nesse contexto que se reitera a necessidade do caráter político nos processos de administração e gestão da organização escolar, tendo em vista o próprio caráter político do PPP.

Sander (2007) aponta que nesse contexto, se a administração da Educação não for capaz de equacionar adequadamente a poderosa relação das exigências humanas e pedagógicas com o ambiente externo, ela corre o risco de fechar a organização educacional sobre si mesma. Esta concepção do autor se baseia no contexto dos processos decisórios acerca da administração escolar e do ensino, tendo em vista a organização econômica e pedagógica, em detrimento dos aspectos culturais que devem permear os processos políticos que evidenciam a multidimensionalidade do paradigma defendido por Sander (2007).

Se a escola, em sua organização, se fecha para a comunidade, ela também perderá espaço nessa comunidade e isso comprometerá a sua efetividade política no que diz respeito ao atendimento às demandas e necessidades da comunidade em que ela está inserida.

Então, pode-se inferir que a dimensão política diz respeito ao atendimento, pela escola, por meio de sua administração, no que diz respeito às necessidades e às demandas, políticas, que emergem da comunidade. A negação do atendimento a esta dimensão, colocará em risco não só o processo de relação entre a escola e a comunidade, mas todo o projeto

educacional em prol do ensino, pois, de certa forma, excluirá a relevância cultural na díade ensino-aprendizagem.

Enquanto dimensão política, a administração escolar deve empreender esforços no sentido de garantir que o pensar, o organizar e o produzir sejam transformados em meios de efetivar a luta da comunidade escolar em prol dos seus anseios e perspectivas em relação ao ensino. Assim, não meramente deve caracterizar a abertura do espaço para a discussão, para o debate e a busca do consenso, para, posteriormente, prevalecer apenas as nuances do administrador escolar em relação aos seus próprios desígnios, no entanto, vale ressaltar que é preciso empreender a dinâmica dialética entre o instituinte e o instituído (VEIGA, 2001), na busca da articulação dimensional entre o primeiro e o segundo, e assim vice-versa, devido às condições econômicas, pedagógicas e culturais que são condicionantes ao desenvolvimento das ações administrativas e pedagógicas de responsabilidade do administrador escolar.

Dessa forma, pensar a dimensão política da administração escolar é entrelaçá-la aos princípios, cenários e técnicas educacionais conforme a dimensão pedagógica, bem como relacioná-la às questões e demandas que inferem na dimensão econômica que trata, além dos aspectos financeiros, das questões administrativas que envolvem o desenvolvimento qualitativo do PPP na consecução do paradigma multidimensional da administração escolar.

Gramsci, inspirado em Marx, deu importância à escola enquanto organização cultural dos trabalhadores, cuja finalidade seria a emancipação social e política das classes subalternas. Na perspectiva socialista, a cultura deve ganhar significado de direção intelectual e política para organizar as massas. Segundo Soares (apud DE ROSSI, 2004), Gramsci propõe que o vago conceito de liberdade de pensamento seja vivificado pelo de organização, para que os trabalhadores assumam a direção política.

Mesmo que o modelo predominante nas administrações escolares seja o burocrático, que de certa forma, acentua ainda mais a reprodução da estrutura econômica capitalista, o gerenciamento de conflitos, a definição de objetivos e as estruturas informais que ocultamente precedem, desenvolvem ou procedem ao processo educativo na escola, focam objetivamente a dimensão política enquanto efetividade de desenvolvimento da administração escolar, o que confirma a importância dessa dimensão na interdisciplinarização com as demais dimensões (econômica, pedagógica e cultural).

2.4 Dimensão Cultural

A dimensão cultural é traduzida por meio dos valores, crenças e atitudes que emanam não só dos agentes partícipes do processo educativo, mas de toda a comunidade envolvida com a escola. Sendo assim, pode-se inferir que os aspectos filosóficos, antropológicos, biopsíquicos e sociais, conceituam aqui o marco da dimensão cultural, dada a visão de totalidade e os aspectos da vida humana, que segundo Sander (2007, p. 99),

à luz desta perspectiva global, cabe à administração da educação coordenar a ação das pessoas e grupos que participam, direta ou indiretamente, do processo educacional da comunidade, com o objetivo de promover a qualidade de vida humana coletiva.

A respeito dessa perspectiva evidenciada por Sander (2007), De Rossi (2004, p. 72-73) aponta que

a escola é um mundo cultural “glocal” (local e global). A cultura da escola movimenta-se de maneira peculiar, em tempos e espaços diversos, mas também interage com a cultura da sociedade mais ampla. [...] A cultura da escola constitui o objeto do ensino, seu conteúdo substancial e sua justificação última. Nela inscreve-se, necessariamente, todo PPP [...].

Sendo assim, a administração da escola será significativa e apropriada para todos os envolvidos não só com a organização escolar, mas com a comunidade onde esta está inserida, a partir do momento em que se mostra capaz de refletir sobre as demandas que possibilitem a garantia da qualidade de vida do coletivo, como as crenças, os valores, a orientação filosófica e as aspirações sociais, que promovem o desenvolvimento humano, tendo como princípio norteador a cultura local e global que deverá inscrever-se no PPP.

Nesse sentido, vale ressaltar que o projeto político-pedagógico dá o norte, o rumo, a direção. Para que isso ocorra, ele deverá possibilitar que as potencialidades sejam equacionadas, deslegitimando as formas instituídas, valendo-se da realidade sócio-cultural da escola em detrimento dos saberes ou ditames oficiais já estabelecidos.

Para Veiga (2001), o PPP apresenta características fundamentais que influenciam diretamente na conjunção das dimensões econômica, pedagógica e política, que incidem, primordialmente, na dimensão cultural, pois se mostra como um movimento de luta em prol da democratização da escola que não esconde das dificuldades e os pessimismos da realidade educacional, mas não se deixa levar por esta situação, procurando enfrentar o futuro com

esperança em busca de novas possibilidades e novos compromissos em detrimento da realidade cultural da comunidade escolar (VEIGA, 2001).

Assim, o PPP se mostra como um movimento que orienta a reflexão e ação da escola em prol da realidade, contexto e cotidiano dos agentes partícipes do dia a dia escolar, voltando-se para a inclusão a fim de atender à multiplicidade, à diversidade e às adversidades que desvelam a procedência social, necessidades e expectativas educacionais, levando em consideração a cultura escolar e local dos educandos (VEIGA, 2001).

Tem caráter cultural, não menos político, pedagógico e econômico, pois desvela a característica integradora e coletiva, visto que requer o envolvimento, o empreendimento e o desenvolvimento de um clima de confiança que favoreça o diálogo, a cooperação, a negociação e o direito das pessoas de intervirem na tomada de decisões que afetam a vida da instituição educativa e de se comprometerem com a ação, que não é menos cultural, política, pedagógica e econômica (VEIGA, 2001).

Nesse sentido, na administração escolar, a gestão do PPP deve ser inserida prioritariamente no movimento da cultura da escola, levando em consideração o conjunto de aspectos institucionalizados que caracterizam a escola como uma organização. Assim, as diferentes regras e normas, as tradições, os afetos e os saberes culturalmente elaborados na organização escolar, devem expressar, a partir da dimensão política, a própria dimensão cultural que, segundo Sander (2007) deve ter influência sobre as demais dimensões.

Dessa forma, é possível elucidar que, na consecução do paradigma multidimensional da administração da Educação, é a dimensão cultural que deve estabelecer, por meio de seus princípios, a concepção multidimensionalizada do Projeto Político Pedagógico, ou seja, para a elaboração deste último, é necessário um profundo estudo que trate, em primeiro plano da dimensão cultural da comunidade escolar, conseqüentemente, este permeará a interdisciplinarização entre as demais dimensões, que mantêm a mesma proporção de valor e importância nessa simultaneidade.

2.5 Formação de Gestores Escolares na Concepção do Paradigma Multidimensional da Administração da Educação

Na conclusão do ensaio acerca da genealogia do conhecimento da administração da Educação no contexto da teoria da administração pública brasileira, que culminou na concepção do paradigma multidimensional da administração da Educação, Sander (2007, p. 111) considera que “o paradigma multidimensional de administração da Educação é uma

proposta teórica inacabada. Surge, assim, a necessidade de desconstruí-la para reconstruí-la permanentemente”.

Essa afirmativa de Sander (2007) considera que o paradigma apresentado neste segundo capítulo, apenas empreende a possibilidade de análise e crítica acerca do que é proposto por ele, enquanto caminho para se orientar. E, mais adiante, aponta a necessidade de um debate multireferencial e transdisciplinar a respeito da formação dos educadores dedicados ao estudo e ao exercício da administração do sistema educacional e à direção de escolas. Assim, Sander (2007, p. 112) considera que “as políticas e práticas de escolha e formação dos educadores e gestores escolares devem centrar-se em quatro qualificações básicas: qualificação econômica, qualificação pedagógica, qualificação política e qualificação cultural”.

Essas qualificações apontadas pelo autor se referem exclusivamente ao processo de desempenho administrativo, que trata da eficiência, eficácia, efetividade e relevância, porém, de forma que se adote os critérios que descortinaram os modelos de gestão apresentados no início deste capítulo, que são, respectivamente, o da eficiência econômica, da eficácia pedagógica, da efetividade política e da relevância cultural.

Se os comportamentos organizacional e administrativo – genealogicamente apresentados no primeiro capítulo por meio das quatro fases do desenvolvimento da administração pública no Brasil, apresentam quatro modelos de gestão elaborados na historicidade de cada fase – ressalta-se que ideologicamente, o paradigma multidimensional de administração da Educação desconstruiu e reconstruiu, no bojo do pensamento administrativo tradicional, uma nova concepção de gestão escolar para a contemporaneidade.

Dessa forma, as qualificações referenciadas por Sander (2007) têm por objetivo maior, restabelecer o diálogo no processo de formação de gestores escolares, partindo das premissas desse novo paradigma.

No que diz respeito à ‘qualificação econômica’, esta trata da eficiência do gestor escolar em coordenar a captação e utilização de recursos econômicos e financeiros, dos recursos humanos, dos recursos materiais, tecnológicos e midiáticos, na consecução dos processos de ensino e aprendizagem.

Nesse sentido, segundo Paro (2008, p. 72),

tomando a escola como o local onde se busca, de forma sistemática e organizada, a apropriação do saber historicamente produzido e entendendo a administração em seu sentido mais geral e abstrato de “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”, consideram-se objeto da ação administrativa as práticas escolares realizadas com o propósito de buscar racionalmente o objetivo pedagógico da escola.

Assim, cabe ao gestor escolar examinar em que medida os fatos e relações que tem lugar no dia a dia da escola, não apenas concorram para os fins da educação escolar, mas o façam de forma racional, ou seja, com os esforços e recursos adequados aos fins e orientados por estes e, que o emprego desses recursos e esforços se dê de maneira econômica, isto é, no menor tempo e com o mínimo de dispêndio possível (PARO, 2008).

Perceber essa possibilidade na formação dos gestores escolares é de fundamental importância para que a dimensão econômica seja qualificada não só na administração da escola, mas também no desenvolvimento das ações pedagógicas que culminam no objetivo maior da organização escolar, que é o ensino.

Nesse sentido, Paro (2008) destaca dois segmentos que permeiam o processo de qualificação econômica do gestor escolar: o das atividades-meio e o das atividades-fim. Assim, considera que as atividades-meio são aquelas que, embora se referindo aos processos de ensino e aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se, antes, como viabilizadoras ou pré-condições para a realização direta do processo pedagógico escolar que se dá predominantemente em sala de aula (PARO, 2008). Nesse sentido, o autor considera que as ações relativas à direção escolar, aos serviços de secretaria e às atividades complementares e de assistência ao estudante, onde acrescento aqui as questões financeiras, materiais e patrimoniais, se destacam como atividades-meio. Já as atividades-fim, referem-se a tudo que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas, inclui-se a atividade ensino e aprendizagem propriamente dita, desenvolvida dentro e fora da sala de aula (PARO, 2008).

Nessa perspectiva, a formação do gestor escolar em uma concepção de qualificação econômica, deve levar em consideração os condicionantes relacionados às políticas públicas de Educação e da entidade mantenedora das redes oficiais de ensino, bem como à realidade local da escola. Ainda deve permear não só a apresentação das técnicas de gestão por meio da dimensão econômica, mas tratar culturalmente, politicamente e pedagogicamente da importância da dimensão econômica no desenvolver a gestão escolar em uma perspectiva multidimensional e contemporânea da administração da Educação.

No que diz respeito à ‘qualificação pedagógica’, esta se refere a termos da eficácia do gestor escolar na coordenação da formulação dos objetivos educacionais e na proposição de meios pedagógicos na consecução do ensino. Nesse sentido, é importante enfatizar que a natureza do trabalho pedagógico é característica ímpar na concepção dos processos de ensino e aprendizagem. Cabe então ao gestor escolar propor, formular, discutir e mediar os processos que concebem a eficácia pedagógica, tendo como fios condutores, a eficiência econômica e, conseqüentemente, a efetividade política e a relevância cultural, sendo esta última, ponto de partida para a discussão das demais no âmbito escolar.

Referindo-se à qualificação do gestor escolar para a compreensão da eficácia pedagógica, como necessária para o êxito do ensino, apresenta-se aqui a necessidade que essa formação parta do princípio de que é o PPP que deve abarcar as demandas pedagógicas que circundam o processo educativo. Não só as demandas pedagógicas, mas parte-se do princípio de que a função máxima do PPP é a da garantia de ensino de qualidade a partir da realidade da comunidade escolar e local.

É no PPP que os objetivos da organização escolar, metodologias e dinâmicas de desenvolvimento do ensino, assim como todo o processo didático-pedagógico devem estar inscritos. Não haverá PPP se não houver essa sorte de registros em sua organização. Logo, pode-se inferir que antes mesmo de enveredar para os propósitos técnicos de elaboração do PPP, a formação do gestor escolar deve passar pela cultura escolar, prática política, conhecimento pedagógico e econômico acerca das demandas da comunidade escolar, caso contrário, todos os esforços da sua concepção à sua execução, fará do PPP apenas mais um documento oficial, sem tanto uso ou necessidade, na concepção formativa do gestor escolar.

A ‘qualificação política’, por sua vez, é a percepção e interpretação do gestor escolar em relação ao ambiente externo e da influência deste ambiente no interior da escola. Trata da capacidade do gestor escolar em adotar e elaborar estratégias efetivamente organizadas, visando o pronto atendimento às necessidades da comunidade onde a escola está inserida.

Paro (2008, p. 78) aponta que

o exame do modo como se configuram as múltiplas relações sociais que têm lugar no cotidiano da escola e seu inter-relacionamento com os determinantes sociais mais amplos, bem como a consideração da natureza específica quer da prática política, quer da atividade administrativa, parecem autorizar a conclusão de que o político tem precedência sobre o administrativo no cotidiano da escola pública. Esta conclusão emerge, em primeiro lugar, da constatação de que a educação, enquanto apropriação do saber, constitui já objeto da prática política na medida em que potencializa os grupos sociais que a ela têm acesso para se colocarem em posição menos desvantajosa diante dos grupos que lhe são antagônicos.

Essas considerações de Paro (2008) colocam-se como fator diferencial na formação do gestor escolar para a efetividade política. Ao pensar que a efetividade política antecipa a eficácia pedagógica e a eficiência econômica, logo, entende-se que a relevância cultural, que incide diretamente na efetividade política, é a dimensão que sustenta o paradigma multidimensional da administração da Educação. Não se pode pensar a prática política, sem o entrosamento, entrelaçamento e simultaneidade com a prática cultural, e assim, vice-versa.

Partindo desse pressuposto, é importante ressaltar que, no campo da efetividade política, a formação do gestor escolar deve empreender que a sua função é dinamizar os processos de relação da comunidade escolar com a comunidade local, bem como garantir que todos tenham espaço para falar, opinar, reclamar, elogiar, ressaltar etc. Cabe inteiramente ao gestor esse papel de mediador das nuances culturais que são traduzidas na efetividade política da administração escolar.

O termo ‘qualificação cultural’ define como a capacidade e sensibilidade do gestor escolar na concepção de soluções educacionais e administrativas e da relevância dessas soluções para a promoção da qualidade de vida coletiva na escola e para a consecução do desenvolvimento humano.

Se a cultura da escola é um objetivo do ensino, deve-se partir dela toda a interdisciplinaridade entre as dimensões que compõem o paradigma multidimensional da administração da Educação. Se na cultura escolar estão inscritos a convivência social, política, pedagógica que subjazem aos objetivos da Educação formal no âmbito da organização educativa, cabe também ao gestor cuidar para que a relevância cultural preceda à dimensão educacional para que, economicamente, pedagogicamente e politicamente a administração esteja voltada para os interesses da comunidade, propiciando-lhes qualidade no ensino, desenvolvimento das pessoas envolvidas nos processos de ensino e aprendizagem, e, garantindo que as diversas culturas sejam desveladas no projeto educativo da escola.

No que diz respeito à formação do gestor escolar enquanto qualificação cultural, esta deverá possibilitar que a historicidade do sujeito e dos grupos que compõem a escola, esteja no bojo do processo educativo, não apenas caracterizado como tal. Se para o ensino a cultura desvela os seus objetivos maiores, para a administração esta orienta toda tomada de decisão voltada para a consecução desses objetivos.

Assim, para que as qualificações anteriormente relatadas tenham efeito no processo de formação de gestores escolares, bem como, na orientação dos sistemas de ensino na perspectiva do paradigma multidimensional, importa que as quatro dimensões estejam articuladas e que haja multiplicidade e simultaneidade entre elas. O contrário pode levar a uma compartimentalização da função do gestor escolar que, há décadas, tem desenvolvido um trabalho muito mais nos moldes descritos na fase organizacional, que em uma perspectiva mais atual e relevante para a comunidade escolar, ou permanecer desenvolvendo administrativamente a escola, nos princípios do paradigma tecnoburocrático.

Dessa forma, pode-se pensar na interacionalidade entre as dimensões e seus correspondentes critérios administrativos, que não podem ser excluídos desse processo. Ao contrário, conforme afirma Sander (2007, p. 106)

[...] são concebidas como dimensões dialética e simultaneamente articuladas de um paradigma compreensivo de gestão democrática da educação, alicerçada em valores substantivos e éticos de validade geral, como a liberdade individual e a igualdade social.

Dessa forma, como dito anteriormente, a eficiência é subsumida pela eficácia; a eficácia e a eficiência são subsumidas pela efetividade; e a efetividade, a eficácia e a eficiência são subsumidas pela relevância. Para Sander (2007, p. 106) “essas relações de ordenação entre os distintos critérios de desempenho administrativo da organização educacional são indicativas da orientação teleológica de sua administração e seus dirigentes”.

A orientação teleológica apontada pelo autor trata das finalidades que dizem respeito à função da escola, e, ademais, da gestão dessa escola. Assim, cada critério administrativo deve desempenhar o seu papel na consecução dessas finalidades.

Pensando de forma mais didática, em nenhum momento a valorização da eficiência econômica poderá se sobrepor às demais dimensões. Pelo contrário, ela se subordina à sua eficácia pedagógica, sua efetividade política e a sua relevância cultural. Dialeticamente, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica dos atos e fatos

administrativos, são critérios fundamentais desde que estejam ‘subordinados à sua efetividade política e sua relevância cultural’ (SANDER, 2007, p. 107).

Neste segundo capítulo descrevi as quatro dimensões que compõem o paradigma multidimensional da administração da Educação e, conseqüentemente, da escola, tendo como aporte teórico os pressupostos de Sander (2007), relacionando-o e contrapondo-o a outros autores do campo educacional acerca da gestão escolar, do PDE-Escola e do PPP. Ressalta-se aqui que as quatro dimensões estão intimamente ligadas umas às outras, e que é o Projeto Político Pedagógico da organização educativa que deve inscrever a sua relevância cultural, efetividade política, eficácia pedagógica e a eficiência econômica.

Por último, é importante salientar que Sander (2007) aponta que a efetividade política, a eficácia pedagógica e a eficiência econômica da gestão escolar só serão valorizadas se forem, como um todo, culturalmente relevantes para a escola e sua comunidade. Dessa forma, a relevância cultural é o principal critério norteador do paradigma multidimensional da administração da Educação.

Assim, a seguir, o terceiro capítulo apresenta a discussão acerca da evidência de (in)existência e/ou possibilidades do paradigma multidimensional da Educação, a partir de um estudo realizado visando compreender a realidade da Rede Municipal de Educação do Município de Aparecida de Goiânia.

CAPÍTULO 3

GESTÃO ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE APARECIDA DE GOIÂNIA E O PARADIGMA MULTIDIMENSIONAL DA ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

O cerne do presente capítulo é analisar o processo de administração nas escolas municipais de Aparecida de Goiânia, por meio dos Projetos de Gestão para o biênio 2011/2012, com o intuito de verificar a viabilidade do paradigma multidimensional da administração da Educação e a possibilidade de sua existência nos projetos analisados.

A cidade de Aparecida de Goiânia situa-se na região metropolitana da capital do Estado de Goiás – Goiânia – e conta atualmente com uma população de 442.978¹⁶ mil habitantes, sendo a segunda cidade do Estado de Goiás em população. Sua história se firma a partir de 19 de dezembro de 1958, quando o povoado foi elevado à condição de Distrito com o nome de Aparecida de Goiás. Ainda em 1958, o Distrito passou a ser chamado de Goialândia. Somente em 14 de novembro de 1963, pela Lei Estadual n.º 4927, o distrito foi desmembrado de Goiânia com o nome de Aparecida de Goiânia. O segundo maior município do Estado em números populacionais, situa-se em uma região privilegiada do ponto de vista de proximidade da capital e possui estrutura administrativa, econômica, social e cultural já consolidada (ROSATTO, 2004).

Aparecida de Goiânia limita-se ao norte com Goiânia; ao sul com Hidrolândia; a leste com Senador Canedo e a oeste com Aragoiânia. Segundo Rosatto (2004), ao longo da década de 1990 vários bairros foram estabelecidos em Aparecida de Goiânia, com vida econômica, política e social própria, não dependendo do centro, o qual se tornou referência apenas do ponto de vista histórico, características estas que são peculiares desta cidade.

Apesar do grande número de áreas já loteadas no município, é possível observar uma parcela enorme de áreas ainda não ocupadas. Pode-se identificar quatro situações que expressam o processo de ocupação do solo em Aparecida de Goiânia: a primeira refere-se à ocupação original constituída pelo Setor Central e áreas adjacentes, inclusive além da BR-

¹⁶ Dados do IBGE de acordo com o censo de 2010. (http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=52 – acesso em 29/08/2012).

153. Ao observar o município como um todo, Pode-se notar que é a região que mais recebeu benefícios como: rede de água, pavimentação asfáltica e segurança; a segunda, maior área territorial, é a ocupação da região norte, divisa com Goiânia, estendendo-se até o córrego Santo Antônio. Nos bairros mais próximos à Goiânia percebe-se uma verticalização, com a construção de vários conjuntos habitacionais. Esta região também é bem servida de infraestrutura, sendo que os serviços de água, esgoto, energia elétrica, telefonia, são uma extensão de Goiânia; a terceira corresponde à região sudeste do município, próximo à Serra das Areias. Nessa região encontra-se quase todos os assentamentos populares promovidos pelo governo Estadual na década de 1990; a quarta situação, corresponde à porção leste do Município, situada do lado da BR-153, oposto ao centro. Ali estão localizados o Centro Penitenciário Agroindustrial de Goiás – CEPAIGO, a Casa de Prisão Provisória, Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia – DIMAG, Distrito Agroindustrial de Aparecida de Goiânia – DAIAG, Aterro Sanitário e o novo Cemitério. As áreas residenciais ainda apresentam pouca ocupação. (ROSATTO, 2004)

A cidade conta com a festa da padroeira que coincide com o aniversário da cidade, comemorados no dia 11 de maio e atraem milhares de pessoas de toda a região. Atualmente, a festa ultrapassa o aspecto religioso e comporta nos nove dias de festejo a feira da Indústria, Comércio e Turismo, onde são mostrados os produtos e indústrias localizadas no município e o Rodeio Show, uma festa de rodeio que é uma atração à parte nos festejos do município. Percebe-se, inclusive, certa descaracterização do aspecto religioso e um acentuado caráter político partidário e econômico, pois a festa serve de palco para o desfile e apresentação dos pretensos candidatos a cargos eletivos. Essa manifestação popular, folclórica, social, econômica e política, acontece em um espaço construído para este fim denominado como Centro Cultural José Barroso, em homenagem a um pioneiro da cidade (ROSATTO, 2004).

No campo da Educação municipal, a RME de Aparecida de Goiânia atende, atualmente, aproximadamente 32 mil alunos e mantém 65 unidades escolares, sendo 9 Centros Municipais de Educação Infantil; 2 Escolas Municipais de Educação em Tempo Integral que atendem alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental; e, 54 Escolas Municipais em regime parcial de atendimento, ou seja, atendem turmas do Ensino Fundamental no matutino, vespertino e, em algumas dessas unidades, também no turno noturno. Das 54 unidades escolares que atendem à demanda do Ensino Fundamental, apenas 12 trabalham com os anos finais desse nível de ensino. As demais unidades atuam apenas com os anos iniciais do Ensino Fundamental.

O quadro de Profissionais da Educação¹⁷ na RME de Aparecida de Goiânia é composto por 98% de professores com curso superior em licenciatura plena, conforme preceitua a LDBEN n.º 9.394/96. A maioria dos professores possui habilitação em Pedagogia, uma vez que o potencial de atendimento da RME é a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental.

A RME faz parte do Sistema Municipal de Educação e está jurisdicionada ao CME¹⁸ de Aparecida de Goiânia, este último em atividade desde o ano de 2007. O CME é um órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, acerca dos temas referentes à Educação e ao Ensino no Município de Aparecida de Goiânia.

No que diz respeito à gestão das escolas, até o ano de 2009, estas funcionavam para servirem às demandas do executivo e legislativo municipal, eram tomadas por um perfil de gestão autoritária, centralizadora e puramente executora, uma vez que os diretores escolares eram indicados pelos vereadores da cidade e nomeados pelo prefeito que, de forma arbitrária, ‘escolhia’ as escolas e CMEIs que iriam ‘apadrinhar’ com a indicação do diretor¹⁹. Essa prática levava os indicados, muitas vezes, despreparados e sem a devida formação²⁰ e experiência para o exercício da função, a intuírem que quem, efetivamente, geria, dirigia e ‘mandava’ na instituição, era o vereador.

É nesse sentido que Dourado (1990) considera que a indicação de diretor escolar por essa forma de nomeação, não é nada mais que transformar a escola em um ‘curral eleitoral’, tendo em vista que é gerada a política do favoritismo, troca de favores e interesses mútuos, traduzido em ‘ganhar’ o cargo ou a função e, posteriormente, prover ‘os votos’ para o seu indicador, prefeito ou vereador.

Só a partir da aprovação da Lei Municipal n.º 2.861/2009, que trata das eleições de diretor de escolas municipais e de centros municipais de educação infantil, que culminou na realização do primeiro pleito em 2010 para o biênio 2011/2012, foi que o cenário da administração/gestão escolar na RME de Aparecida de Goiânia passou a escrever uma nova situação.

¹⁷ Nome do Cargo dentro do Plano de Cargos e Salários do Magistério Público Municipal de Aparecida de Goiânia. A função é a de professor/a.

¹⁸ Conselho Municipal de Educação.

¹⁹ Compilado da entrevista realizada no período de março a maio de 2012 com 8 (oito) servidoras técnicas da SME, sendo três ex-diretoras, 02 ex- técnicas de apoio às escolas e 3 professoras que atuaram nas escolas em período anterior à 2009. Um dos objetivos da entrevista era coletar informações acerca da administração escolar anteriormente ao período de instituição das eleições de diretores. A pergunta que desvelou o alcance do objetivo foi: Como era o processo de escolha, indicação e nomeação dos diretores escolares antes da realização da primeira eleição em que a comunidade escolar votou e escolheu seu/sua diretor/a?

²⁰ Segundo dados da SME de Aparecida de Goiânia, somente a partir do ano 2000 que o executivo municipal começou a respeitar a legislação do ensino que exige que o administrador escolar possua diploma de curso superior em licenciatura, preferencialmente em Pedagogia. Mesmo com o cumprimento da Lei, a função de Diretor Escolar era exercida (2000-2009), na maioria das Escolas, por cargo em comissão, ou seja, sem vínculo efetivo ou estatutário com a Prefeitura Municipal. A realidade só muda a partir de 2010 com o advento da primeira eleição de escolha do diretor escolar (Análise de Conteúdo por ARRUDA, 2012; resumo dos diagnósticos realizados pelo PES – Plano Estratégico da Secretaria; e, PAR – Plano de Ações Articuladas. Ambos demandados do MEC).

Àquela época, das cinquenta e seis escolas municipais aptas a realizarem o pleito, duas não tiveram nenhuma chapa inscrita, o que, futuramente, conforme a própria Lei Municipal n.º 2.861/2009, teriam a presença de um diretor pró-tempore²¹ que atuaria na escola até que fosse possível a realização do pleito. O mesmo ocorreu com os CMEIs que, dos nove habilitados para realizarem as eleições, um não teve chapa constituída. O quadro 2 ilustra melhor esses dados.

QUADRO 2
Número de Chapas para a Eleição de Diretores das Escolas Municipais

Instituição	Sem chapas	01 chapa	02 chapas	03 chapas	TOTAL
Escolas Municipais	02	41	12	01	56
CMEIs	01	07	01	00	09
TOTAL GERAL	03	48	13	01	65

Fonte: Secretaria Municipal da Educação. Setembro/2010. Impresso.

Na análise desses dados quantitativos apresentados no quadro 2, dois chamam a atenção pelo número de unidades escolares envolvidas. O primeiro é a presença de três das unidades, sendo duas escolas e um CMEI, sem chapa inscrita, haja vista à mobilização da RME por meio da SME, para que fosse garantida a inscrição de chapas em todas as unidades escolares. O segundo é a quantidade massiva de chapas únicas, representada por 77,42% do total de chapas inscritas, em relação às unidades que apresentaram duas chapas com 20,97%, e de apenas uma escola que apresentou três chapas, o equivalente a apenas 1,61%.

Enfim, no dia 30 de novembro de 2010, foi então realizada a primeira eleição direta de escolha, pela comunidade escolar – professores, funcionários técnico-administrativos, pais e alunos – dos diretores que conduziriam o processo de gestão das unidades escolares no biênio 2011-2012. Assim, o próximo passo foi a divulgação das chapas vencedoras e a elaboração do curso que deveria ser ministrado para os diretores eleitos, em período anterior à posse²². O curso de formação para os gestores eleitos foi realizado mediante a exigência deste quesito, com a finalidade da posse, conforme disposto do artigo 69, inciso I da Lei Municipal n.º 2.861/2009: “A direção eleita deverá, obrigatoriamente, antes da posse: I - participar de curso de formação, promovido pela Secretaria Municipal de Educação [...]”.

Dessa forma, segundo a Coordenadoria de Formação da SME, o curso objetivou a preparação dos novos gestores para a organização administrativa e pedagógica das Escolas Municipais e Centros Municipais de Educação Infantil, o que denota aqui uma expressa

²¹ Diretor indicado pela Secretaria Municipal da Educação para, no prazo de 90 dias após o início do ano letivo de 2011, garantir a realização de pleito extemporâneo.

²² Análise de conteúdo por ARRUDA (2012)

preocupação da SME em preparar os gestores nas dimensões econômica e pedagógica, visto que o curso trabalhou o gerenciamento e o planejamento estratégico na escola, assim, apresentou as premissas da gestão pública voltadas às questões administrativas e pedagógicas, abordando a rotina das unidades escolares municipais, tendo como eixo central os princípios da organização e planejamento dos novos gestores no processo de relação da escola com a própria Secretaria Municipal da Educação – em conformidade com os parâmetros delineados no capítulo dois.

Após a discussão sobre os objetivos do curso de formação foram definidos os temas a serem abordados, bem como a carga horária total do curso. Dessa forma, o curso foi idealizado partindo da própria organização interna da Secretaria Municipal da Educação de Aparecida de Goiânia, por meio de suas Coordenadorias, ou seja, o curso teve como fio condutor as hierarquias departamentais da SME. O quadro abaixo exemplifica a estrutura dos conteúdos trabalhados no curso:

QUADRO 3
Conteúdos trabalhados no curso de formação dos gestores eleitos na RME de Aparecida de Goiânia

Departamento	Conteúdos do Curso
Coordenadoria de Formação, Tecnologias e Material Didático	Concepção de Formação Continuada no município de Aparecida de Goiânia; Programas do Livro – organização e funcionamento no Município; Siscort (Sistema de Controle, Remanejamento e Reserva Técnica de Livros Didáticos): esclarecimentos a respeito do uso e alimentação do sistema.
Coordenadoria de Ensino e Aprendizagem	Objetivos do Ensino Fundamental e EJA no Município de Aparecida de Goiânia; Concepções de Educação Infantil, criança e currículo; Princípios básicos da Educação Infantil no Município de Aparecida de Goiânia; Programas do Governo Federal: PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação – PAF (Plano de Ações Financiáveis), PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO, PAR (Plano de Ações Articuladas), PES (Planejamento Estratégico da Secretaria) e projetos que a Secretaria Municipal da Educação de Aparecida de Goiânia desenvolve; Inclusão – conceito geral; Políticas de Inclusão; Escola Inclusiva – público-alvo; Políticas de Inclusão no município de Aparecida de Goiânia.
Coordenadoria de Supervisão e Gestão Escolar	Atribuições do Diretor e Secretário Geral; Matrícula, Ficha de Matrícula, Matrícula na Educação de Jovens e Adultos; Transferência, Histórico; Procedimentos para Classificação/Reclassificação/Ata exame de Classificação/Reclassificação; Escrituração e Arquivo Escolar; Ficha Individual/Diário de Classe/Preenchimento de diário de classe; Conselho de Classe/Ata do Conselho de Classe; Recuperação/Ata da Recuperação Especial; Declaração Provisória de Histórico Escolar; Modelo de Ata Projeto Político Pedagógico; Modelo de correspondências oficiais; Cálculo de Carga Horária; Proposta Matriz Curricular; Gráfico de Rendimentos – modelo; Organização e Funcionamento da Coordenadoria de Supervisão e Gestão Escolar.
Coordenadoria de Manutenção e Conservação do Patrimônio Público	Problemas frequentes nas unidades de ensino relacionados à manutenção; Conservação do Patrimônio Público; Controle de estoque; Relatório de execução físico-financeiro; Boletim financeiro.
Coordenadoria de Alimentação Escolar	Prestação de contas – modelo de estrutura; Cardápio; Ofícios; Parecer – Conselho Fiscal; Pesquisa de preços – carta convite; Tabela de Per Capita para a merenda escolar; Programa Nacional de Alimentação Escolar – organização e funcionamento.
Coordenadoria de Recursos Humanos	GEDU – Gestor Educacional (sistema de informatização geral da rede municipal de ensino); Questões de lotação, remoção, folha de pagamento, livro de ponto de frequência dos servidores; modulação.

Fonte: Secretaria Municipal da Educação. Dezembro/2010. Impresso.

No que diz respeito à estrutura do curso de formação dos diretores eleitos pode-se inferir que o mesmo buscou apresentar a relação entre a SME com as unidades escolares e

CMEIs, pois, tratou exclusivamente de temas relacionados às condicionantes que permeiam a própria estrutura da SME (hierarquização).

Em uma perspectiva de formação dos gestores escolares a partir do paradigma multidimensional da administração da Educação, quatro qualificações deveriam sobrepor à ideia de hierarquização, visto que a estrutura do curso apresentada no quadro 4 mais se assemelha à organização administrativa da escola nos moldes das fases organizacional e comportamental, discutidas no capítulo um desta dissertação, a saber: ênfase na eficiência econômica e na eficácia pedagógica. A ausência da qualificação dos gestores escolares em uma perspectiva multidimensional da administração da Educação leva a pensar que na condição de desenvolvimento do curso, a função da gestão escolar é mais para a administração científica (Taylor), geral (Fayol) e burocrática (Weber), precursoras do pensamento administrativo da Educação nas primeiras décadas do século XX e que, de acordo com o meu ponto de vista, originou o paradigma tecnoburocrático.

Assim, é importante verificar em quais moldes as quatro qualificações propostas por Sander (2007, p. 112-113) são importantes na formação do gestor escolar:

Qualificação Econômica: [...] define-se em termos de sua eficiência para coordenar a captação e utilização de recursos econômicos e financeiros e de elementos materiais e tecnológicos para o cumprimento de sua missão educativa. Sua importância radica na sua contribuição à consecução dos objetivos pedagógicos, das demandas políticas e sociais e das aspirações culturais das instituições de ensino e da sociedade.

Qualificação Pedagógica: [...] mede-se em termos de sua eficácia para coordenar a formulação de objetivos educacionais e para desenhar cenários e meios pedagógicos para a sua consecução. Sua importância está enraizada na própria natureza do processo educativo que materializa os valores culturais e significados sociais nas instituições de ensino de formação cidadã.

Qualificação Política: [...] define o seu talento para perceber e interpretar o ambiente externo e sua influência sobre as instituições educativas. Ela revela a capacidade do educador e do gestor escolar para adotar estratégias efetivas de ação organizada, visando à satisfação das necessidades sociais e demandas políticas da comunidade e de seu sistema educacional.

Qualificação Cultural: [...] revela-se na sua capacidade e sensibilidade para conceber soluções educacionais e administrativas e na liderança para implementá-las, sob a ótica de sua relevância para a promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva na escola e na sociedade.

Em detrimento dessas qualificações, o autor ainda destaca que segundo a lógica que rege as relações de ordenação entre as distintas concepções e critérios administrativos, a qualificação cultural deve nortear todo o programa de formação do gestor escolar, seguida pela qualificação política, pedagógica e econômica (SANDER, 2007).

Além dos conteúdos mencionados ao final do curso ministrado pela SME de Aparecida de Goiânia, os gestores foram orientados a respeito da reelaboração da proposta de

trabalho²³. Para esta dissertação, não foram analisados os primeiros projetos entregues, mas, os reformulados após a realização do curso e entregues em período anterior à posse. Vale ressaltar, que os projetos precisaram ser readequados de acordo com a estrutura determinada pela Secretaria Municipal da Educação, após a realização do curso de formação.

Ao analisar a estrutura do curso e conteúdos temáticos abordados é possível observar que a formação ministrada em cumprimento à lei municipal, atendeu às orientações delineadas pela Secretaria Municipal da Educação, responsável pela execução do curso. Atendeu também às orientações do próprio Ministério da Educação na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, o PDE-Escola²⁴, que tem uma visão gerencial e de planejamento estratégico.

Essa concepção do curso ministrado, mesmo que de uma forma velada, aponta para o direcionamento de uma formação técnica e burocrática, aproveitando apenas as dimensões econômica e pedagógica (sendo esta última a menos focada no curso). As temáticas abordadas podem ter levado muitos gestores eleitos a conceberem uma ideia de que a gestão escolar é muito mais técnica e gerencial; essa tendência é apontada na maioria dos projetos de gestão elaborados pelos gestores e entregues posteriormente à Secretaria Municipal da Educação, como será abordado posteriormente.

Com base nessa primeira análise, o curso de formação ministrado evidenciou as demandas da racionalidade no processo de gestão das escolas, em virtude de a designação de ações direcionadas, com apontamentos de objetivos claros, consensuais e, por conseguinte, com estratégias de trabalho muito bem definidas. Essas características apontam, e muito, para o que se desenvolvia nas fases organizacional e comportamental, conforme explicitado anteriormente.

A própria dinâmica dos temas propostos e conteúdos abordados apontam, neste estudo, para quatro pressuposto. O primeiro, é que a estrutura do curso ministrado mais se assemelhou à dinâmica puramente da organização burocrática, tecnicista, voltado, especificamente, para uma gestão aberta, compartilhada e que, efetivamente, traduzisse o modelo de gestão democrática ou de democratização da escola pública.

²³ Para esta dissertação está sendo denominado como Projeto de Gestão.

²⁴ O PDE Escola é um programa de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo. Seu objetivo é auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão e, para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros destinados a apoiar a execução de todo ou parte do seu planejamento. (<http://pdeescola.mec.gov.br/> - acesso em 01/07/2012)

Para Lima (2001, p. 21-26),

O modelo racional acentua o consenso e a clareza dos objetivos organizacionais [...] e pressupõe a existência de processos e de tecnologias claros e transparentes. [...] É a racionalidade burocrática que é posta em causa, quer em termos da sua aplicabilidade ao funcionamento da escola, quer em termos de modelo de análise para o seu estudo. [...] É o caráter heurístico da racionalidade que é assinalado, bem como a importância da distinção entre 'normas de satisfação' e 'normas de otimização'. As primeiras justificam os conceitos de 'racionalidade de satisfação', enquanto as segundas são apanágio da racionalidade clássica, de tipo económico.

O segundo pressuposto diz respeito ao gerenciamento do conjunto de atividades que corroboram com a dinamização do processo de desenvolvimento administrativo e pedagógico da escola (dimensões econômica e pedagógica). As normas de satisfação e otimização primam pelo modelo gerencial tendo como ponto de partida o planejamento das ações técnico-administrativas e técnico-pedagógicas da escola. Assim, seria o apontamento do modelo de administração da escola pelos critérios do gerenciamento estratégico, sem vislumbrar a possibilidade de uma gestão pautada no compartilhamento das decisões e democraticamente voltada para as decisões do coletivo escolar, em uma perspectiva multidimensional, devido à supervalorização ao longo do curso dos princípios que tratam da eficiência econômica e da eficácia pedagógica, excluindo, segundo minha análise, os princípios da efetividade (dimensão política) e da relevância (dimensão cultural).

Partindo para um terceiro pressuposto, é possível elucidar que a formação ministrada aos gestores eleitos teve um caráter prático e que evidenciou a racionalidade burocrática no gerenciamento e na gestão das escolas públicas municipais de Aparecida de Goiânia, e não apontou os propósitos, princípios e critérios que desenvolvem as multidimensões que, historicamente, permeiam o processo de gestão/administração escolar.

Por último, o quarto pressuposto diz respeito à tradicional centralização política e administrativa, desenvolvida no curso, que corresponde ao controle político-administrativo da escola, sem tradição de autonomia que, segundo Lima (2001, p. 36), “configuram um centralismo educativo comandado por um aparelho administrativo central”. Nesse caso, o ‘centralismo educativo’ é comandado pela própria Secretaria Municipal da Educação (força externa) que, de fato se autodenomina como a gerenciadora das ações de gestão escolar na rede municipal de Educação. Dessa forma, é possível afirmar que o primeiro curso de formação de gestores escolares, após as eleições, apresentou um caráter mais informativo e esclarecedor a respeito das atividades gerais ligadas a uma gestão/administração de escolas, que necessariamente um espaço de discussão sobre gestão escolar, mais acentuadamente, que

valorizasse as dimensões cultural, política, pedagógica e econômica nas escolas da rede municipal, enquanto componentes do Projeto Político Pedagógico.

3.1 Análise dos Projetos de Gestão Escolar e o Paradigma Multidimensional da Administração da Educação

A análise dos Projetos de Gestão elaborados pelos diretores eleitos no primeiro pleito democrático, na Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia foi efetuada dentro das seguintes categorias de análise: dimensão econômica, pedagógica, política e cultural, que subjazem o objeto deste estudo que é o paradigma multidimensional da administração da Educação. A análise de conteúdo pautou-se pela busca dessas categorias e da incidência ou não dos princípios que compõem o paradigma multidimensional da administração da Educação proposto por Sander (2007).

Vale ressaltar que não foi possível inferir a abrangência dos projetos de gestão escolar nem as suas consequências nas escolas e/ou CMEIs, mas, seguramente, permitiram fazer um levantamento acerca da gestão escolar na RME de Aparecida de Goiânia. Dos sessenta e dois projetos de gestão entregues à SME, eu pude analisar apenas cinquenta e três²⁵, sendo 47 de escolas municipais e 6 de centros municipais de educação infantil. Os outros nove projetos²⁶ não foram analisados devido à sua ausência nos arquivos da SME – não justificada quando solicitados por mim para comporem a pesquisa. Após a realização da análise dos cinquenta e três projetos, verificou-se que apenas seis apresentavam as categorias propostas para este estudo.

É importante reiterar que as questões que permearam a definição dos projetos para análise, não se pautaram em questões como aprovação, reprovação, qualidade ou originalidade dos projetos, mas com a presença das categorias de análise propostas para este estudo, que estão ligadas a questões como abordar ou não as dimensões econômica, pedagógica, política e cultural de cada realidade da gestão apresentada nos projetos.

Os demais projetos, 47 ao todo, foram analisados seguindo os mesmos critérios, porém, apresentaram apenas a possibilidade de duas dimensões ou de apenas uma, conforme ilustra o quadro a seguir:

²⁵ Por questões de ordem ética, quando da citação ou relato de algum projeto de gestão, o nome da instituição será substituído por nome bíblico.

²⁶ Seis de Escolas e três de CMEIs.

QUADRO 4
Distribuição dos 47 Projetos de Gestão com uma ou duas dimensões e suas características

Dimensão	Características	Quantidade
Econômica	Foco central da gestão nos recursos financeiros, materiais e patrimoniais da unidade escolar. Não há simultaneidade com a dimensão pedagógica. O enfoque é acentuado na rotina administrativa da gestão escolar.	03
Pedagógica	Tem no pedagógico da unidade escolar a ideia de desenvolvimento da gestão, porém, não leva em consideração os condicionantes relacionados à dimensão econômica, necessários à consecução pedagógica da unidade escolar.	16
Econômica e Pedagógica	Há simultaneidade na relação econômica-pedagógica. Percebe-se que o gerenciamento dos recursos financeiros, materiais, tecnológicos, humanos e patrimoniais cooperam, nos projetos, para o êxito na consecução da dimensão pedagógica, porém não apresentam valorização das dimensões cultural e política, necessárias na definição das demais. E, a dimensão pedagógica não faz relação com a econômica quando, nos projetos, são tratadas as questões relativas ao Projeto Político Pedagógico, PDDE e PDE-Escola.	28
Total		47

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

Da análise realizada nos 47 projetos, foi possível perceber que estes não apresentaram situações efetivas que viabilizassem que os processos de ensino e aprendizagem partissem das demandas e aspirações culturais e políticas da comunidade escolar, vale ressaltar, que na contemporaneidade, esse fator enfraquece as dimensões pedagógica e econômica. Desses 47 projetos, quatro sequer trataram do processo de democratização da escola pública, que deveria permear a construção do projeto em virtude da nova realidade de ascensão à função de diretor escolar na RME.

Tendo por base as 47 análises, é possível considerar que a administração nessas unidades escolares ou CMEIs não está próxima de uma perspectiva multidimensional da administração da Educação, levando em consideração que os projetos analisados não apontam para esta multidimensionalidade, ficando apenas na uno-dimensionalidade (econômica ou pedagógica) ou duo-dimensionalidade (econômica e pedagógica) que galgam os ideários da gestão escolar baseada muito mais em uma perspectiva tecnoburocrática que multidimensional. Esta constatação se dá também devido à natureza centralizadora da SME na concepção, organização e desenvolvimento do curso de formação para os diretores.

Em uma perspectiva multidimensional, os Projetos de Gestão deveriam possibilitar o envolvimento cotidiano da comunidade escolar, local e do governo, nas questões e dimensões que valorizam a cultura e a política e, assim, permeiam os anseios e demandas dessa comunidade, viabilizando, dessa forma, as ações pedagógicas da escola, por meio do planejamento sólido do Projeto Político Pedagógico, e que descentalizem a tomada de decisão em relação aos recursos financeiros que a instituição recebe, bem como do gerenciamento dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e patrimoniais.

Os seis Projetos de Gestão analisados que apresentaram as categorias de análise propostas por este estudo, indicaram uma perspectiva multidimensional de administração da escola. Assim, esses Projetos de Gestão se mostraram como referenciais, pois, além de apresentarem as dimensões econômica, pedagógica, política e cultural, valorizaram o Projeto Político Pedagógico, levando em consideração a democratização da gestão e das relações escolares, pontos essenciais na discussão do paradigma multidimensional da administração da Educação, discutidos em cada dimensão apresentada nos capítulos um e dois desta dissertação.

Nesse sentido, foram inseridos neste grupo os projetos que destacaram a articulação da gestão com os segmentos que compõem a comunidade escolar: professores, alunos, pais e funcionários, bem como com a comunidade local em que a unidade escolar²⁷ (escola ou CMEI) está inserida, como associação de moradores, instituições religiosas, grupos sociais, dentre outros.

Outro aspecto considerado foi a articulação das propostas da gestão com as políticas educacionais emanadas pela Secretaria Municipal da Educação e pelo Ministério da Educação. Dessa forma, foi possível observar quatro dimensões importantes na inter-relação com o paradigma apresentado por Sander (2007), destacando a relevância cultural para a efetividade política da unidade escolar, em consonância à eficácia pedagógica e com a eficiência econômica, de forma interdisciplinar, confluindo para um projeto de gestão voltado a atender, democraticamente, as demandas e necessidades não só da comunidade escolar, mas também da comunidade local.

Dessa forma, foi possível analisar o tipo de administração proposta, tendo como referência as fases de desenvolvimento da administração escolar no Brasil e a incidência dessas fases nessa nova concepção, destacando se a gestão se enquadraria nas características organizacionais, comportamentais, desenvolvimentistas ou socioculturais ou se apontava para um conjunto de características interdisciplinares e/ou transdisciplinares (SANDER, 2007) que abrangessem essas quatro fases do desenvolvimento da administração da Educação no Brasil e que influenciam até hoje as formas de organização da escola, porém, de forma isolada.

Para a uma melhor compreensão da análise realizada, o quadro 5 representa as características encontradas que se destacaram nos seis Projetos de Gestão como possíveis de se enquadrarem na administração escolar multidimensional:

²⁷ Por questão ética, os seis projetos abordados a partir de agora serão denominados apenas como unidade escolar sem a definição como Escola ou CMEI garantindo assim a imparcialidade da pesquisa em termos de análise institucional.

QUADRO 5
Características dos Projetos de Gestão Escolar Multidimensionais

Dimensão	Características
Econômica (Eficiência)	Tratam os recursos humanos, financeiros, materiais, patrimoniais, tecnológicos, midiáticos dentre outros, como necessários para a consecução da gestão pedagógica da escola. Demonstram simultaneidade à dimensão pedagógica uma vez que entendem que os recursos (eficiência econômica) é que traduzem a possibilidade do desenvolvimento da organização escolar a partir do PPP em prol da melhoria dos processos de ensino e aprendizagem. Apresenta uma preocupação com a rotina administrativa escolar, mas não acentua nela o foco do seu desenvolvimento.
Pedagógica (Eficácia)	Entendem que é a partir do PPP que há dinamização da gestão pedagógica da escola levando em consideração que os objetivos organizacionais que incidem no processo educativo devem ser estabelecidos de acordo com a demanda da comunidade escolar e local. Há simultaneidade na relação econômica-pedagógica uma vez que destacam que os recursos (humanos, físicos, financeiros e didáticos) devem substanciar os processos de ensino e aprendizagem. Percebe-se que o gerenciamento dos recursos financeiros, materiais, tecnológicos, humanos e patrimoniais cooperam, nos projetos, para o êxito na consecução da dimensão pedagógica, porém, sempre destacando o caráter cultural e político que a organização escolar tem no enfrentamento das questões econômicas em detrimento das questões pedagógicas. É nítida nos Projetos de Gestão das seis unidades escolares a submissão dada ao PDDE e PDE-Escola em relação ao PPP.
Política (Efetividade)	Entendem que o processo de desenvolvimento da organização escolar, como os seus planejamentos e objetivos, devem ser levantados, debatidos, discutidos e aprovados pela comunidade escolar visto que a escola existe para ela. Veem nas demandas que são emanadas pela SME (força externa) a possibilidade de auxílio às demandas que são da escola.
Cultural (Relevância)	Acreditam que os processos de ensino e aprendizagem, assim como o desenvolvimento e execução do PPP terão êxito somente se partirem do planejamento que leve em consideração a realidade sociocultural da comunidade escolar e local onde a escola está inserida. Além disso, tratam da manutenção de um ambiente escolar em que a cultura organizacional seja instruída a partir dos princípios éticos buscando harmonia e qualidade na convivência entre todos os agentes partícipes do processo educacional.

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

Conforme o quadro 5, é possível afirmar que uma dimensão está interligada à outra tendo em vista a importância de uma na consecução e desenvolvimento da outra. É nesse sentido que Sander (2007) considera que o paradigma multidimensional da administração da Educação deve ser simultâneo, interdisciplinar e transversal.

Nos Projetos de Gestão analisados, a administração escolar é entendida como um instrumento de gestão democrática, os referidos documentos procuraram destacar a real necessidade e elevada importância da participação efetiva da comunidade no desempenho administrativo e pedagógico da organização escolar.

Os Projetos de Gestão apresentaram como diferencial o princípio que a participação efetiva da comunidade e do coletivo da escola, que anseiam por inovações e mudanças, aponta para a gestão democrática da Unidade Escolar, levando em consideração a reelaboração do Projeto Político Pedagógico, de forma democrática e participativa, em consonância às características culturais, políticas, pedagógicas e econômicas da unidade escolar.

O Projeto de Gestão da Unidade Escolar Gênesis, onde é possível constatar essa afirmativa anterior, se dá mediante ao movimento dialético entre uma dimensão e outra, pois a autoria do projeto destaca que,

O caráter mediador desta gestão manifesta-se de forma peculiar na gestão Democrática, porque **os fins a serem alcançados relacionam-se à emancipação cultural de sujeitos históricos**. Tanto o conceito de qualidade da educação quanto o de democratização de sua gestão ganham novas configurações. Nesta gestão Democrática, em uma administração colegiada, a educação é tarefa de todos, família, governo e sociedade, para tanto é necessário o envolvimento de todos os sujeitos participantes do processo educacional, que devem entender e participar deste, como um trabalho coletivo, pois é dinâmico e exige ações concretas. Para tanto, é necessário que a gestão Democrática seja vivenciada no dia a dia da escola (Projeto de Gestão da Unidade Escolar Gênesis; grifos meus).

Essa parte do Projeto de Gestão evidencia que a relevância cultural deve perfazer as ações das demais dimensões do paradigma multidimensional da administração da Educação. O projeto afirma explicitamente que para haver gestão democrática é importante a presença organizada da sociedade na escola, acompanhando e participando do processo educacional, onde o diretor descentraliza o poder, distribuindo as responsabilidades entre todos. E prossegue considerando que na gestão democrática, todas as pessoas ligadas à escola podem tornar-se representativas e decidir sobre os aspectos administrativos e pedagógicos.

O Projeto de Gestão da Unidade Escolar Êxodo, justifica-se a partir da expectativa em atender de forma honesta e eficiente a toda a comunidade escolar, levando em consideração que o objetivo da direção é a construção de uma gestão participativa – como seu foco principal. Destaca ainda que por meio do diálogo e das discussões coletivas os problemas que emergem no dia a dia da escola poderão ser discutidos, avaliados e resolvidos de forma democrática. O Projeto destaca a importância de a escola partir da realidade sociocultural do contexto onde está inserida, para depois empreender objetivos e projetos que visam o pleno desenvolvimento da instituição e dos processos de ensino e aprendizagem.

Na Unidade Escolar Levítico, o Projeto de Gestão tem por justificativa a perspectiva democrática, onde o gestor precisa trabalhar os conflitos, desencontros e ter a devida competência para buscar novas alternativas que atendam às necessidades da comunidade escolar. A participação ativa de todos os membros da comunidade escolar e o respeito à individualidade de cada um é destacada como uma das formas de enriquecer e viabilizar a gestão democrática. O Projeto de Gestão aponta como filosofia de trabalho a liderança democrática que, na concepção da autoria, deve ser capaz de interagir com todos os segmentos da comunidade escolar. De acordo com a sua concepção, a realidade cultural e o

contexto socioeconômico da comunidade escolar, indicam o que dever realmente ser pautado como objetivos educacionais da escola.

O quarto Projeto de Gestão é o da Unidade Escolar Números, este, por sua vez, tem como justificativa de trabalho a observação do papel da escola para os processos de ensino e aprendizagem, levando em consideração que a liderança da equipe escolar é fundamental para todas as ações. Considera que a proposta de trabalho deve ser firmada em uma concepção de escola participativa, democrática e dinâmica. Nesse sentido, destaca que cabe ao gestor assumir a liderança deste processo com a devida competência técnica e política, de forma que a participação seja o principal meio de assegurar essa democratização na escola. Assim, entende que o trabalho do diretor deve ser realizado de forma eficaz e, por mais que utilize meios burocráticos, estes deverão facilitar e não atrapalhar os processos de ensino e aprendizagem, em uma perspectiva de gestão voltada para as pessoas: visão cultural e política da realidade educacional.

O Projeto de Gestão da Unidade Escolar Deuteronômio, justifica-se a partir da constituição de uma escola democrática e transparente diante da sociedade, onde, durante toda a estrutura do projeto, a autoria não economizou a utilização dos termos democrático, participativo e gestão transparente. Destacou a importância da elaboração de ações pedagógicas que garantam que a qualidade do ensino público seja discutida coletivamente, descentralizando a tomada de decisões e valorizando a cultura escolar.

O Projeto de Gestão da Unidade Escolar Josué teve por justificativa uma concepção democrática e participativa da gestão escolar voltada para todos os envolvidos no dia a dia da escola, visando um trabalho coletivo, no qual as decisões sejam tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entende-se que as ações da instituição devam ser construídas coletivamente, buscando uma Educação democrática, por meio da autonomia para planejar, organizar, dirigir e avaliar o processo educativo da Unidade Escolar. O projeto apresenta uma filosofia de trabalho que propõe a construção de uma proposta educacional firmada nos pilares de uma gestão verdadeiramente democrática com objetivos claros, transparência, responsabilidade e participação de todos, primando pela realidade cultural da escola.

Após a explanação a respeito dos seis Projetos de Gestão destacados para a realização deste estudo, o próximo passo trata-se do processo de identificação dos princípios da multidimensionalidade na administração escolar encontrados nestes projetos. Para tanto, a análise irá perfazer o caminho inverso da apresentação das dimensões apontadas no segundo capítulo desta dissertação.

3.1.1 Dimensão Cultural enquanto Relevância da Gestão Escolar

Duas questões importantes norteiam a dimensão cultural, a primeira diz respeito à gestão voltada para a realidade cultural da comunidade, ou seja, do espaço comunitário onde a unidade escolar está inserida. A segunda reflete a própria cultura organizacional criada e disseminada em âmbito escolar. Ambas são importantes para garantir que o Projeto Político Pedagógico seja discutido, encaminhado e executado conforme essas culturas.

No que diz respeito a uma gestão escolar que tenha como fio condutor a dimensão cultural, enquanto relevância para o trabalho do gestor, os seis Projetos de Gestão apresentaram as seguintes características, conforme delineadas no quadro 6:

QUADRO 6
Características da Dimensão Cultural nos Projetos de Gestão Analisados

Unidade Escolar	Características
Gênesis	Emancipação cultural de sujeitos históricos. Relação da cultura escolar com a cultura do aluno.
Êxodo	Realidade sociocultural do contexto onde a escola está inserida. Desenvolvimento da instituição e dos processos de ensino e aprendizagem baseados na realidade sociocultural.
Levítico	Interação dos segmentos da comunidade escolar na realidade cultural e no contexto socioeconômico da comunidade escolar.
Números	Gestão voltada para as pessoas: visão cultural e política da realidade educacional.
Deuteronomio	Qualidade do ensino público interligada à valorização da cultura escolar.
Josué	Proposta educacional firmada nos pilares da realidade cultural da escola.

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

Observa-se que a cultura local e a cultura organizacional da escola estão imbricadas uma na outra, ou seja, mesmo que se note diferença no conceito de uma ou de outra, para os Projetos analisados há uma simultaneidade no uso do termo “cultura”, visto que a maior parte da comunidade escolar é composta por membros da comunidade local – que são os alunos e os seus pais ou responsáveis. Assim, é notória a relevância de se partir da dimensão cultural na discussão das demandas do processo ensino e aprendizagem que sistematicamente é o objetivo da escola.

Para Luck (2009, p. 115),

(...) o conceito de cultura organizacional se refere, pois, às práticas regulares e habituais da escola, à sua personalidade coletivamente construída e amalgamada, a partir do modo como as pessoas, em conjunto, pensam sobre a escola como um todo; sobre o papel que a escola representa em sua comunidade e na sociedade em geral; sobre o papel individual e coletivo das atuações de seus participantes. Também se refere aos valores que expressam e traduzem em seus discursos comuns, em suas ações cotidianas e em sua comunicação e relacionamento interpessoal regularmente estabelecidos.

Nessa perspectiva, a cultura organizacional está relacionada às realizações, práticas, relações e discursos que se desenvolvem no ambiente escolar em um movimento de participação de todos os agentes envolvidos no processo educacional. Dentro dessa dinâmica, não há possibilidade de se excluir a cultura local ou a cultura do aluno na consecução da cultura organizacional, visto que a primeira é que auxilia os participantes do ambiente escolar a compor a cultura organizacional dessa escola.

Partindo desse pressuposto, os projetos analisados mostram para haver ensino, é necessário partir da cultura – local e organizacional – o que inclui as demandas de todos os sujeitos envolvidos no processo educativo. Só assim, a gestão da escola poderá desenvolver-se na perspectiva da relevância cultural, ressaltando que esta relevância implica na conexão entre a realidade da administração escolar e os valores culturais historicamente construídos na vida coletiva dos sujeitos envolvidos no dia a dia da escola (SANDER, 2007).

Essa dimensão paradigmática só terá relevância se bem tratada, discutida, elaborada e desenvolvida na escola concorrendo para a transversalidade com as demais dimensões (política, pedagógica e econômica) e expressamente alocada nos fins e meios que tratam do Projeto Político Pedagógico.

3.1.2 Dimensão Política enquanto Efetividade da Gestão Escolar

A dimensão política diz respeito ao grau de participação dos membros da comunidade, direta ou indiretamente, comprometidos com a gestão da escola, ou seja, quanto maior o grau dessa participação, maior será a efetividade da gestão escolar e a sua capacidade política para atender às necessidades e aos anseios da comunidade (SANDER, 2007).

Nesse sentido, a análise realizada nos seis Projetos de Gestão revelou as seguintes características, salientadas no quadro 7:

QUADRO 7
Características da Dimensão Política nos Projetos de Gestão Analisados

Unidade Escolar	Características
Gênesis	Presença organizada da sociedade na escola. Acompanhamento e participação no processo educacional. Descentralização do poder do diretor e distribuição das responsabilidades. Representação e tomada de decisão sobre os aspectos administrativos e pedagógicos baseados na consulta à comunidade escolar.
Êxodo	Atendimento de forma honesta e eficiente a toda a comunidade escolar. Construção de uma gestão participativa. Diálogo e discussões coletivas com a comunidade onde os problemas que emergirem no dia a dia da escola poderão ser discutidos, avaliados e resolvidos de forma democrática.
Levítico	Perspectiva democrática, onde o gestor precisa trabalhar os conflitos e desencontros. O diretor deve ter competência para buscar novas alternativas que atendam às necessidades da comunidade escolar. A participação ativa de todos os membros da comunidade escolar e o respeito à individualidade de cada um é destacada. Gestão baseada na liderança democrática que, na concepção da autoria, deve ser capaz de interagir com todos os segmentos da comunidade escolar.
Números	Liderança da equipe escolar é fundamental para todas as ações. A proposta de trabalho se firma em uma concepção de escola participativa, democrática e dinâmica. Destaca que cabe ao gestor assumir a liderança deste processo com competência técnica e política, na qual a participação é o principal meio de assegurar a democratização da escola.
Deuterônimo	Gestão democrática, participativa e transparente diante da sociedade. A qualidade do ensino público é discutida coletivamente. Descentralização na tomada de decisões.
Josué	Concepção democrática e participativa da gestão escolar voltada para todos os envolvidos no dia a dia da escola. Trabalho coletivo, no qual as decisões sejam tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Ações da instituição construídas coletivamente. Proposta educacional firmada nos pilares de uma gestão democrática com objetivos claros, transparência, responsabilidade e participação de todos.

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

Todos os projetos analisados consideram que a gestão deve ser democrática e participativa. Se a dimensão política da gestão escolar é a representação da efetividade do gestor em atender às demandas da comunidade, ela também só é possível se esse gestor partir da realidade sociocultural onde a escola está edificada na consecução de uma cultura organizacional relevante e que prima pela efetividade política do gestor na condução e resolução das questões que emergem do cotidiano escolar.

Nesse sentido, cabe ressaltar que essa condição se constrói mediante uma perspectiva proativa, empreendedora, competente e orientada por elevado espírito educacional, critérios que qualificam a participação no contexto da escola, que é política.

Para Lück (2009, p. 71),

(...) com essa perspectiva, a participação se constitui em uma expressão de responsabilidade social inerente à expressão da democracia. Pode-se definir, portanto, a gestão democrática, como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões (LÜCK, SIQUEIRA, GIRLING e KEITH, 2008), ela envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo como um todo, pela ação coletiva. [...] A participação constitui uma forma significativa de, ao promover maior aproximação entre os membros da escola, reduzir desigualdades entre eles. Portanto, a participação está centrada na busca de formas mais democráticas de promover a gestão de uma unidade social. As oportunidades de participação se justificam e se explicam, em decorrência, como uma íntima interação entre direitos e deveres, marcados pela responsabilidade social e valores compartilhados e o esforço conjunto para a realização de objetivos educacionais.

Essa concepção da autora indica que a efetividade política da gestão escolar terá funcionalidade apenas, no que diz respeito à multidimensão paradigmática – assim como salientado neste estudo. Para que realmente ocorra a referida efetividade política, é preciso que se mobilize a participação da comunidade escolar de modo efetivo na tomada de decisões, nas discussões, assim como no levantamento das prioridades culturais relevantes que empreendem os processos de ensino e aprendizagem.

Para que isso ocorra, torna-se necessário que o Projeto Político Pedagógico da escola seja bem definido no que diz respeito aos processos de participação da comunidade escolar e suas representações. Os pressupostos indicam que galgará a relevância cultural apenas aquela administração escolar que vislumbrar a sua efetividade política para a sua comunidade por meio do atendimento das suas demandas, na resolução dos conflitos e das situações rotineiras.

3.1.3 Dimensão Pedagógica enquanto Eficácia da Gestão Escolar

Para Sander (2007), a administração pautada pela eficácia pedagógica preocupa-se com a consecução dos objetivos educacionais da escola. Sendo assim, infere-se aqui que para instituir os objetivos da escola, duas dimensões devem ser priorizadas por essa instituição: a cultural e a política. A análise realizada nos seis Projetos de Gestão revelou as seguintes características, a respeito da dimensão pedagógica – conforme o quadro 8.

QUADRO 8
Características da Dimensão Pedagógica nos Projetos de Gestão Analisados

Unidade Escolar	Características
Gênesis	Desenvolvimento de ações e estratégias eficazes e eficientes para melhorar a qualidade do ensino. Tem o aluno como centro dos processos de ensino e aprendizagem. Tem o PPP como norteador das ações pedagógicas da escola.
Êxodo	Atendimento das necessidades educacionais e formativas dos alunos. O PPP é entendido como documento que orienta os objetivos escolares para o atendimento à formação do aluno.
Levítico	Formação do aluno como sujeito crítico, participativo e com competência científica. O PPP é ação conjunta no se refere ao atendimento aos objetivos escolares. A gestão pedagógica da escola pautar-se-á nas ações levantadas e discutidas com a comunidade escolar.
Números	Gestão pedagógica eficaz. Relação dos objetivos educacionais com o processo avaliativo. O PPP é destacado com o planejamento eficaz das ações gerais e pedagógicas da escola.
Deuteronomio	Foco na aprendizagem do aluno. Os objetivos da escola são definidos no PPP. Busca pela qualidade do ensino de forma participativa envolvendo a comunidade escolar nas ações pedagógicas.
Josué	Busca do ensino de qualidade por meio de metodologias e objetivos diferenciados. PPP como ferramenta de organização pedagógica da escola.

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

Pensar que a dimensão pedagógica se lança apenas para o alcance dos objetivos da organização educativa é, sem sombra de dúvidas, relacioná-la apenas às questões pontuais da sala de aula. No entanto, não é assim, pois a dimensão pedagógica abarca todo o movimento das demais dimensões na administração escolar, visto que precisa da sua complementariedade para que as ações de ensino e aprendizagem sejam cotejadas por meio das questões culturais, políticas e econômicas que desencadeiam a multidimensionalidade da gestão escolar.

Dos Projetos de Gestão analisados, três questões são pontuais e unânimes a respeito da gestão pedagógica: ensino de qualidade, foco voltado para o aluno na relação ensino-aprendizagem e o Projeto Político Pedagógico como carta geral e pedagógica da escola. Todas essas questões se voltam para uma pergunta: qual é o principal objetivo da escola?

Para Lück (2009, p. 94),

(...) a resposta lógica a essa questão é a de que os alunos aprendam e tenham a oportunidade de desenvolver o seu potencial e as habilidades necessárias para que possam participar ativamente dos contextos sociais de que fazem parte, tanto aproveitando o seu acervo sociocultural e produtivo, como contribuindo para a sua expansão. Aprendizagem e formação dos alunos são, pois, o foco do trabalho escolar.

Assim, esse é o objetivo da escola, o que viabiliza também o alcance de outros objetivos, como a busca pela qualidade do ensino, visto que o objetivo central apontado por Lück (2009) coloca o aluno como foco principal do processo educativo. Se a escola é uma organização social constituída nas relações e ações diárias cotidianas, as pessoas contribuem de uma forma ou de outra para o seu desenvolvimento, dessa forma, ela também deve

objetivar atender às demandas dessas pessoas, que na sua maioria, são alunos e pais de alunos que nela depositam suas esperanças para conquistar a aprendizagem significativa para o desenvolvimento humano.

Para tanto, segundo Lück (idem),

(...) esse processo, por certo, por sua complexidade, dinâmica e abrangência, demanda uma gestão específica que envolve a articulação entre concepções, estratégias, métodos e conteúdos, assim como demanda esforços, recursos e ações, com foco nos resultados pretendidos. Esse processo de articulação representa a gestão pedagógica. [...] É evidentemente lógico que as ações desenvolvidas na escola tenham um manifesto e intencional sentido pedagógico, isto é, que todas e cada uma delas constituam-se em um ato direcionado intencionalmente para transformações dos processos sociais nela praticados e, em última instância, de transformação da própria prática pedagógica e da escola como um todo, de modo a que os alunos tirem melhor proveito dela. Daí porque constituir-se a gestão pedagógica em uma das dimensões mais importantes do trabalho do diretor escolar [...].

Mesmo que na escola existam outros cargos ou funções que dizem respeito ao desenvolvimento pedagógico, cabe exclusivamente ao administrador escolar a busca pela eficácia pedagógica na intersecção entre as demais dimensões. Vale ressaltar, que a responsabilidade pela eficácia, efetividade e relevância pedagógico-político-cultural dos processos de ensino e aprendizagem, permanece sempre com o gestor escolar, sendo ele responsável pela liderança, coordenação, orientação, planejamento, acompanhamento e avaliação do trabalho pedagógico exercido pelos professores e praticados na escola como um todo (LÜCK, 2009).

Em relação ao PPP, a atualidade dos processos pedagógicos, a contextualização de seus conteúdos em relação a essa realidade, os métodos de sua efetivação, a utilização de tecnologias, a dinâmica de sua realização, a sua integração em um currículo coeso são princípios que apontam que o PPP é o direcionador da gestão pedagógica que deve ser multidimensional e administrada pelo gestor escolar.

Não há possibilidade de estruturar a concepção da gestão escolar em uma ou duas dimensões, assim conforme foi visto na maioria dos projetos analisados que apresentaram um viés mais econômico ou mais pedagógico ou econômico-pedagógico. A inter-relação, transdisciplinaridade e multidimensionalidade da relevância, efetividade, eficácia e eficiência é que empreendem um PPP que efetivamente responderá à cultura, à política, ao pedagógico e ao econômico da administração escolar.

3.1.4 Dimensão Econômica enquanto Eficiência da Gestão Escolar

Esta dimensão trata dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos, midiáticos, estruturais e administrativos que envolvem o desenvolvimento da gestão escolar. Nesse sentido, a eficiência para o desenvolvimento da gestão deve levar em consideração os fenômenos organizacionais, assim como as questões de ordem administrativa. Há uma relação entre a racionalidade instrumental e a produtividade operacional (SANDER, 2007). Nos seis Projetos de Gestão, a análise realizada observou as seguintes características, enquanto dimensão econômica, assim como ilustra o quadro 9:

QUADRO 9
Características da Dimensão Econômica nos Projetos de Gestão Analisados

Unidade Escolar	Características
Gênesis	Melhoria das relações interpessoais. Participação coletiva. Diálogo entre os segmentos escolares. Conscientização de todos para cuidarem, preservarem e melhorarem o patrimônio público da escola. Gerenciamento criterioso dos recursos financeiros. Modernização da gestão. Aquisição de novos meios tecnológicos e midiáticos.
Êxodo	Administração dos processos que envolvem as pessoas. Contribuição da comunidade para a preservação do patrimônio escolar. Transparência e idoneidade em relação às questões de ordem financeira. Melhoria no planejamento e administração dos recursos materiais e didáticos.
Levítico	Gestão de pessoas voltada para o profissionalismo e ética. Os recursos financeiros serão gerenciados pelo diretor escolar e representantes dos demais segmentos da escola. Aquisição de materiais didáticos.
Números	Entende que as relações humanas no trabalho devem ser tranquilas e saudáveis. Propõe que a comunidade escolar seja mobilizada para a conservação do patrimônio escolar. As verbas serão geridas pelo Conselho Escolar.
Deuteronômio	Mobilização dos profissionais da escola para desempenharem as suas funções com responsabilidade e compromisso com a comunidade escolar. Promoção de palestras a toda comunidade escolar para que zelem e conservem o patrimônio escolar. Ações coletivas no gerenciamento dos recursos financeiros. Aquisição de novos instrumentos tecnológicos para dinamização do processo educativo.
Josué	Gestão focada nos recursos humanos da escola para que os objetivos sejam alcançados. Recursos financeiros administrados pela direção escolar e seu conselho específico. Conservação e manutenção do patrimônio escolar. Gerenciamento dos recursos materiais e didáticos.

Fonte: Análise de conteúdo por ARRUDA, 2012.

A dimensão econômica é para a administração escolar a busca pela eficiência no que diz respeito às questões que envolvem os recursos da escola. Questões como economicidade, produção, desenvolvimento e racionalidade permeiam a essência dessa dimensão. No entanto, a função da gestão escolar não é apenas gerenciar os recursos. O próprio Projeto Político Pedagógico da escola aborda que as questões que zelam pelos recursos devem estar voltadas para as multidimensões em prol do alcance do objetivo central da escola, que é a aprendizagem do aluno.

Nos projetos analisados, o tratamento dos recursos foi realizado de forma circular, ou seja, mesmo com descrição de itens, os recursos (humanos, físicos, financeiros e didáticos) foram tratados interdisciplinarizando um recurso ao outro, ou seja, para que os recursos

humanos atendessem às expectativas do que foi lançado nos projetos, o patrimônio físico, material e financeiro deveria empreender e se desenvolver na busca do desenvolvimento institucional.

Apenas a Unidade Escolar Números não tratou especificamente sobre os recursos didáticos (tecnológicos e midiáticos), mas na parte dos recursos financeiros apontou que seriam passadas listas de materiais ao Conselho Escolar para que fossem priorizados de acordo com a sua necessidade.

No que diz respeito ao desenvolvimento, pelo gestor escolar, dessa dimensão em contraposição às demais apresentadas anteriormente, e no que diz respeito à gestão administrativa da escola, Lück (2009, p. 106) destaca que

(...) a administração da escola, envolvendo recursos físicos, materiais, financeiros e humanos, foi o foco da ação do diretor no tempo da escola conservadora, elitista e orientada pelo paradigma Positivismo²⁸, que via os processos educacionais fragmentados e atuava sobre eles, um de cada vez e como um valor em si mesmo, para garantir a qualidade do ensino. Segundo essa concepção paradigmática limitada, o diretor escolar dedicava a maior parte do seu tempo buscando garantir esses recursos para a escola, na expectativa de que os processos educacionais fluíssem naturalmente. Houve, porém, uma mudança paradigmática na dinâmica humana, associada a mudanças substanciais no modo de ser e fazer e nas dinâmicas sociais e de todos os empreendimentos humanos, implicando em mudanças da superação da ótica limitada da administração em si para a da gestão de caráter abrangente e interativo (LÜCK, 2007). Esta mudança paradigmática coloca a administração como uma dimensão de papel subsidiário para a ação educacional, no contexto de várias outras dimensões da gestão.

Dessa forma, a gestão administrativa, segundo ainda a autora (idem),

[...] se situa no contexto de um conjunto interativo de várias outras dimensões da gestão escolar, passando a ser percebida como um substrato sobre o qual se assentam todas as outras, mas também percebido com uma ótica menos funcional e mais dinâmica. [...] A passagem de uma ótica fragmentada da educação, para uma ótica organizada pela visão de conjunto (LÜCK, 2007), tem implicações de grande repercussão sobre a gestão da escola, demandando a contínua articulação entre o modo de pensar e de fazer o trabalho educacional e a necessidade de promoção de articulações e interações, análise conjunta dos diferentes aspectos da realidade, análise do relacionamento entre os objetivos específicos de cada área de atuação, com os objetivos gerais da educação e do projeto pedagógico escolar e a associação desses objetivos com o uso educacional de espaços, bens materiais e físicos e recursos financeiros, voltados para a sua realização. Nesse sentido, há uma mudança de significado dos recursos, que passam a valer não por sua existência na escola, mas pelo uso que se faz deles no processo educacional.

²⁸ Este paradigma citado por Lück (2009) refere-se ao paradigma tecnoburocrático da administração discutido no capítulo um desta dissertação.

Se a administração escolar passa por mudança inclusive na percepção da utilização dos recursos que lhes são confiados, significa que as outras dimensões que interagem entre si na concepção do paradigma multidimensional da administração da Educação, também indicam essa mudança, da relação gestão uno ou duo dimensional, para uma gestão multidimensional.

Conforme percebido ao longo do segundo capítulo que trata exclusivamente do paradigma multidimensional da administração da Educação, as dimensões cultural, política, pedagógica e econômica foram comprovadas nos seis Projetos de Gestão aqui analisados, descritos e contrapostos à literatura que reflete a ideia do paradigma defendido por Sander (2007).

Assim, é possível afirmar que há a presença da multidimensionalidade da administração da Educação e da possibilidade de uma formação de gestores escolares para a consecução desse paradigma, visto que mesmo com a formação dada pela SME de Aparecida de Goiânia aos gestores eleitos, seis unidades escolares foram além do solicitado oficialmente, o que indica houve, por parte dessas unidades, a busca por autonomia por meio dos fatores expostos na análise desses projetos.

Assim, pode-se inferir que os seis projetos analisados demonstraram que a gestão democrática é um instrumento propiciador e norteador das ações administrativas e pedagógicas que envolvem o pleno desenvolvimento de uma escola pública. Descreveram que a relação entre direção, professores, pais, alunos, comunidade local e governo, deva existir em uma perspectiva cultural e política, tornando viáveis, dessa forma, as ações pedagógicas por meio do planejamento sólido do Projeto Político Pedagógico, levando em consideração o currículo e a avaliação escolar, em consonância às demandas da comunidade.

Os projetos ainda indicaram a descentralização nas decisões acerca dos recursos financeiros e que as unidades escolares não acentuaram nas questões econômicas o mecanismo propulsor do processo escolar, pelo contrário, essas questões são valorizadas, porém com foco no pedagógico, no político e no cultural. Além disso, o estudo mostrou que conceberam a ideia que o processo educativo terá êxito apenas se todos os agentes envolvidos no cotidiano das unidades escolares se empenharem no seu papel de sujeito dialético que busca pela ação-reflexão-ação, a construção de uma escola pública democrática, participativa, autônoma e de qualidade em que o respeito à cultura do aluno e da comunidade sejam propiciadores da consecução da cultura organizacional da escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa trouxe uma reflexão sobre a administração escolar no Brasil a partir da análise de seu processo histórico ao revelar que as Teorias da Administração influenciam até hoje a administração da Educação, tendo como referência, em especial, os princípios desvelados em cada fase histórica, a partir dos escritos de Sander (2007), assim como as suas influências na administração educacional e a adoção contraditória, mas possível, do modelo de desempenho administrativo (eficiência, eficácia, efetividade e relevância) na consecução das dimensões levantadas e analisadas, e que correspondem a cada uma das fases de desenvolvimento da administração educacional no Brasil, quais sejam, a econômica, a pedagógica, a política e a cultural.

Foi feita uma apresentação e uma análise do Paradigma Multidimensional ensaiado e defendido por Sander (2007), com os seus estudos a respeito da genealogia do conhecimento da administração da Educação no Brasil, o que pode mostrar, a partir da análise de conteúdo nos Projetos de Gestão da Rede Municipal de Educação de Aparecida de Goiânia, a possibilidade de se propor uma gestão escolar pautada nas multidimensões deste paradigma.

Ao longo da pesquisa e do desenvolvimento desta dissertação foi possível elucidar que o Projeto Político Pedagógico é que pode assegurar uma gestão escolar desenvolvida no plano multidimensional, tendo em vista que o PPP da organização educativa elucidada todos os princípios que coadunam esta multidimensionalidade, pois ele trata dos aspectos econômicos, pedagógicos, políticos e culturais que permeia o processo de ensino e aprendizagem, compreendido como o maior objetivo da escola. Para, além disso, trata-se de um projeto discutido e elaborado pelo coletivo que compõe o contexto escolar.

O estudo ainda possibilitou evidenciar que, dialeticamente, as dimensões cultural, política, pedagógica e econômica se entrecruzam de forma interdisciplinar, simultânea e transdisciplinar objetivando a consecução da gestão escolar que se proponha, a partir do processo de democratização do ensino, no interior da realidade de cada escola. Confirmou, ainda, que é a dimensão cultural que deve empreender a organização política, pedagógica e econômica da instituição escolar, em um movimento transversal, no qual tanto a cultura do

aluno como a da comunidade em que a organização educativa está inserida, deve constituir e determinar o contexto organizacional deste espaço societário.

Dessa forma, a escola também deve levar em consideração as políticas públicas educacionais emanadas pela sua mantenedora – no caso deste estudo a Secretaria Municipal da Educação de Aparecida de Goiânia – assim como do Ministério da Educação. Essas políticas devem ser percebidas como auxílio no processo de desenvolvimento organizacional e, não como empecilho para que o projeto maior da escola (PPP) seja desmerecido. Pelo contrário, se a gestão escolar parte da dimensão cultural para administrar as demais dimensões, deve entender que as políticas educacionais fazem parte desse conjunto, uma vez que é também cultural a forma de organização do sistema escolar no Brasil, por mais que o neoliberalismo tenha tomado conta da administração educacional, por meio da imposição dos modelos de gestão pautados no planejamento estratégico, gerencial e da qualidade total, conforme discutido ao longo desta dissertação.

No que diz respeito ao problema desta pesquisa, é possível afirmar que a gestão de uma escola pública pode ser alicerçada nas dimensões econômica, pedagógica, política e cultural em uma perspectiva multidimensional, simultânea, interdisciplinar e transdisciplinar. Ressalte-se que nesta perspectiva se fortifica a constituição do Projeto Político Pedagógico da organização educativa, no mesmo parâmetro, possibilitando a transparência dessa relação estrutural no campo teórico, o que remete pensar tal semelhança também na atividade prática.

Outro fator preponderante e desvelado ao longo desta pesquisa é a formação do gestor escolar a partir da proposta de Sander (2007), que estão discutidas no terceiro capítulo, cuja concepção centra uma gestão pautada na multidimensionalidade da administração. As qualificações vinculadas às quatro dimensões (econômica, pedagógica, política e cultural) do paradigma se destacam pela dinâmica interdisciplinar, no que diz respeito à formação dos gestores escolares; necessário lembrar que esta formação deve partir da qualificação cultural para as demais, antecipando assim o pressuposto de que é partindo dela que as demais se qualificarão como componentes de um projeto de gestão multidimensional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. L. F. de. **Concepções de gestão escolar e eleição de diretores da escola pública do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2004.

ALONSO, Myrtes. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL/EDUC, 1976.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado (AIE)**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANSOFF, H. I, et all. **Do Planejamento Estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1981.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa-Portugal: Edições 70, 1977.

BARNARD, Chester. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1971.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Campus, 2000.

COSTA, Jorge Adelino. **Imagens organizacionais da escola**. Lisboa: Edições Asa, 1996.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

DE ROSSI, Vera Lucia. **Gestão do Projeto Político Pedagógico – entre corações e mentes**. São Paulo: Moderna, 2004.

DEMO, Pedro. **Desafios Modernos da Educação**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Democratização da escola: eleição de diretores, um caminho?** Goiânia, UFG/FE, 1990.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. São Paulo: Pioneira, 1998.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. São Paulo: Atlas, 1989.

GOLDEMBERG, Miriam. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

LEÃO, Antônio Carneiro. **Introdução à administração escolar**. São Paulo: Nacional, 1953.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOURENÇO FILHO, Manuel B. **Organização e administração escolar: curso básico**. São Paulo: Melhoramentos, 1963.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MENDES, Rosa Emília de Araújo. **Projeto Pedagógico em favor da escola**. Belo Horizonte: AMAE Educando. Ano XXXIII. n° 291 – mai. 2000 ISSN 0102, p. 12-17.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 23 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PARENTE FILHO, J. **Planejamento Estratégico na educação**. Brasília: Plano, 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2008.

_____. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. **Por dentro da escola pública**. 2 ed. São Paulo: Xamã, 1996.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP, 1952.

ROSATTO, Nilde. **Aparecida de Goiânia: O papel da religião na formação do povoado**. Goiânia, UFG, 2004.

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

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SIMON, Hebert A. **Comportamento administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1979.

SOUZA, Angelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. São Paulo, PUC-SP, 2006.

STONER, James A. F.; FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5 ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1999.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de instituições de ensino**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1980.

TEIXEIRA, Anísio. **Que é administração escolar?** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.36, n. 84, 1961, p. 84-89.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade**. 9 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo**. São Paulo: Libertat, 1995.

VEIGA, I. P. A. (Org.) **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23 ed. Campinas: Papyrus, 2001.

VEIGA, I. P. A. e RESENDE, L. M. G. de (Orgs). **Escola: espaço do projeto político pedagógico**. 3 ed. Campinas: Papyrus, 1998.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política educacional no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

WEBER, Marx. **A ética protestante e o espírito de capitalismo**. São Paulo: Livrada Pioneira, 1967.

WITTMANN, Lauro Carlos. **Administração e planejamento da educação: ato político-pedagógico**. In: Revista Brasileira de Administração da Educação. ANPAE. Porto Alegre, v. 2, jul/dez, 1983, p.15.