

Administração escolar: uma perspectiva crítica para a atualidade

A critical view on school administration

Waldemar Marques

Doutor em Educação (UNICAMP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, UNISO.
E-mail: Waldemar.marques@prof.uniso.br

Resumo

Este artigo tem como foco a administração educacional vista através de um olhar crítico. Apresenta e discute diferentes abordagens teóricas destacando suas implicações para a prática da administração educacional. Apresenta as abordagens derivadas das ciências sociais e da teoria geral da administração, destacando suas limitações enquanto abordagens elaboradas de fora da área da educação e da realidade escolar. Neste artigo são questionados resultados práticos dessas abordagens. Em contraposição, busca-se apresentar e discutir uma abordagem de base fenomenológica, que parte das experiências vividas dos atores da vida escolar; a escola é ponto de partida. Essa abordagem é apresentada como possível de resultados inovadores para a administração escolar pelo fato de partir do conhecimento detalhado da escola e seus componentes fundamentais.

Palavras-chave

Administração escolar. Abordagens. Visão crítica.

Abstract

This article focuses on educational administration viewed through a critical view. It presents and discusses different theoretical approaches, highlighting their implications for the practice of educational administration. It presents the approaches derived from social science and the general theory of administration, emphasizing their limitations as approaches drawn from outside the area of education and school reality. This article questioned the practical results of such approaches. In contrast, it seeks to present and discuss a phenomenological approach, which involves actors' experiences of school life, as a starting point. This approach is presented as a possibility for breakthrough results for school administration since it brings knowledge of the school life as its key component.

Key words

School administration. Approaches. Critical view.

Este artigo reflete a trajetória de vida acadêmica do autor, como professor por muitos anos da disciplina Administração Escolar no Curso de Pedagogia na Universidade Federal de São Carlos e como coordenador acadêmico desta mesma Universidade no Campus de Sorocaba. Não é um acerto de contas com o passado; apenas um esforço de sistematização de ideias que possam servir à reflexão crítica sobre os rumos dessa área de conhecimento, de pesquisa e, sobretudo, de prática de inegável importância para a formação do educador. Assim, este artigo visa apresentar e discutir diferentes olhares sobre a administração escolar firmando um posicionamento que se pretende crítico a esse respeito, potencializador de práticas inovadoras em direção a uma escola de qualidade.

O termo “crítico” aparece recorrentemente na linguagem pedagógica muitas vezes sem apresentar um significado claro. É um termo que empresta prestígio a quem o emprega, que passa a ser visto como alguém identificado com posições inovadoras. Seu uso, contudo, está envolto numa bruma de indefinições que mais suscitam dúvidas do que contribuições efetivas para tornar precisa a linguagem pedagógica e iluminar práticas consistentes. Daí o risco de se tornar moda, não mais que isto. Daí também a intenção deste artigo em buscar seu significado.

O posicionamento crítico é comumente associado à ideia de controvérsia, discordância, não aceitação de posições firmadas. Traz, assim, uma conotação de negação. Mas pode e mesmo deve ser

visto através de outro ponto de vista, no caso, afirmativo. Neste sentido, ser crítico está associado à habilidade para perceber e colocar problemas, dúvidas pertinentes. Caracteriza-se pela capacidade em fazer indagações relevantes, fundamentais que põem em questão fatos e percepções tidas como já assentadas, definitivas, corretas, fora de qualquer suspeita. Nessa perspectiva, ser crítico é penetrar no âmago dos fatos, é ir fundo nas questões. Daí decorre que ser crítico, exercer a crítica exige competência e conhecimento de causa. Portanto, mais forte do que a ideia de controvérsia, de discordância frente a posições alheias, a ideia de crítica está associada a questionamento, problematização, de dúvida permanente, construção de argumentação consistente, motor da ciência, do conhecimento que se renova. É sob esse ponto de vista que o presente artigo é apresentado.

Neste artigo, são colocadas em dúvida perspectivas de administração escolar vigentes abrindo hipóteses de alternativas outras que se acredita mais condizentes com a especificidade da educação escolar; alternativas que apontem para uma prática de administração mais eficiente e mais eficaz, considerando-se os meios e os fins da educação.

A administração escolar no Brasil pode ser vista e é efetivamente vista através de diferentes olhares. É suficientemente sabido que o modo como olhamos e como percebemos os fatos e acontecimentos afeta o modo como lidamos com eles. Daí a pertinência da questão proposta neste artigo; ou seja, trazer para análise olhares

que, por assim dizer, partem de fora da educação para dentro dela; partem de fora da escola para nela adentrar depois.

Dentre esses diferentes olhares daremos destaque aos seguintes: o olhar da sociologia, o da política e o da teoria da administração. São olhares que partem de fora da educação e da escola, e vão constituir discursos para sua compreensão. Em seguida, apresentaremos outro olhar alternativo, que seria o olhar do educador; um olhar que surge do interior da escola, de quem está imerso nas questões do cotidiano escolar.

Do ponto de vista sociológico, a escola pode ser analisada a partir de duas vertentes antagônicas: a abordagem funcionalista e a abordagem dialética. No primeiro caso, a escola é encarada como um sistema que requer para seu bom funcionamento a manutenção de um equilíbrio, sustentado no consenso do pensar e agir dos seus atores. Nessa perspectiva, o conflito, embora aceito por vezes como inevitável, deve ser sanado, pois, no limite, leva à desorganização, ao caos, comprometendo o funcionamento da escola. A educação, por meio da escola, desempenha um papel integrativo na sociedade, atuando como fator de coesão social. Na visão de Sander (1984, p. 67),

A administração da educação fixa e regula os parâmetros de operação do sistema educacional, visando a integrar os seus elementos individuais, grupais e institucionais em interação, e a dimensionar o processo de transformação das entradas em saídas em função dos objetivos educacionais

da sociedade. Os parâmetros de operação estabelecidos pela administração da educação tem sua origem e legitimação nas instituições econômicas, políticas e culturais da sociedade. A administração da educação desempenha, dessa forma, um papel de integração interna entre os elementos componentes do sistema e uma função de mediação externa visando à consecução dos objetivos educacionais da sociedade.

Do lado oposto à abordagem funcionalista, a abordagem dialética enxerga na escola o movimento dos contrastes, a persistência dos conflitos, sendo ela própria espelho da sociedade maior assentada sobre contradições, a maior delas a de classes sociais. Nessa perspectiva, o conflito atua como elemento criador, impulsionador de mudanças, de inovação. Nesse caso, o papel da educação é o de impulsionador do movimento que busca a superação das contradições sociais, mediante uma formação e ação críticas em direção a uma nova ordem. Numa avaliação contundente, Sander (1984, p. 79) conclui que

À semelhança da experiência européia, a pedagogia do conflito exposta no Novo Mundo se concentra na crítica à teoria educacional das sociedades capitalistas, sem, no entanto, apresentar uma alternativa consolidada para orientar a teoria e a prática educacional.

Outra abordagem da escola, a política apresenta afinidades com a abordagem dialética. A questão do poder e a disputa pelo seu controle é o seu foco.

Essa perspectiva adquire projeção no Brasil no movimento de democratização e superação do autoritarismo militar. A ideia de participação passa a ter uma significação muito forte; participação enquanto representação efetiva dos diferentes segmentos que compõem a “comunidade escolar” nos órgãos colegiados da escola; participação que significa compartilhar as decisões que afetam os rumos da escola. Por conta disto, o processo de escolha do dirigente escolar é um dos aspectos mais sensíveis neste processo de democratização do poder no interior da escola. Na eleição dos diretores foram depositadas muitas esperanças no esforço de superação do clientelismo, do patrimonialismo e do exercício do poder de forma centralizada e discricionária no interior da escola. Segundo Mendonça (s/d), a

[...] eleição de diretores... é o processo que melhor materializou a luta contra o clientelismo e o autoritarismo na administração da educação, tendo sido, durante seguidos anos, a principal bandeira de luta a favor da gestão democrática no ensino público.

Contudo, assinala Mendonça (s/d), vários estudos realizados apontaram “o excesso de personalismo na figura do candidato, falta de preparo de alguns deles, populismo e atitudes clientelísticas típicos da velha política partidária, aprofundamento de conflitos entre os segmentos da comunidade escolar, comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito” como fatores que contribuíram para arrefecer as esperanças de melhoria da escola que embalam essa ideia.

Os colegiados foram, também, outra esperança de democratização da administração escolar. Mesmo aqui, os colegiados são constituídos muitas vezes de forma cartorial, e seu funcionamento tem indicado a prevalência dos professores sobre os demais representantes da comunidade escolar.

Como as demais abordagens apresentadas, também nesse caso o ponto de partida é exterior à escola: concepções de democracia, de formas de organização e exercício de poder, uma vez levadas para a escola teriam o condão de transformá-la, abrindo-lhe um caminho inovador. A esse respeito, as constatações de Mendonça parecem não alimentar muitas esperanças. Diz ele:

Ao abordar aspectos da gestão democrática do ensino público ligado à participação, foi possível constatar que, ao contrário do que se idealiza sobre a convivência entre os membros da comunidade escolar, os mecanismos adotados pelos sistemas não lograram pôr termo à guerra entre os segmentos. Diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação. A escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha. O professor comporta-se como dono do seu cargo e dos alunos de suas classes... (MENDONÇA, s/d).

Enfim, a teoria sugere um caminho, mas a prática nutrida pela tradição da sociedade brasileira recria a teoria a seu modo; ou mesmo, nega-a sem muito

alarde, até aceitando-a aparentemente, só aparentemente.

Outro olhar sobre a administração escolar, que também se origina fora da escola, refere-se à abordagem da administração em geral. Aqui a escola é vista como uma organização que, como qualquer outra organização, precisa ser administrada. A orquestra é uma metáfora do que é uma organização, de como ela funciona, ou deve funcionar, incluindo aí a escola. O gerente, o administrador é o maestro, o regente. Conforme afirma Maximiano (1990, p. 60),

o gerente como maestro é capaz de fazer um conjunto de pessoas produzir um resultado coletivo, utilizando instrumentos que ele, maestro, conhece e saber operar, mas não tão bem quanto qualquer um dos operadores. A competência técnica do maestro está em dirigir a orquestra, não em extrair música dos instrumentos, o que é especialidade dos seus dirigidos.

A definição dos objetivos organizacionais, a definição dos papéis e responsabilidades, o plano de trabalho, acompanhamento e controle do seu desenvolvimento são elementos cruciais na administração. O projeto da organização é a estrela guia do seu operar, que corporifica a racionalidade administrativa. Operar racionalmente, de modo planejado assegura a eficiência e a eficácia da organização. Também aqui o lapso entre a intenção e o gesto se faz presente. A exigência das autoridades educacionais de que a escola tenha seu projeto pedagógico desemboca, na maioria das vezes, na feitura de um

documento esvaziado do seu significado, porque elaborado em resposta a pressões externas; não é um documento síntese do movimento e do horizonte de ação da escola. Assim, não parece seguro concluir que todo o esforço de racionalização consubstanciado no projeto pedagógico tenha apresentado resultados observáveis para a melhoria de escola e das práticas administrativas no seu interior.

Contudo não se podem negar as contribuições que as áreas de conhecimento e as abordagens aqui apontadas e brevemente discutidas trazem para a educação e para a administração escolar. Seria uma estupidez negar a enorme contribuição das ciências sociais nesse campo. O que está posto em questão é que o ponto de partida e o foco estão equivocados nesse processo. Não se parte do “objeto” em si: educação, escola. É importante destacar aqui que educação e escola possuem campo próprio, identidade epistêmica. O agir nesse campo pressupõe antes conhecê-lo em profundidade; identificar seus componentes específicos e suas características de forma precisa. É, talvez possamos dizer, “dever de ofício” do educador, como de qualquer outro profissional: o domínio de sua área de conhecimento e das ferramentas de atuação. Há 30 anos, Vanderberg (1982, p. 24) chamava a atenção dos estudiosos e praticantes da administração educacional para o fato de que é

[...] um erro de categoria considerar o estudo da administração educacional como um membro da família do estudo da administração. Administração educacional não é similar a outros

tipos de administração devido à especificidade da instituição escolar. O estudo da administração educacional não é um domínio da teoria da administração ou sociologia aplicada. É um membro da família do estudo da educação.

Reafirma o autor que é “um erro de categoria” porque “toma uma teoria destinada a explicar um conjunto de fenômenos fora do seu contexto e impô-la a outro conjunto de fenômenos”.

No que se refere à abordagem organizacional – afirmação extensiva às demais abordagens aqui mencionadas –, a teoria que as sustenta “desenvolveu-se em outra cultura e foi formulada para servir ao estudo e gerenciamento de corporações abrangendo trabalhadores de linha de montagem, chefes de seção, executivos juniores e seniores que coletivamente fabricam algum tipo de produto ou produtos”. Ao contrário, as escolas não têm chefes ou operários e nada fabricam.

Assim sendo, o estudo da administração educacional e a teoria dele derivada deverão partir de bases empíricas referidas aos conhecimentos e experiências do “experimentado praticante”; deverão partir da compreensão dos fenômenos que envolvem a vida escolar e o modo como o profissional experiente, profundo conhecedor da escola e suas especificidades, lida com os fatos e as situações da vida escolar. Trata-se, pois da abordagem fenomenológica. Tal abordagem,

[...] é basicamente um método para descrever os fenômenos como eles aparecem à consciência, atribuindo

especial atenção às suas características essenciais.

O ponto é fazer uma pura descrição de um fenômeno particular, descrição que não explica o fenômeno, não especula sobre ele. (VANDERBERG, 1982, p. 27-28).

A partir desse ponto e considerando essa abordagem, duas perguntas seminais se colocam para a administração escolar: a) quais são os fatos fundamentais constitutivos da escola e suas implicações para a administração escolar? Como lidar com eles, do ponto de vista da prática administrativa escolar? A escola, conforme afirma Vanderberg (1982, p. 25), é primariamente “uma coletividade educativa” formada por “um conjunto de pessoas especificamente agrupadas para a promoção e maximização da aprendizagem”. Daí resulta a necessidade de utilizar a “linguagem e os conceitos associados à instituição” escolar, tais como: classe, professor, aluno, aula, livro, aprendizagem, programa, matérias, sala de aula, saberes escolares e outros. São conceitos-chave que captam o que é específico e essencial da escola. Tais conceitos precisam ser estudados, compreendidos e suas “características essenciais” evidenciadas de modo a alimentar uma prática administrativa que promova a aprendizagem de qualidade. É preciso assegurar que cada “fenômeno particular” seja “particularmente compreendido”. Em suma, conclui Vandenberg (1982, p. 31), o “mais importante para” a “administração educacional é uma teoria da essência da educação escolar”.

Assim, a definição das características essenciais dos fatos escolares deverá

fornecer os parâmetros de referência para estabelecer os fins e os meios da administração escolar. Por exemplo, considerando que uma classe de aula se define e se caracteriza pelo esforço dos seus integrantes em maximizar a aprendizagem, a administração escolar deverá estar atenta ao que prejudica essa aprendizagem, ou ao que está faltando para que esta ocorra, e prover as condições necessárias para que ela se dê dentro do desejado e esperado. No esforço de maximizar a aprendizagem, enquanto característica essencial definidora de uma classe escolar, o conhecimento fornecido pela psicologia e pela sociologia a respeito de como as pessoas aprendem é uma ferramenta indispensável; com a fundamental diferença de que, neste caso, o ponto de partida não é a sociologia ou a psicologia, mas a educação escolar. Isso posto, é possível então pensar em inverter o processo pelo qual se ensina e se aprende a arte da administração escolar; ou seja, partindo do seu objeto próprio, a instituição escolar e seus componentes fundamentais.

A segunda questão: que caminhos percorrer? É preciso estar consciente de que a construção de uma teoria e prática administrativa escolar não vem de fora; é uma construção que nasce e floresce no interior da própria escola. Nasce da iniciativa de criar, no âmbito da escola, espaços e tempos sistemática e rigorosamente definidos de estudo e reflexão dos fenômenos identificados como constitutivos da escola; estudo que deve trazer para conhecimento e discussão experiências de êxito, experiências que constituam fontes de dados que permitam compor progres-

sivamente um quadro consistente dos fatos escolares; consistente porque pode levar a resultados práticos na direção da maximização de aprendizagens significativas. Contudo este é um caminho difícil de percorrer. A história, a tradição e a cultura escolar, segundo afirma Hutmacher (1995, p. 70 e 74), demonstram que as escolas “possuem poucas estruturas de trabalho” “sobre o trabalho que realizam”.

Devido à ausência de uma verdadeira cultura de concertação e de cooperação (auto) organizada os estabelecimentos de ensino não reúnem, à partida, as melhores condições para a criatividade coletiva, para a difusão e o debate sereno de idéias pedagógicas.

Em nosso país, Florestan Fernandes (1960, p. 192-198) afirmava, há mais de meio século, que as escolas criadas pelo Estado a partir de modelo rígido encontravam-se desvinculadas do meio social onde estavam, e que tal modelo não apresentava possibilidades de inovação dada a inexistência de pressão ou controle social pelos seus resultados; quadro que não parece ter mudado em sua essência. Ainda assim, deve-se estar atento à armadilha das visões amplas superestruturais, como determinantes exclusivos das possibilidades de mudança e que se arvoram muitas vezes como as únicas verdadeiramente críticas, visão que não é de Florestan Fernandes. De qualquer forma, é uma armadilha porque pode levar ao imobilismo da ação. A perspectiva aqui apresentada como balizadora da administração educacional propõe outro caminho, o qual valoriza as iniciativas partidas das unidades escolares.

Referências

- FERNANDES, Florestan. *Ensaio de sociologia geral e aplicada*. São Paulo: Pioneira, 1960.
- HUTMACHER, Wallo. A escola em todos os seus estados: das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. In: NÓVOA, António (Org.). *As organizações escolares e análise*. 2. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.
- MAXIMIANO, Antônio Cesar. *Introdução à administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- MENDONÇA, Erasto. *A gestão democrática nos sistemas de ensino brasileiros: a intenção e o gesto*. [s.d.]. Disponível em: <<http://302284.vilabol.uol.com.br/edubrasileira.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2012.
- SANDER, Benno. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- VANDENBERG, Donald. Hermeneutical phenomenology in the study of educational administration. *The Journal of Education Administration*, v. XX, n. 1, winter 1982.

Recebido em maio de 2012

Aprovado para publicação em maio de 2012