

TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: TESSITURAS, RUPTURAS E CONTINUIDADES

Durlei Maria Bernardon Rebelatto – Unoesc

Resumo: Atentando a marcos do percurso histórico e político, este trabalho tem o objetivo de revisitar a trajetória da construção do conhecimento em administração da educação no Brasil, realçando um panorama de transformações e reflexos políticos e práticos nesse campo, a partir da análise de alguns dos principais fatores desses fenômenos. A partir da pesquisa bibliográfica, evidencia-se que o campo da administração da educação é permeado por contextos influentes, continuísmos e rupturas que perpassam o campo da educação e que se modificam conforme demandas e dinâmicas relacionadas a padrões de desenvolvimento da sociedade. **É possível, concluir a** existência de um cenário que sinaliza duas tendências atuais na produção do conhecimento em gestão da educação no Brasil, sendo uma de enfoque produtivo, de viés econômico sob influência do pensamento neoliberal e, outra, de enfoque democrático e orientação política e cultural. A coexistência dessas duas tendências justifica, em boa medida, a disputa acirrada que se trava no campo das ideias e da prática da gestão educacional, e que se dá em torno de projetos educacionais distintos, que têm conquistado espaço e adeptos, efetivando-se, com maior ou menor intensidade, no campo da prática, com fonte influencia do curso assumido pelas políticas educacionais no país.

Palavras-chave: Administração educacional. Gestão democrática. Política educacional.

Considerações iniciais

Nas últimas décadas, o campo educacional tem sido alvo de candentes debates que, frequentemente, põem em destaque temas relacionados à importância da escola, esta que parece se projetar como a cura para todos os males na sociedade contemporânea. Não para menos, a administração ou gestão da escola ganha destaque nesse contexto, referida ou caricaturada, no desempenho escolar, vezes para o bem, vezes para o mal.

Para além de modismos correntes, julga-se importante uma análise crítica que possibilite um entendimento contextualizado da trajetória da administração escolar no Brasil, de modo a realçar transformações e reflexos políticos e práticos nesse campo, o que impõe examinar alguns dos principais fatores desses fenômenos¹.

Ainda que a administração escolar no Brasil tenha uma longa história, seu estudo mais sistemático é recente e toma corpo com o processo de industrialização. A preocupação com o conhecimento em administração, a partir de então, vem sendo uma constante na história das

¹ Alguns autores preferem o uso do termo “administração”, enquanto outros optam por “gestão escolar”. No entanto, percebe-se o uso corrente de ambos os termos, mesmo em uma perspectiva teórica comum.

instituições sociais públicas, inclusive da escola (SANDER, 2007a). Trata-se de um elemento que alerta para a atenção ao contexto histórico, social, político, econômico, científico e cultural do país como atitude necessária ao entendimento da genealogia e do desenvolvimento da administração escolar.

Nesse sentido, através de pesquisa bibliográfica, o objetivo desse estudo é revisitar a trajetória da construção do conhecimento em administração da educação no Brasil, realçando um panorama de transformações e reflexos políticos e práticos nesse campo.

Partindo da compreensão da natureza da atividade administrativa e sua função que cumpre na sociedade e no contexto escolar, o estudo discorre sobre as influências das teorias da administração geral para o campo da educação, principalmente, a partir da Revolução Industrial. À luz das especificidades e em que pesem os esforços de pesquisadores e educadores para a valorização da educação no país, a administração da educação se desenvolveu como campo de estudo e como atividade profissional.

Nesse sentido, surgem os primeiros escritos teóricos sobre a temática e o protagonismo dos pioneiros que formularam novos conceitos de escolarização e de administração da educação, expressando esforços visando à delimitação da administração educacional como um campo de estudo. Um campo, também marcado pela mobilização popular que imprimiu um caráter de conscientização e politização, assistindo-se a emergência de um pensamento crítico na produção do conhecimento em educação, que ganhará impulso com escrito de teóricos críticos e publicações na perspectiva democrática da gestão escolar. E por fim, as influências sofridas nesse campo pelas pressões conjunturais provenientes, de um lado, dos processos de abertura democrática e, de outro, do influxo neoliberal, da mundialização da economia, o que irá sinalizar tendências na produção do conhecimento no campo das políticas públicas e da gestão da educação no Brasil,

Um panorama da trajetória da administração educacional no Brasil: tessituras, rupturas e continuidades

A preocupação com o conhecimento em administração, como já apontando na introdução, vem sendo uma constante na história das instituições sociais públicas, inclusive da escola (SANDER, 2007a), por trata-se de um elemento que alerta para a atenção ao contexto histórico, social, político, econômico, científico e cultural do país como atitude necessária ao entendimento da genealogia e do desenvolvimento da administração escolar.

Consoante esse entendimento de Sander (2007a), o conhecimento em administração escolar, inserido no contexto sociopolítico, se naturaliza pela correlação entre educação e sociedade, dando conta de que a administração escolar situa-se entre o sistema educacional e os processos contextuais da sociedade nos seus vários aspectos, incluindo “[...] o setor estatal, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada” (p. 11).

Também Paro (2012) nos instiga a compreender a natureza da atividade administrativa como produto da evolução histórica, marcada pelas contradições sociais e interesses políticos

em jogo na sociedade, independente de qualquer estrutura social determinada². Portanto, a entender a administração no seu sentido geral e o papel que cumpre na sociedade. Para o autor, assim será possível compreender os determinantes históricos do modo de produção de uma dada sociedade, que influenciam a dinâmica da administração.

Nessa perspectiva, esse mesmo autor define administração como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2012, p. 25, grifos do autor)³. Segundo ele, os recursos despendidos representam, por um lado, elementos materiais e conceptuais postos entre o homem e a natureza, em proveito dele, e, por outro, os esforços investidos pelo ser humano, os quais precisam ser coordenados de acordo com uma proposição comum, ou seja, coletiva (PARO, 2012). Daí sua compreensão de que a administração implica a racionalização do trabalho e a coordenação do esforço humano coletivo.

No entanto, Paro (2012) observa que a Teoria Geral da Administração, sobre a qual abordarei adiante, não necessariamente incorporou esses conceitos de racionalização e de coordenação, até porque, numa sociedade de classes, “[...] o próprio objeto de estudo de determinada disciplina ou ciência tende a se moldar aos interesses dominantes. No caso da administração, [...] houve uma delimitação restritiva de seu campo, que atendeu a conveniências dos grupos detentores do poder na sociedade.” (p. 32).

Enfim, é possível dizer que a administração, necessária a uma sociedade organizada em diversas formas institucionais, vai se modificando conforme demandas da dinâmica de modelos de desenvolvimento dessa mesma sociedade. Também que, como um processo, vai metamorfoseando em sua essencialidade, dando mostras da tendente predominância da razão técnica e de fins mercadológicos em uma sociedade submetida aos ditames do capital.

Em vista dessas determinações contextuais é que também a administração da educação, em uma forma mais sistemática, ganha impulso a partir da explosão organizacional derivada da consolidação da Revolução Industrial (SANDER 2007a). Com isso, a preocupação sistêmica do conhecimento, que recai sobre as organizações empresariais, também se voltou para a administração pública e a educação⁴.

Através dos tempos, o ensino e sua organização foram marcados por um caráter normativo e prescritivo que, no século XIX, foi acentuado pelo positivismo francês em todo o mundo ocidental, inclusive no Brasil. É também a partir desse século que a exploração organizacional advinda da Revolução Industrial motivou, no princípio do século XX, o surgimento das teorias de administração (Escola Clássica de Administração) traçadas por Frederick W. Taylor

² Lombardi (2012), ao referir o sentido etimológico da palavra “administrar”, que no latim *administrare* significa o ato de gerir, de governar, de dirigir os negócios, sejam eles públicos ou privados, e de “administração”, do latim *administratio*, a própria ação do administrar, acentua que nos diferentes modos de produção, nos diversos momentos da história e formações sociais, encontramos a “[...] administração dos negócios públicos e privados, bem como o ordenamento e o controle dos fatores que garantam a produção e a reprodução da vida material, social e política.” (LOMBARDI, 2012, p. 23).

³ Observa que a palavra “racional”, do latim *ratio* – que significa razão –, quer referir à utilização dos recursos de acordo com a razão, que, por um lado, devem ser adequados ao fim a que se visa e, por outro, que se dê de forma econômica (PARO, 2012).

⁴ No Brasil, como procuro destacar adiante, esse processo “[...] manifesta-se, historicamente, tanto nas tentativas de importação de perspectivas teóricas e modelos analíticos do exterior, como nos esforços de criação de soluções teóricas e metodológicas nacionais.” (SANDER, 2007a, p. 12).

(em 1911, nos Estados Unidos)⁵, Henry Fayol (em 1916, na França)⁶ e Max Weber (em 1921, na Alemanha)⁷. Teorias essas imbuídas do propósito de dispor sobre políticas e práticas administrativas aplicáveis a qualquer organização da sociedade (SANDER, 2005).

Embora com esse propósito, em diversos aspectos, essas teorias não resistiram. Tornou-se evidente que a natureza distinta dos objetos governados implicava a definição de uma ação administrativa específica. É mostra desse processo de realce às especificidades a consolidação da administração empresarial, por Taylor, e a industrial, por Fayol, assim como a administração pública, protagonizada por Willoughby⁸, em 1929, no âmbito da ciência política⁹. Ao longo dos anos e justamente à luz desse realce às especificidades é que a administração da educação se desenvolveu como campo de estudo e como atividade profissional.

Sob a evidente influência do desenvolvimento industrial, ganhavam força os princípios da eficiência e da eficácia como orientadores de uma modernização da administração e o desenvolvimento das organizações nas diversas instituições da sociedade. Esses princípios, sustentados pelas Teorias Clássicas da Administração, foram exportados para os países periféricos (pela via da assistência técnica, por exemplo) e implantados sem uma necessária relação com o desenvolvimento social e econômico regional e com os processos históricos de cada país.

É nesse contexto que o Brasil adota, acriticamente, “[...] modelos e receitas de administração concebidos em outros ambientes culturais em funções de interesses econômicos e objetivos políticos frequentemente diferentes daqueles do Brasil.” (SANDER, 2007a, p. 13). As consequências dessa adoção acrítica de modelos oriundos de outros contextos impactaram no desenvolvimento não só do Brasil, mas de toda a América Latina, tanto em termos sociais, culturais, econômicos e políticos como em educacionais¹⁰. Além da adoção do pensamento administrativo oriundo de outros contextos, carregamos no Brasil profundas marcas condicionadas por valores autoritários que presidiram, e ainda presidem, sempre pelo alto, as relações sociais presentes em nossa cultura desde os tempos coloniais (AZEVEDO, 2011a).

Em que pesem os esforços de pesquisadores e educadores para a valorização da educação no país, é somente na década de 1930 que a administração educacional surge como campo de estudo. Inclusive porque, antes disso, durante o período do Império e da Primeira República,

⁵ *Principles of scientific management*. New York: Harper and Row Publishers.

⁶ *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod.

⁷ *The theory social and economic organization*. New York: The Free Press, 1947. O original, em alemão, foi publicado em 1921.

⁸ Além de autor sobre a administração pública, o americano William Franklin Willoughby (1867-1960) publicou textos sobre orçamento. Atuou como especialista em Estatística para o Departamento do Trabalho dos EUA, professor de Economia na Universidade de Harvard e membro da Comissão dos EUA sobre Economia e Eficiência no Governo, dentre outras ocupações.

⁹ Tomou frente a produção do conhecimento no âmbito da administração industrial e comercial, à luz da ética protestante de Weber (1921). Na sequência, veio a administração pública, desde a ciência política e sob influência da teoria weberiana da burocracia e, depois, o enfoque comercial da administração de negócios. No âmbito da administração empresarial, novos conceitos administrativos foram desenvolvidos à luz da concepção taylorista. Dentre eles, os de gestão e gerência. (SANDER, 2005).

¹⁰ Na América Latina, as teorias tradicionais da educação eram incapazes de explicar os conflitos e as contradições históricas, mesmo porque originárias do cenário internacional em que se perpetuavam apenas duas tendências sociais unidirecionais – a socialista e a capitalista, demarcadas pela Guerra Fria. Com seus graves problemas sociais, a região esboça reação nas décadas de 1960 e 1970, desde um esforço intelectual de pensar o desenvolvimento da América Latina a partir de sua realidade, e não necessária e exclusivamente aos moldes de outros contextos.

não há registro da existência “ [...] de uma infraestrutura organizacional e administrativa do Estado brasileiro preparada para atender às exigências mínimas das poucas instituições educacionais para a elite governante da época e, muito menos, para planejar e dirigir as escolas destinadas à educação popular.” (SANDER, 2007b, p. 424).

De certo, a ausência de um verdadeiro sistema de ensino público, em boa medida fruto do descaso dos governos da época, não favoreceu o desenvolvimento do campo da administração da educação no Brasil. Tem-se, sim, desde os tempos da colonização até a Primeira República, publicações que se reportam ao tema, constituídas de memórias, relatórios e descrições assistemáticas, ancoradas no subjetivismo, nas normas, prescrições e no legalismo (SANDER, 2007a), ou seja, herança de influência do racionalismo positivista e do formalismo legal que marcaram a possível organização da administração educacional.

Mudanças começam a despontar na década de 1920, quando se assiste a uma efervescência política, cultural e intelectual no Brasil, fenômeno esse informado, por exemplo, pela Semana de Arte Moderna, realizada em São Paulo, no ano de 1922; a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; e outros movimentos da sociedade brasileira que antecederam a Segunda República, instalada com a Revolução de 1930. No campo educacional, destaca-se a efervescência intelectual ligada ao movimento da “Escola Nova”.

Em contraposição à educação tradicional, o movimento escolanovista reclamava uma melhor correspondência da educação com os ideais de desenvolvimento do país, marcado pelo avanço da industrialização.

Foi defendendo uma maior cientificidade no campo educacional e a ampliação da oferta educacional que intelectuais da Escola Nova lançaram, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Pesava, dentre outras questões, a inexistência de um sistema escolar à altura das necessidades do país e a falta de determinação dos fins da educação, tanto no aspecto filosófico e social como no técnico. De acordo com o documento, a resolução dos problemas da administração escolar carecia de espírito filosófico e científico (SAVIANI, 2011).

Tratava-se de um momento histórico da educação brasileira, no qual “[...] se fomentavam as bases para o surgimento dos primeiros escritos teóricos sobre a temática da Administração Escolar.” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 260). De acordo com Sander (2007b), um contexto no qual se passa a escrever um novo capítulo do campo da administração da educação.

Inspirados na produção teórica da administração pública e empresarial e envolvidos pela consciência nacionalista da época, os protagonistas dessa escrita incorporam-se no movimento acadêmico internacional, nos campos das ciências políticas e administrativas (SANDER, 2007b). Também envolvidos pelo clima do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, esses protagonistas infundem-se nos conhecimentos da Educação, da Psicologia e da Sociologia para a constituição das suas discussões no campo da administração da educação. É também a partir da década de 1930 que surgem as primeiras obras específicas do campo da administração educacional.

À frente dessas primeiras produções, estiveram Anísio Spínola Teixeira (1935)¹¹, José Querino Ribeiro (1938)¹², Antônio Carneiro Leão (1939)¹³ e Manoel Bergstron Lourenço Filho (1941)¹⁴. Por meio desses autores¹⁵ e dessa fase precursora, estabeleceram-se os primeiros escritos conceituais e que, de acordo com Sander (2005), se delinearão as primeiras lições de administração escolar e os primeiros ensaios de pesquisa na área, que encontrariam sua consolidação nas décadas seguintes.

Um dos pioneiros de destaque nesse período foi Anísio Teixeira. Seus escritos sobre administração educacional baseiam-se na sua experiência enquanto diretor de órgão de educação pública no Distrito Federal, quando consolidou seus ideais reformistas naquele sistema de ensino. Em seus trabalhos, tece críticas à escola tradicional, referindo a necessidade de profissionalização da educação e o incremento dos condicionantes quantitativo e qualitativo no atendimento educacional (SOUZA, 2006).

A preocupação de Anísio Teixeira no campo da administração recaía na ampliação da escola que, de destinada à elite, deveria passar a atender a todos. Sua preocupação não era apenas com a oferta, mas com a aprendizagem de todos, ou seja, com a qualidade do ensino a ser ofertado com a ampliação e a complexidade dos sistemas escolares. Isso incluía novos métodos e processos de ensino e aprendizagem que iriam refletir na administração, implicando sua organização e eficiência no fazer.

Anísio Teixeira pensava a administração subordinada à educação que se realiza entre professor e aluno. Por isso, fazia ressalvas à aplicação das teorias da administração, correntes na fábrica ou na empresa, no campo da educação, por entender que a administração escolar se volta à questão pedagógica, ainda que o administrador escolar pudesse aprender com a complexa ciência da administração das empresas. Com Anísio Teixeira, iniciava-se um pensamento de administração educacional que, de certa forma, visava a romper com os princípios da administração geral.

Querino Ribeiro, posteriormente ao lançamento da sua obra de 1938, publicou “Ensaio de uma teoria da administração escolar”, em 1952. Foi nessa obra que procurou delimitar seu campo de estudo e elaborar uma teoria para o então campo da administração escolar. Para esse autor, a administração da educação servia a uma política e a uma filosofia da educação, com objetivos específicos. A escola, nesse sentido, é importante pelo lugar que ocupa como instituição social e pelas atividades específicas que desempenha. Por ser parte do campo de ação do Estado – educação pública –, a escola está submetida ao financiamento público, o que lhe impõe apresentar o máximo de resultados a partir dos investimentos feitos.

Nessa direção, Querino Ribeiro entendia a efetivação de uma administração escolar como alternativa e necessária (SOUZA, 2006; DRABACH; MOUSQUER, 2009), seja por força do

¹¹ Educação pública: administração e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Diretoria Geral de Instituição Pública, 1935.

¹² Fayolismo na administração das escolas públicas. São Paulo: Faculdade de Filosofia da Universidade de São Paulo, 1938.

¹³ Introdução à administração escolar. São Paulo: Melhoramentos, 1939.

¹⁴ Organização e administração escolar. São Paulo: Melhoramentos, 1963. Obra originalmente publicada em 1941.

¹⁵ Como referido, as teorias clássicas da administração influenciaram os autores brasileiros. Além dos clássicos, essa influência foi exercida por pensadores americanos, como John Dewey e William James, e alguns especialistas pioneiros de administração educacional, como Ellwood Patterson Cubberley, Jesse Brundage Sear e Arthur Moehlman.

contexto em que a escola se encontra – a responsabilidade em desempenhar suas funções tradicionais –, seja por conta das novas demandas surgidas com o desenvolvimento social e econômico do país. Por outro lado, compreendia que, a exemplo do Estado e das demais empresas privadas, a escola deveria adaptar os princípios da administração geral à sua realidade. Em vista da centralização das estruturas hierárquicas à época, foi levado a propor a distribuição de responsabilidade e descentralização administrativa (RIBEIRO; MACHADO, 2007)¹⁶.

Em Carneiro Leão, a preocupação concentrava-se na concepção de uma administração modernizada, também inspirada na administração geral. Considerava a expansão do ensino, as novas demandas postas à educação e, portanto, a complexificação do processo administrativo da educação escolar.

Coerente com os ideais da cientificização do campo educacional, baseado no fayolismo, para Carneiro Leão a estrutura administrativa se compõe a partir de uma forma de organização com base na hierarquia das funções (DRABACH; MOUSQUER, 2009). Ou seja, uma organização de sistema de ensino em que as funções, deveres e relações hierárquicas ficassem explícitos. A administração educacional, nessa perspectiva, tem no diretor a figura central, como também aparecem as figuras do superintendente de escolas, do inspetor e outros, também conhecidos como “peritos em educação”. Na visão de Carneiro Leão, além da função de administrar, dos conhecimentos técnico-administrativos, o diretor deveria também desempenhar a função pedagógica (DRABACH; MOUSQUER, 2009) e coordenar todo o trabalho educacional presente na comunidade escolar. Para tal e complexa função é que justificavam as figuras dos “peritos em educação” na composição da administração escolar.

Para Carneiro Leão, o diretor deveria ser um educador com conhecimentos de política educacional, interpretando-a e concretizando-a em sua prática ou esfera. Segundo Souza (2006, p. 28), essa compreensão de diretor como um defensor e idealizador da política educacional responde a uma ideia hegemônica à época: de que o diretor é, primordialmente, “[...] um representante oficial do Estado, através do seu papel de chefe de uma repartição oficial, que é a escola pública e, como tal, teria o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental [...]” Nesse caso, comenta Souza (2006), a hierarquia do serviço público precede à constituição de ações educacionais e administrativas mais democráticas, uma questão que passou a ser amplamente questionada nas décadas seguintes, quando se elevam as bandeiras da democratização da educação e de sua gestão.

As concepções teóricas de Lourenço Filho, outro autor à frente das primeiras produções no campo da administração educacional, estão relacionadas à sua posição de “[...] administrador e reformador de sistemas de ensino e sua preocupação com a educação enquanto um fenômeno social e bem público.” (RIBEIRO; MACHADO, 2007, p. 21).

Lourenço Filho fez uma análise comparativa entre as teorias clássicas voltadas ao pro-

¹⁶ Para Ribeiro e Machado (2007, p. 17), ainda que limitado pelas condições de produção teórica da época, Querino Ribeiro compôs uma proposta teórica “[...] alicerçada em princípios gerais que se afastam de algumas concepções mecanicistas próprias do modelo máquina de organização vigente na época. Sua teoria tenta superar as concepções de ‘escola como máquina’ e de ‘administração escolar como engrenagem.’” Já no entendimento de Paro (2007), a proposta de Ribeiro revela-se paradoxal, pois tanto pode ser aproveitada por conservadores como por progressistas. Seria como uma forma de reprodução daquela por esta com objetivos específicos de produção orientados pelo lucro e aos moldes da empresa capitalista, aos quais os sujeitos estão submetidos.

cesso administrativo e as teorias novas, concentradas nos estudos do comportamento administrativo e das relações humanas, na tentativa de complementação das primeiras. Isso o fez a recorrer a outras fontes, notadamente fundadas na Psicologia e na Sociologia Organizacional, perspectivando um estudo da relação dinâmica entre o indivíduo e as suas necessidades com a organização e suas expectativas institucionais (RIBEIRO; MACHADO, 2007), uma das maiores contribuições do autor para o conhecimento em administração escolar. A predileção pelos temas da Psicologia Educacional tornou-o precursor do comportamentalismo nos estudos de administração do ensino no país, introduzindo um novo momento dos estudos nesse campo. Tratava-se de uma evolução paradigmática no campo da administração escolar de época, em que a visão de um modelo racional-burocrático cede espaço a elementos de um modelo de sistema social mais aberto (RIBEIRO; MACHADO, 2007).

No seu conjunto, os estudos empreendidos pelos primeiros autores brasileiros no campo da administração educacional expressam esforços no traçado de conceitos e de teorias visando à delimitação da administração educacional como um campo de estudo. Se, por um lado, uma análise contemporânea dessas produções nos leva ao apontamento de limitações, por outro, considerando o contexto em que foram produzidas, não se pode negar sua grande contribuição para a constituição desse campo específico de estudo, tarefa que se seguiu nas décadas seguintes¹⁷.

É possível perceber que, mesmo com o aprofundamento teórico sobre administração escolar – com a forte articulação da pedagogia nova –, poderia indicar um processo de superação do modelo formalista tradicional, não foi o que prevaleceu nas décadas de 1950 e 1960. Ao contrário, “[...] o modelo de gestão assumido como oficial e que predominou no sistema foi [...] baseado na lógica racional-técnico-instrumental, orientada pelos pressupostos da administração científica e que acompanhou os modelos de gerência do taylorismo, fayolismo e fordismo.” (HYPOLITO, 2007, p. 3).

Essa realidade trouxe reflexos, tanto na formação de professores e administradores escolares como na própria forma de ser da administração da educação brasileira, com os quais se pode explicar, em boa medida, a ausência de rupturas em relação a esse modelo. Pesam, como exemplo de sua preservação, os acordos firmados entre o MEC e a *Agency of International Development* (AID), conhecidos como acordos MEC-USAID, pautados na lógica organizacional baseada no cientificismo administrativo.

Na própria administração pública, instalava-se um sistema de organização tecnocrático, com a adoção de soluções racionais para resolver os problemas de natureza organizacional e administrativa. O desenvolvimento teórico e prático se pautava por um “[...] *enfoque tecnoburocrático*, no qual as considerações políticas, os aspectos humanos e os valores éticos muitas vezes ocupavam lugar secundário.” (SANDER, 2007a, p. 28, grifos do autor).

Na administração da educação, esse enfoque se expressou por meio do pragmatismo pedagógico, com o qual a “[...] pedagogia foi chamada a oferecer soluções técnicas de natureza educacional, para resolver problemas reais enfrentados pela administração no cotidiano das

¹⁷ Vale realçar que Anísio Teixeira e Lourenço Filho, já referiam “administração do ensino e administração educacional, no contexto da administração pública, [...] sinalizando uma tendência mais sociológica no estudo das políticas educacionais e da administração do ensino.” (SANDER, 2005, p. 44, grifos do autor).

instituições e sistemas de ensino.” (SANDER, 2007a, p. 29). Ou seja, articulava-se, nesse momento, a chamada pedagogia tecnicista. Foi nessa direção que muitos dos estudos empreendidos voltavam-se ao processo administrativo em si, esvaziando-se da ação política que envolve os determinantes econômicos, políticos e culturais, e que poderia ser expressa como descomprometida com a prática social da educação.

Esse período marcado pela pedagogia tecnicista buscou reorganizar o ensino através da eficiência e da produtividade, transferindo à escola os “[...] métodos de trabalho semelhantes aos desenvolvidos na empresa capitalista, procurando subdividir o trabalho pedagógico, nos moldes da divisão pormenorizada do trabalho já introduzido na indústria.” (PARO, 2012, p. 142).

Assim, a administração escolar, baseada na divisão social do trabalho, à luz do processo produtivo desenvolvido nas empresas, também assume para si tal divisão, que serve ao controle e ao exercício do poder sobre o trabalhador – nesse caso, sobre o corpo docente e o discente. Mas, no curso da história, a mobilização popular que marcou a década de 1960 imprimiu um caráter de conscientização e politização do povo. Com destaque a Paulo Freire, cujas ideias exerceram grande influência nesse processo de mobilização, assistiu-se à emergência de um pensamento crítico na produção do conhecimento em educação.

Um fato importante marcou a consolidação da administração educacional como um campo específico de estudo no Brasil e, de acordo com Sander (2007a), significou um ponto de partida para a renovada atuação da sociedade civil nos campos da política e da gestão educacional. Trata-se da criação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (Anpae), em 1961, sob a liderança de Querino Ribeiro, Anísio Teixeira, Antonio Pithon Pinto, Paulo de Almeida Campos e outros reconhecidos professores que se voltavam aos estudos nesse campo. Se, no princípio, inclusive por influência de seus fundadores, a Anpae seguiu os princípios e práticas da escola clássica de administração, com o passar do tempo essa influência foi alterada a partir das contribuições das ciências sociais.

A perspectiva de análise advinda dessas contribuições teve lugar privilegiado no IX Simpósio Brasileiro de Administração Educacional, realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em julho de 1978, quando os organizadores do evento lideraram um movimento nacional para estudar a política e administração educacional desde as ciências sociais (SANDER, 2005). Este é, sem dúvida, um marco na história do pensamento em administração da educação no Brasil, tendo se tratado de uma progressão na “[...] concepção da *especificidade da administração* no campo do ensino [...] [substituída pela] expressão *administração da educação*, preparando, assim, o caminho para a mudança do próprio nome da ANPAE para Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação [...]” (SANDER, 2005, p. 45, grifos do autor), ocorrida em 1982. Em 1995, a partir de estudos focados na relação entre política e administração da educação, a Anpae incorpora esses termos em seu nome, passando a ser conhecida como “Associação Nacional de Política e Administração da Educação”.

A aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 4.024, sancionada em 20 de dezembro de 1961, após longa tramitação no Congresso Nacional, foi outro acontecimento marcante¹⁸. Embora tenha deixado a desejar muito em relação às neces-

¹⁸ O projeto de LDB foi encaminhado à Câmara Federal em 29 de outubro de 1948, pelo presidente Eurico Gaspar Dutra.

sidades da educação no país, na apreciação de Anísio Teixeira, a Lei significou uma meia vitória, mas uma vitória (SAVIANI, 2011). Dentre outros pontos, questionavam-se as concessões feitas pela lei à iniciativa privada e o adiamento da construção de um sistema nacional de educação.

Foi, sim, um período de transição de uma sociedade fechada para uma sociedade aberta, de politização e conscientização da população, de intensa experimentação educativa (SAVIANI, 2011), interrompida com o Golpe Militar em 1964. Porém, as inquietações expostas na sociedade da época, regida pelo governo militar, vão eclodir em uma grande mobilização popular, na década de 1980, marcada por uma efervescência política protagonizada pelos movimentos de resistência da sociedade civil.

As lutas pela democratização do país, travadas à época e que mobilizaram diversos setores da sociedade contra o regime ditatorial, influenciaram a promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988. Com a crescente maturidade política que se efetivava, a grande bandeira na área educacional era por processos mais democráticos e participativos, pela gestão democrática do ensino público.

Com a reabertura política e democrática, iniciava uma nova fase de produções teóricas no campo da administração escolar no Brasil, com enfoque sociocultural. Nas palavras de Drabach e Mousquer (2009, p. 271), esse enfoque “[...] constitui-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania, da consolidação do campo de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista”. Ainda segundo as autoras, produções dessa época e que ganham destaque são encabeçadas por escritos como os de Miguel Arroyo (1979)¹⁹, Vitor Henrique Paro (1982)²⁰ e Maria de Fátima Costa Félix (1985)²¹, com críticas ao enfoque tecnocrático de administração escolar, pautado nas teorias da administração geral. Ganham força e espaço crescente os estudos e publicações na perspectiva democrática de gestão escolar, com ênfase no pensamento crítico e na participação como estratégia político-pedagógica, como as que conhecemos até os dias atuais.

Destaque-se que, duas décadas depois da criação da Anpae, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) Estado e Políticas Educacionais, conhecido como GT-05, no âmbito da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Essa associação foi fundada em 1976 e seu surgimento está associado ao “[...] desenvolvimento dos estudos de pós-graduação em educação [e] representa, cronologicamente, o segundo passo decisivo da atuação da comunidade acadêmica da sociedade civil organizada em matéria de pesquisa sobre políticas públicas e gestão da educação no Brasil”. (SANDER 2007a, p. 426).

Vê-se que a divulgação do conhecimento no campo da gestão da educação insere-se no contexto dessa efervescência política, resultante de uma crescente mobilização da comunidade científica e da sociedade civil organizada em prol de reformas educacionais balizadas por bandeiras como a defesa da escola pública, a valorização do magistério e a gestão democrática do ensino. Mobilização essa que se estendeu ao longo do processo de tramitação da segunda LDB

¹⁹ Administração da educação, poder e participação. Educação & Sociedade, Campinas, ano I, n. 2, jan./1979.

²⁰ Administração escolar: introdução crítica, publicado pela Editora Cortez.

²¹ Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?, publicado pelas Editoras Cortez e Autores Associados.

– Lei nº 9.304/96 e do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, renovando-se em momentos seguintes, como ocorre atualmente em torno do novo PNE, ainda em tramitação.

Esse processo de construção teórica no campo da gestão educacional, no sentido da superação de uma visão positivista e funcional em favor de outra pautada em uma concepção sociocrítica, corresponde aos anseios da sociedade pela democratização da educação pública e da sociedade como um todo. Nessa direção, a educação é concebida como fator de transformação social, através da apropriação da cultura historicamente produzida (PARO 2012), ou seja, educação compreendida como uma prática social, comprometida com um projeto de transformação social.

Daí a síntese de um novo conceito de gestão que, balizado por sua dimensão política, diz respeito a um “[...] processo político-administrativo contextualizado, através da qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada.” (BORDIGNON; GRACINDO, 2011, p. 147).

Compreender a educação como prática social e a sua gestão implica compreender as particularidades de seu tempo e espaço. Ter em conta os desdobramentos das mudanças ocorridas e que ocorrem no contexto político e econômico é condição primordial para compreender os reais motivos e interesses em jogo no campo da educação. Trata-se de uma atitude necessária, tendo em vista que a história da educação tem revelado que esse campo “[...] tem sido uma verdadeira arena de lutas em quem seus atores vêm tratando de impor suas opções políticas e arbitrárias culturais [...]” (SANDER, 2007b, p. 431).

De meados da década de 1970 aos anos de 1990, o campo educacional sofreu pressões conjunturais de importantes repercussões, provenientes, de um lado, dos processos de abertura democrática, das lutas sindicais, dos movimentos sociais e, de outro, do influxo neoliberal, da mundialização da economia. Ou seja, o contexto de reabertura democrática no país coincide com o de uma crise do capitalismo em nível global, cujas alternativas à sua superação, nascidas do próprio modelo capitalista, implicaram redimensionamento dos Estados nacionais.

A queda da taxa de lucro, a saturação dos modelos de produção taylorista/fordista no âmbito da reprodução do capital, as greves dos trabalhadores e a ineficiência do Estado de bem-estar social frente às demandas do capitalismo constituíram o cenário de crise do sistema social capitalista, forçando cada campo da sociedade a buscar respostas à superação da crise (DRABACH; MOUSQUER, 2009). Desse cenário, mudanças na configuração do mundo do trabalho, com a emergência do modelo de produção toyotista implicaram o campo da educação.

No Brasil, com o advento dos governos neoliberais na década de 1990, dentre outras medidas de impacto, assistiu-se à reestruturação do Estado no controle da economia e, por conseguinte, a um profundo enxugamento nos investimentos para o setor social. No plano ideológico, também desponta o culto ao individualismo e o apelo, aos operários, à “participação” no processo produtivo, como forma de conter lutas travadas na sociedade.

O realce à flexibilização, ao trabalho em equipe, à participação e autonomia, entre outros que à primeira vista podem sugerir valorização aos princípios democráticos, tornam-se parte de um discurso recorrente no setor educacional. São vocábulos que, embora “[...] identificados, historicamente, com um projeto democrático de sociedade, passam a ser cooptados, adquirindo

novos sentidos no âmago do projeto neoliberal.” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 278).

De acordo com Sander (2005), é nesse cenário que diferentes termos disputam o espaço semântico do pensar e do fazer a educação, a exemplo dos termos gestão, gerência e governação. O termo “gestão”, segundo o autor, não era usado na teoria e prática da educação brasileira, e quem o usasse era visto com desconfiança, muito provavelmente por terem sido os administradores de empresa os primeiros a divulgá-lo²², ou, talvez, porque os termos “gestão” e “gerência” tenham sido importados do além-mar

[...] pelos representantes do pensamento liberal que atuavam nos bancos internacionais de desenvolvimento e nos organismos multilaterais de cooperação técnica. [...] para muitos analistas, a adoção dos termos *gestão* e *gerência* representa mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e praxiológicas da administração empresarial para a administração do Estado e da educação. (p. 45, grifos do autor).

É fato que o termo “gestão” se efetivou no pensamento da educação brasileira na Constituição Federal de 1988, na LDB de 1996 e em diversos documentos oficiais do sistema educacional do país, bem como nas diversas produções do conhecimento do campo. Também está presente nos discursos governamentais, de lideranças, tanto da esfera pública como privada. Cabe, assim, questionar o caráter político que assume (não somente técnico), bem como sobre o projeto educacional em função do qual o termo opera.

Considerações finais

Em vista do cenário aqui referido, Sander (2005, p. 48) sinaliza duas tendências atuais na produção do conhecimento no campo das políticas públicas e da gestão da educação no Brasil. Uma dessas tendências assume enfoque produtivo, de viés econômico e comercial e “no atual contexto da globalização da economia e da atividade humana [...] [influenciada] pelo pensamento neoliberal dos centros de poder econômico nacional e internacional”. A outra, de enfoque democrático, assume orientação política e cultural. Esse enfoque é natureza participativa, sendo “próprio das instituições científicas, que se preocupam primordialmente com a produção e disseminação do saber científico e tecnológico e com a formação política e cultural da cidadania.”

A coexistência dessas duas tendências justifica, em boa medida, a disputa acirrada que se trava no campo das ideias e da prática em gestão educacional. Disputa se dá em torno de projetos educacionais distintos, ainda que essa distinção, conforme referido, nem sempre seja clara e devidamente destacada.

No contexto educacional, ambas as tendências têm conquistado espaço e adeptos, efetivando-se, com maior ou menor intensidade, no campo da prática cotidiana, com forte influência do curso assumido pelas políticas educacionais no país. O que implica pensarmos, em meio a essa arena de ideias, uma gestão educacional à luz de princípios que orientem e contribuam

²² Segundo Sander (2005), os administradores de empresa traduziram o termo *gestão* do *management* anglo-americano, da *gestion par les systèmes* dos franceses; enfim, da *gerência* racionalizadora e instrumental dos homens de negócios.

para um fazer pedagógico comprometido com a formação de cidadãos conscientes e críticos reforçados em suas condições de protagonizar transformações.

Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da Silva (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011a. p. 17-42.

BORDIGNON, Genuino; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Angela da S. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 148-176.

DRABACH, Neila Pedrotti; MOUSQUER Maria Elizabete Londero. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, p. 258-285, jul/dez 2009.

HIPÓLITO, Álvaro Moreira. Gestão do trabalho docente e qualidade da educação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2007. Disponível em: www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/16.pdf. Acesso em: 14 set. 2012

LOMBARDI José Claudinei; A importância da abordagem histórica da gestão educacional. In: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor**. 2. ed. Campinas: Alínea, 2012. p. 15-28.

SANDER, Benno. A produção do conhecimento em políticas e gestão da educação. **Linhas Críticas**. Brasília, v. 11, n. 20, p. 41-54, jan./jun.2005.

_____. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília, DF: Liber Livro, 2007a

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração em Educação**. Recife, v.23, n.3, p. 421-447, set./dez. 2007b.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1997.

_____. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

RIBEIRO, Djeissom Silva; MACHADO, Lourdes Marcelino. Teorias de administração escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n.1, p.13-28, jan./abr. 2007

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 302 p. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.