

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Camila Santos Sterchele

Administração e Gestão Escolar: há razões para alterações?

Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade

São Paulo

2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Camila Santos Sterchele

Administração e Gestão Escolar: há razões para alterações?

Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como condição para a obtenção do Título de Mestre em Educação no Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História, Política, Sociedade, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Alda Junqueira Marin.

São Paulo

2016

BANCA EXAMINADORA

ESTE TRABALHO FOI FINANCIADO PELO CNPQ.
AGRADEÇO PELA BOLSA DE ESTUDO CONCEDIDA.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi construído e viabilizado graças ao auxílio e compreensão de diversas pessoas. Não poderia deixar de começar agradecendo

à minha orientadora, Prof.^a Dra. Alda Junqueira Marin, que tive a honra e o privilégio de ter ao meu lado por mais de dois anos. Ela foi responsável - junto com os professores do Programa de Estudos Pós Graduated em Educação: História, Política e Sociedade - por inserir no mundo das Humanidades uma mente totalmente Biológica. Sempre com muita paciência e carinho, ela me fez melhorar a leitura, a escrita, o poder argumentativo, a capacidade de análise relacional, o pensamento crítico. Para mim, além de ser uma profissional espetacular, ela é um exemplo de ser humano, em quem me espelho com muito orgulho. Com ela, aprendi a controlar minha ansiedade, a confiar mais em mim e a ser forte, independente dos contratempos, sempre buscando forças para finalizar os objetivos propostos, sem desistir. Agradeço por ter acreditado em mim;

à Prof.^a Dra. Luciana Maria Giovanni, com quem aprendi muito durante as disciplinas. Sempre quando ficava desiludida com alguma questão sobre a Educação, com muita tranquilidade e sabedoria ela apontava algum caminho, nunca me deixando perder a esperança. Agradeço por todas as sugestões feitas desde o projeto inicial até a qualificação, que enriqueceram muito o trabalho; e por ter aceitado participar da Banca;

à Prof.^a Dra. Ana Maria Falsarella, por aceitar o convite para integrar a Banca e pelas excelentes contribuições feitas na qualificação;

à Elisabete Adania (Betinha), que em todos os momentos que precisei estava lá, com muita dedicação e sensibilidade, para conversar, tirar dúvidas, resolver urgências;

à minha linda família, que apesar das dificuldades, sempre me apoiaram e nunca me deixaram desistir;

a todos os amigos que me ajudaram nessa caminhada.

Na realidade não são palavras o que pronunciamos ou escutamos, mas verdades ou mentiras, coisas boas ou más, importantes ou triviais, agradáveis ou desagradáveis, etc. A palavra está sempre carregada de um conteúdo ou de um sentido ideológico ou vivencial.

(Mikhail Bakhtin)

RESUMO

Esta dissertação problematiza as alterações conceituais ocorridas na área da administração escolar nos últimos anos. Caracterizada como de natureza bibliográfica, tem como objetivo esclarecer as persistentes confusões terminológicas entre gestão escolar e administração escolar, comparando as convergências e divergências existentes entre as perspectivas; detectar quais foram as reais mudanças presentes na bibliografia - incluindo os textos clássicos e os atuais - e sua expressão de real diferença nas ações propostas para as escolas, identificando as características relativas ao exercício do poder do administrador/gestor escolar. Com base no conceito de materialismo cultural proposto por Raymond Williams, utilizado como referencial teórico, o presente trabalho analisa, por meio dos termos empregados intencionalmente na área em questão, toda a produção mapeada. Para atender as finalidades propostas foi necessário: realizar um levantamento que retrata o cenário da área a partir das produções, com recuo aos clássicos da administração geral – Taylor e Fayol - e também da administração escolar no Brasil - Ribeiro e Leão, com trabalhos publicados entre 1930 e 1980 - evidenciando pontos de contato e também divergências; um mapeamento do campo acadêmico na área da administração escolar e da gestão escolar, no período entre 1990 e 2015. Foi delimitado este período por ser justamente no início da década de 1990 que as críticas ao modelo de administração escolar se fortaleceram, e os debates sobre a gestão democrática ganharam destaque. A partir do final da década de 1990, o gerencialismo passou a permear as políticas educacionais e o cotidiano escolar, evidenciando mecanismos de controle medidos por padrões de eficiência e produtividade gerenciados por órgãos internacionais. Constatou-se que as palavras gestão e gerência já estavam presentes desde o século passado, revelando que a introdução no âmbito educacional brasileiro não representou inovação nem da palavra, nem de seus significados. A reinserção dessas palavras não ocorreu despropositadamente; começou a permear o país na década de 1980, na tentativa de redemocratizar o país após a ditadura, momento em que qualificadores começaram a ser enfatizados: democrática, participativa, estratégica e autônoma. Porém, as ações continuaram as mesmas: organizar, comandar, executar, coordenar, planejar, controlar. A presença de mais convergências do que divergências confirma a hipótese de que essas mudanças são muito mais simbólicas do que reais.

PALAVRAS-CHAVE: ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR; GESTÃO ESCOLAR; GERENCIALISMO; MATERIALISMO CULTURAL

ABSTRACT

This dissertation discusses the conceptual changes in the area of school administration in recent years. Characterized as bibliographical, aims to clarify the persistent terminological confusion between school management and school administration, comparing the similarities and differences between the perspectives; detect which were the actual changes present in the literature - including the classic texts and current - and his expression of real difference in the actions proposed for schools, identifying characteristics relating to the exercise of power administrator / school manager. Based on the concept of cultural materialism proposed by Raymond Williams, used as a theoretical framework, this paper analyzes, through the terms used intentionally in the area in question, all mapped production. To meet the aims proposed was necessary: to survey depicting the scenery of the area from the production, decreasing the classic general management - Taylor and Fayol - and the school administration in Brazil - Ribeiro and Leon, with works published between 1930 and 1980 - showing points of contact and also differences; a mapping of the academic field in the area of school administration and school management, in the period between 1990 and 2015. It was defined this period to be just the beginning of the 1990s that the criticism of the school management model is strengthened, and debates democratic management gained prominence. From the late 1990s, managerialism began to permeate the educational policies and school routine, showing control mechanisms measured by standards of efficiency and productivity managed by international bodies. It was found that the words management and management were already present since the last century, revealing that the introduction in the Brazilian educational context did not represent innovation or the word or its meaning. The reintegration of those words did not occur unintentionally; He began to pervade the country in the 1980s in an attempt to democratize the country after the dictatorship, at which time qualifiers began to be emphasized: democratic, participative, strategic and autonomous. However, the stock continued the same: organize, command, execute, coordinate, plan, control. The presence of more convergences than divergences confirms the hypothesis that these changes are more symbolic than real.

KEYWORDS: SCHOOL ADMINISTRATION; SCHOOL MANAGEMENT; MANAGERIALISM; CULTURAL MATERIALISM

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

TABELA

TABELA 1. NÚMERO DE TRABALHOS ENCONTRADOS NOS BANCOS DE DADOS DA SCIELO E DA CAPES, NO PERÍODO DE 1990 ATÉ 2015, NO BRASIL.....	16
---	----

FIGURA

FIGURA 1. QUANTIDADE DE TRABALHOS PRODUZIDOS POR ANO (DE 1990 ATÉ 2015) NO BRASIL, COM BASE NO BANCO DE DADOS DO SCIELO E DA CAPES.....	42
---	----

QUADROS

QUADRO 1. LEVANTAMENTO SCIELO: ADMINISTRAÇÃO.....	140
QUADRO 2. LEVANTAMENTO SCIELO: GESTÃO.....	141
QUADRO 3. LEVANTAMENTO CAPES: ADMINISTRAÇÃO.....	144
QUADRO 4. LEVANTAMENTO CAPES: GESTÃO.....	146
QUADRO 5. COMPARAÇÃO ENTRE OS TRABALHOS DE TAYLOR E FAYOL, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS.....	70
QUADRO 6. COMPARAÇÃO ENTRE OS TRABALHOS DE QUERINO RIBEIRO E CARNEIRO LEÃO, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS.....	93
QUADRO 7. COMPARAÇÃO ENTRE OS CONCEITOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS.....	107

LISTA DE SIGLAS

ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONSED - Conselho Nacional de Secretários da Educação
EFA - Education for All ('Educação para Todos')
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola
LDB - Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
NEBA- Necessidades Básicas de Aprendizagem
ONGs - Organizações Não-Governamentais
PBQP - Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNUD - Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROEDUC - Programa de Educação para a Competitividade
PROEP - Programa de Expansão da Educação Profissional
PROGESTÃO - Programa de Capacitação de Gestores Escolares
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
RENAGESTE - Rede Nacional de Referência em Gestão Escolar
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP - Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de SP
SciELO - Scientific Electronic Library on Line
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 – RAYMOND WILLIAMS E O MATERIALISMO CULTURAL.....	25
CAPÍTULO 2 – O CENÁRIO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA.....	40
2.1. ASPECTOS HISTÓRICOS.....	43
2.1.1. ASPECTO HISTÓRICO – ADMINISTRAÇÃO GERAL.....	43
2.1.2. ASPECTO HISTÓRICO – ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.....	45
2.2. ASPECTO POLÍTICO/BUROCRÁTICO.....	49
2.3. ASPECTO TERMINOLÓGICO/CONCEITUAL.....	53
2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÃO EM QUESTÃO.....	55
CAPÍTULO 3 – A PESQUISA: O QUE DIZEM OS CLÁSSICOS?.....	60
3.1. ADMINISTRAÇÃO – PRODUÇÃO CULTURAL.....	61
3.1.1. ADMINISTRAÇÃO GERAL.....	62
3.1.2. ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR.....	77
3.2. TRANSIÇÃO: CRÍTICAS E DESDOBRAMENTOS.....	100
3.3. GERENCIALISMO.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136
ANEXOS.....	140
QUADRO 1.....	140
QUADRO 2.....	141
QUADRO 3.....	144
QUADRO 4.....	146

INTRODUÇÃO

Durante a graduação em Ciências Biológicas, algumas questões despertaram meu interesse no curso de licenciatura, principalmente enquanto desenvolvia o Trabalho de Conclusão de Curso. Dentre essas questões, o que mais me inquietava era o fato das manifestações de poder se reproduzirem no interior do espaço escolar, mesmo que em menor proporção. Essas ideias passaram a me incomodar ainda mais quando entrei em contato com isso na prática, no momento em que comecei a lecionar na Rede Pública Estadual de São Paulo.

Passaram-se alguns anos e então decidi retomar os estudos. Mas ao invés de seguir na minha área e fazer um mestrado em Biologia, optei por ficar na área da Educação. E quando entrei no Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política, Sociedade da PUC-SP, pensei em realizar uma dissertação dentro da temática “relações de poder na escola”, para tentar entender meus questionamentos e ampliar meus conhecimentos teóricos na área das Ciências Sociais.

No âmbito das instituições, e a escola se inclui nesse grupo, pude presenciar, quando lecionava, uma série de práticas e relações de poder permeadas por mecanismos de controle, dominação, obediência, vigilância, disciplinamento e punição. Dentro das hierarquias institucionalizadas nota-se, claramente, que o poder se exerce “de cima para baixo”. Em uma empresa o diretor exerce seu poder sobre o gerente, que por sua vez exerce seu poder sobre o supervisor, que por sua vez exerce seu poder sobre o “operário”. A partir das minhas observações, notei que o exercício do poder se manifesta do topo para a base, como também observamos no interior do ambiente escolar: diretor => coordenador => professor => aluno. Porém, diante dessa afirmação fica a impressão de que os que se encontram no “topo” da hierarquia não sofrem nenhum tipo de exercício do poder sobre eles, e os que ocupam a “base” também não manifestam nenhum tipo de poder.

Entretanto, mesmo o diretor ocupando o topo do organograma de uma escola, ele precisa acatar uma série de normas, regras e diretrizes que estão acima dele. Entra em cena a Estrutura Administrativa da Secretaria da Educação: Gabinete do secretário => Comitê de políticas educacionais => Subsecretaria de articulação regional => Coordenadorias => Diretorias de Ensino => Escolas. Mas as Secretarias também se submetem ao que vem de cima, afinal o Ministério da Educação exerce seu poder sobre elas (simplificando e pulando várias instâncias hierárquicas). E os Ministérios, por sua

vez, sofrem influência da Presidência; nunca esquecendo que além do poder executivo, temos o legislativo e o judiciário transpassando e norteando as relações de poder.

Sendo assim, consigo perceber que a escola está interligada ao modo industrial de produção, e, conseqüentemente, acaba reforçando a ação domesticadora da sociedade de consumo e do Estado. Ou seja, a estruturação do modo de produção e de organização social vigente é um processo inseparável da reinvenção dos contextos e das modalidades de aquisição do saber. Todos os sujeitos envolvidos nas manifestações de poder no espaço escolar (alunos, professores, coordenadores, diretores) reproduzem, seja em menor proporção, a rede de relações de poder instituídas na sociedade.

Contudo, essas observações fizeram-me refletir que, ao mesmo tempo em que a escola reproduz relações sociais de produção, ela também reproduz, historicamente, formas de oposição e resistência. Os indivíduos criam mecanismos para se desvencilhar de tudo que é imposto. Lançando-se a atenção para a “base” (alunos), consegue-se identificar, por meio de suas atitudes, que alguns alunos exercem seu poder não só sobre os seus pares, mas também sobre os seus professores. O mesmo ocorre com alguns professores que conseguem exercer seu poder sobre o coordenador e até mesmo sobre o diretor. Subindo para o topo, nota-se que alguns diretores exercem seu poder dentro das diretorias de ensino, e assim sucessivamente. É como se a seta invertesse.

Essas observações me fizeram levantar uma série de questões durante a construção da pesquisa:

- Quando a seta se inverte estamos diante de relações de poder ou de resistências? Resistência é uma forma de poder? Ela é uma forma de libertação ou de reprodução das relações sociais?

Essas resistências culturais informais, esse processo de contestação, podem agir sob formas contraditórias, as quais podem acabar sendo reprodutivas. Ao resistir e estabelecer uma cultura [...] informal que tanto recria alguma espécie de controle quanto rejeita uma boa parte das normas, os indivíduos podem também estar de forma latente reforçando as relações sociais da produção capitalista. Sim, podem controlar parcialmente o nível de destreza e a cadência de seu trabalho, mas não modificam [...] nem desafiam efetivamente os “direitos” do capital. Resistências em um nível podem reproduzir em parte a falta de controle em um outro. (APPLE, 1989, p. 40)

As resistências são mesmo contraditórias? Elas levam a algum outro lugar que não à reprodução da hegemonia ideológica das classes dominantes? Alguns autores apontam outras interferências e circunstâncias como as da referência abaixo:

O Estado não é o órgão central e único de poder. Os poderes não estão localizados em nenhum ponto específico da estrutura social. O poder é algo que se exerce. [...] O poder não existe, o que existe são práticas ou relações de poder. Qualquer luta é sempre resistência dentro da própria rede do poder. Onde há poder, há resistência. Não existe o lugar da resistência, mas pontos móveis e transitórios. O poder é luta, afrontamento, relação de força; não é um lugar que se ocupa, nem um objeto que se possui. É preciso captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições, corporifica-se em técnicas e se mune de instrumentos de intervenção material. (FOUCAULT, 2013, p. 91)

- Qual é o órgão central do poder? Se o poder não existe e apenas é exercido, qual a origem do exercício desse poder? Pensando na instituição escolar, quais são as vantagens e as desvantagens de analisar o poder nas suas extremidades? Outras leituras sobre escolas permitiram detectar que:

[...] as culturas gerais escolares contribuem, antes de mais nada, para homogeneizar as categorias sociais. Se no final o seu resultado é uma união, isto ocorre somente após haver servido para cristalizar culturalmente as divisões, apoiando desta forma a produção-reprodução de relações de poder e de dominação nas quais se realiza a unidade assimétrica das divisões sociais. (PETITAT, 1994, p. 205)

Diante dessas contribuições surgem novas perguntas: será possível modificar essa premissa?

Assim, sabia que queria estudar as relações de poder na escola, mas não sabia exatamente o que, não sabia delimitar o meu objeto de estudo. Orientada na Elaboração de Anteprojeto, comecei a busca por livros, dissertações, teses e artigos publicados sobre o assunto. Iniciei um levantamento bibliográfico junto ao banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES), Associação

Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e Scientific Electronic Library on Line (SciELO).

Meus descritores iniciais eram: poder; manifestações de poder na escola; relações de poder na escola. Selecionei muitos trabalhos interessantes, mas estava abrangente demais, pois o poder poderia estar ligado à estrutura física escolar; relação professor-aluno; relação professor-professor; relação direção-professor; relação aluno-aluno; manifestação de poder no currículo; poder na organização burocrática; poder disciplinar e controle dos corpos; rebeldia e democracia. Essas leituras me auxiliaram para ter um panorama geral das questões escolares que envolvem poder.

Posteriormente, decidi focalizar a organização escolar e fui delimitando melhor os descritores: administração escolar e poder; gestão escolar e poder; gestão democrática. Foi nessa etapa do levantamento que comecei a observar a variação de termos empregados nos trabalhos sobre administração/gestão escolar e, então, delinee a questão central da pesquisa: A mudança conceitual de administração escolar para gestão escolar promoveu uma real mudança nas características da função administrativa? Esse questionamento se desdobra em outras indagações: se o assunto abordado era o mesmo, qual era o real motivo de se utilizar termos distintos? Administração e gestão são sinônimos? São antônimos? Qual a origem dessa substituição de termos? A alteração conceitual de administração para gestão implicou modificações nas práticas propostas? As relações de poder sofreram mudanças? Por que as políticas educacionais incorporaram essa alteração?

Partindo deste questionamento central, a delimitação dos descritores foi ficando mais objetiva e, para ter uma ideia do que já tinha sido produzido nesse campo teórico, decidi fazer o levantamento bibliográfico dos seguintes termos: administração escolar; gestão escolar; administração educacional; gestão educacional; administração da escola; gestão da escola; administração da educação; gestão da educação; gestão democrática. Foram considerados apenas os trabalhos do Brasil e aqueles que tinham essas palavras-chave no título. No total, para os descritores relacionados com administração foram encontrados 14 trabalhos no *site* do SciELO (Quadro 1) e 18 trabalhos no *site* da CAPES (Quadro 3), e, para os descritores relacionados com gestão, foram encontrados 67 trabalhos no *site* do SciELO (Quadro 2) e 141 trabalhos no *site* da CAPES (Quadro 4), como evidencia a Tabela 1 a seguir:

TABELA 1. NÚMERO DE TRABALHOS ENCONTRADOS NOS BANCOS DE DADOS DA SCIELO E DA CAPES, NO PERÍODO DE 1990 ATÉ 2015, NO BRASIL

	SciELO	CAPE	TOTAL
Administração	14	18	32
Gestão	67	141	208

Fonte: organização da autora a partir do levantamento bibliográfico

É importante ressaltar que nas situações em que apareceram trabalhos repetidos nos bancos de dados pesquisados, apenas um deles foi mantido, justamente para não atrapalhar na contagem. Observando a tabela 1, fica evidente que o número de produções sobre gestão é muito maior do que os trabalhos sobre administração. Porém, se o termo administração foi extremamente criticado após a década de 1980 - sendo inclusive incorporado no seu lugar o termo gestão na Constituição de 1988 e nas consequentes políticas públicas, pela lógica - esse termo deveria ter sido extinto. Mas a continuidade da sua presença na produção brasileira oferece pistas que podem ajudar a responder os questionamentos ao longo do trabalho.

Nesse processo, dois artigos encontrados auxiliaram bastante todo o levantamento bibliográfico. O primeiro artigo intitulado “As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil” (MAIA, 2008) trata justamente da produção teórica em administração e gestão da educação veiculada pela ANPAE, possuindo como delimitação temporal os períodos entre: 1961-1968 – compreendendo os quatro primeiros textos dos Cadernos de Administração Escolar: 1. “Natureza e função da Administração Escolar” - Anísio Teixeira; 2. “Introdução à Administração Escolar [alguns pontos de vista]” - Querino Ribeiro; 3. “Alguns aspectos da formação de Administradores Escolares” - Moysés Brejon; 4. “A Administração Escolar na América Latina” - Carlos Correa Mascaro – e 1983-2000 constituindo números selecionados da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, sobre administração e gestão. Neste trabalho foram analisados 45 artigos que utilizavam o termo “administração” e 19 que empregavam o termo “gestão”.

Os artigos produzidos no primeiro período (1961-1968) encontram-se em um contexto marcado por uma euforia intelectual e por uma preocupação com a elaboração de temas capazes de oferecer aos professores da disciplina um programa voltado para um conteúdo teórico e generalizável (MENESES *apud* MAIA, 2008).

De acordo com Maia (2008), até 1960 a administração da educação se pautava nos princípios da administração clássica, em que as técnicas adotadas se sobrepunham

aos aspectos humanos e sociopolíticos. Nesse período surgiram os trabalhos dos autores de administração da educação no Brasil: Querino Ribeiro, Carneiro Leão, Anísio Teixeira. Entre as décadas de 1960 e 1970 iniciou-se um movimento de rejeição aos princípios da administração clássica, com os olhares começando a se voltar para o lado humano da organização, passando a encarar todos os desdobramentos da escola como instituição social.

A autora aponta que, mesmo com traços característicos de fases anteriores, Lourenço Filho, Arnaldo Niskier, Carlos Correa Mascaro e Myrtes Alonso utilizaram as ciências sociais nos estudos de administração como tentativa de superação dos problemas existentes no contexto sociopolítico: “[...] 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” (SANDER *apud* MAIA, 2008, p. 34). Vale ressaltar que esse período foi marcado por dois importantes acontecimentos: o primeiro foi a fundação da Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE) em 1961, denominação inicial da associação; o segundo foi o estabelecimento dos cursos de pós-graduação. Pode-se acrescentar, ainda, um terceiro fator: a criação da Habilitação de Administração Escolar no curso de Pedagogia com a reforma de 1969 (BRASIL, 1969).

A relação entre a ANPAE e a administração da educação era primordialmente “um compromisso com a eficiência organizacional e o pragmatismo pedagógico” (SANDER *apud* MAIA, 2008, p. 34). Por consequência, a responsabilidade dos integrantes da ANPAE seria:

[...] com a ‘eficiência’ na organização do trabalho pedagógico, ao definirem, no I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, fevereiro de 1961, que 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 de ação, bem como o progresso do empreendimento. O complexo de processos engloba atividades específicas – planejamento, organização, 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. (SANDER *apud* MAIA, 2008, p. 34)

Em 1978, a influência das ciências sociais fica evidente na ANPAE com a realização do “IX Simpósio Brasileiro de Administração da Educação”, que abordou a administração da educação no contexto das ciências sociais. Em 1979, acontece o “I Congresso Interamericano de Administração da Educação”, tendo como tema central a relação entre política e administração da educação no contexto da ciência social contemporânea. O novo compromisso da ANPAE com a administração da educação é assegurado e continuou através dos simpósios e das publicações: “[...] um compromisso com a efetividade política e a relevância cultural” (SANDER *apud* MAIA, 2008, p. 35).

Após essa análise, Maia (2008) dividiu toda a trajetória do conhecimento percorrida nas publicações em três períodos: o primeiro, até o início dos anos 1980, que é marcado pelo pensamento da administração da educação, sem a distinção entre o planejamento e a execução das tarefas e “com a ênfase no papel político desempenhado por ela, destacando as consequências de suas práticas a favor ou contra as classes menos favorecidas” (p. 40); o segundo período, que inseriu o termo “gestão” nos textos e teve como marco, em 1986, a realização do simpósio “A democratização da educação e a gestão democrática da educação”. Esse evento teve uma grande importância política, pois apontou as características dessa tal nova escola democrática: tomada de decisões coletiva, flexibilidade, novas formas de provimento do cargo de diretor, incentivo à formação de professores, maior autonomia e planejamento participativo. O terceiro período (final da década de 1980) abrange a utilização concomitante dos termos administração e gestão, mas com algumas ressalvas. O termo administração passou a ser vinculado a uma ideia antidemocrática, carregado de individualismo, centralização do poder, ênfase na burocracia, hierarquização, autoritarismo, burocratização. Já o termo gestão foi associado com a descentralização das ações nos sistemas educativos (horizontalização das relações), acrescentando ao termo adjetivos, como: democrática (década de 1980), inovadora, estratégica (a partir da década de 1990).

Segundo a autora, a partir de 1986 surgem produções que utilizam o termo “gestão”. Dos 19 artigos publicados na RBPAE, 11 referem-se à “gestão da educação” e 8 à “gestão escolar”. A distinção se deve à abrangência das ações, pois quando os autores empregam “gestão da educação”, estão se referindo às abordagens mais amplas, que englobam as relações entre Estado, educação e política; porém, quando usam a expressão “gestão escolar” estão se referindo a uma abordagem mais local (espaço organizacional), direcionando o foco das pesquisas para as funções do diretor escolar.

O segundo artigo intitulado “Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil” (SOUZA, 2006a) abrange toda a produção teórica nos bancos de dados da ANPED, CAPES e um projeto de pesquisa da PUC, tendo entre 1981-2001 como período investigado. Neste estudo, que teve como base a leitura dos resumos, o levantamento bibliográfico identificou 183 trabalhos de mestrado e doutorado em educação que examina a problemática da gestão escolar no Brasil. Segundo o autor, a maioria das teses e dissertações reproduz, mesmo que parcialmente, a visão que a escola e os educadores têm sobre o papel da gestão escolar na educação pública:

[...] a gestão escolar, por vezes, tem sido entendida de forma um pouco equivocada, sendo confundida como a própria razão de ser da educação, ou pelo menos como o processo mais importante que ocorre na escola pública e a abordagem que vários estudos dão à gestão escolar parece refletir esta mesma compreensão, olhando a gestão como um fim em si mesma e menos como ferramenta a serviço da organização e desenvolvimento do trabalho pedagógico. (SOUZA, 2006a, p. 25-26)

Entretanto, alguns trabalhos abordaram a questão da gestão escolar de maneira mais crítica, procurando sistematizar a realidade encontrada nas escolas a partir de base teórica e análise da prática. Porém, o autor aponta que há problemas na produção, especialmente no que se refere à ênfase normativa, prescritiva e técnica de vários trabalhos sobre gestão escolar, em lugar de questões descritivas e analíticas:

É curioso que nos anos 90 essa ênfase tenha sido ainda maior, a despeito do avanço da pesquisa na área. Talvez justamente por conta deste avanço, do crescimento quantitativo da produção acadêmica, é que problemas dessa natureza surjam. O fato é que não parece estar ocorrendo um arrefecimento desta perspectiva de pesquisa, ao contrário, vários estudos, especialmente sobre os conselhos de escola e sobre a gestão democrática, apresentam-se no final do período analisado voltando-se mais a demonstrar como a escola deve se organizar para ser democrática e menos a descrever e analisar como tem se organizado a gestão da escola, democrática ou não. (SOUZA, 2006a, p.26)

Além disso, o autor ressalta a carência de abordagens sobre alguns tópicos da temática gestão escolar:

[...] pequena produção sobre as Associações de Pais e Mestres [...] essas instituições por vezes se confundem elas próprias com a escola, ou melhor, com a direção da escola e, mesmo esta e aquela sendo alvo de muitos estudos, a APM não parece ser reconhecida como um objeto de investigação

que mereça maior atenção [...] Ressalto, também, que estudos sobre perfil de dirigentes escolares ou da gestão escolar brasileira ou de alguma região do país não foram encontrados neste levantamento, mesmo no período mais inicial da pesquisa, quando estudos mais quantitativos eram mais comuns e poderiam dar suporte a macro investigações que abordassem esta problemática. Por conta disto, estudos que apontem a construção de tipologias que descrevam e analisem a realidade da gestão escolar parecem não existir no país. Há alguns poucos estudos teóricos, como citado, isto é, estudos que apresentem matrizes de análise sobre a teoria na área, o que demonstra também ser uma abordagem carente na investigação sobre gestão escolar no Brasil. (SOUZA, 2006a, p.26)

Souza (2006) finaliza o trabalho apresentando essas tendências de pesquisa da área investigada e mostra a variedade de abordagens no estudo da temática ao longo do período delimitado (1981-2001). Além disso, o autor deixa claro que não construiu um estado da arte da gestão escolar no Brasil, mas sim elaborou um estudo com escopo que fornece um panorama da investigação, para auxiliar os pesquisadores da área com os seus respectivos levantamentos bibliográficos.

Apesar de apresentarem uma variedade de abordagens no estudo da temática e limitações conceituais, nos dois artigos apresentados os autores reconhecem que as publicações oferecem contribuições relevantes para o desenvolvimento teórico em administração/gestão da educação no Brasil.

Durante essas buscas percebe-se que existem diversas pesquisas que utilizam o termo gestão escolar e outras que usam administração escolar, muitas vezes como se fossem sinônimos. Nota-se, também, que entre alguns períodos, o termo administração caiu em desuso e foi substituído pelo termo gestão. Em outros casos, alguns autores optaram pelo uso do termo gestão, como se ele proporcionasse, à prática, uma faceta mais democrática, inovadora, colaborativa, voltada para o processo, com o poder descentralizado; como se o uso do termo administração conferisse à prática maior hierarquização, autoridade, burocratização, preocupação apenas com os resultados.

Com esse levantamento inicial evidenciou-se que existem diversos estudos sobre o assunto, porém ocorre um verdadeiro conflito de ideias e conceitos que ainda não foram solucionados; há, na realidade, uma confusão terminológica que gera inúmeros desdobramentos, principalmente políticos, com uma série de implicações, conforme aponta Maia:

[...] o estudo buscou outra explicação para a fragilidade conceitual entre os termos na possível influência do contexto, marcado por reformas legais e práticas na educação. Nesse sentido, constatou-se que o nosso país vivenciou uma ampla reforma legal que privilegiou, dentre outros princípios, a adoção da gestão democrática da educação. Na prática, aconteceram várias reformas e programas incoerentes com esses princípios e mais próximas dos princípios tayloristas, de gestão empresarial. A publicação da ANPAE integrou o processo de reformulação conceitual, mas é preciso esclarecer que o núcleo central dos textos pareceu ser completamente diferente das intenções das práticas advindas das recentes reformas. (MAIA, 2008, p. 42)

A partir dessa reflexão, pode-se verificar, nessa temática, ausência de explicitação clara e objetiva sobre os conceitos adotados e os reais desdobramentos de suas utilizações. Portanto, de acordo com essas circunstâncias, identifica-se uma potencial área de investigação.

Atualmente observa-se nos discursos dos profissionais que vivenciam o cotidiano das escolas, dos representantes dos órgãos de ensino e da academia, o uso do termo gestão em detrimento do termo administração. Vale questionar se esta substituição foi apenas terminológica ou se de fato houve, concomitante a ela, o desempenho de novas posturas e valores no ambiente escolar, sobretudo quanto ao exercício do poder (CALIXTO, 2008).

A partir das minhas leituras percebi que a administração no campo educacional possui uma construção teórica que se baseou nas diversas escolas clássicas de administração geral empresarial. Os teóricos do meio corporativo tentaram elaborar princípios gerais que fossem válidos não só nas empresas, mas também, em outras organizações. Porém, há uma grande dificuldade em desenvolver uma teoria administrativa que contemple a escola, pois ela possui inúmeras particularidades, como: impossibilidade de mensurar com precisão os resultados conquistados; o fato de trabalhar com seres humanos; objetivos diferentes das empresas.

Além disso, não parece possível pensar a gestão sem se pensar a política, uma vez que a natureza política da gestão educacional se expressa nas relações mais imediatas e cotidianas, nas quais a disputa e/ou socialização do poder está centralmente localizada. A produção de conhecimentos na área da gestão educacional no Brasil é crescente, mas também parece haver alguma dificuldade em se definir adequadamente o que é e o que não é objeto dessa área. Dada a permeabilidade da área e a sua origem poli

epistêmica, muitos objetos acabam vindo compor os focos de investigação na gestão educacional (SOUZA, 2008).

Sendo assim, esta pesquisa problematiza exatamente a expressão desse núcleo conceitual: a mudança conceitual de administração escolar para gestão escolar promoveu uma real mudança nas características da função administrativa? Um estudo com essas características levou à busca de referencial teórico que permitisse orientação para sua realização. Definiu-se, assim, o uso de estudos sobre cultura proposto e apresentado por Raymond Williams, sobretudo devido à metodologia de trabalho com o uso de palavras-chave e seus significados para a cultura a partir de produções literárias. Todas as informações obtidas até o momento permitem perceber a força dos traços culturais de cada época, sobretudo os aspectos econômicos, na sociedade capitalista, sobre a área de estudo em questão. Assim, tomou-se a decisão de realizar leituras sobre a cultura definindo-se que os trabalhos a serem analisados seriam submetidos ao crivo dos conceitos de materialismo cultural proposto pelo autor compreendendo toda a produção de livros e artigos como expressão de cultura e parte integrante da cultura.

Essa questão central desdobrou-se em outras secundárias:

- O que foi produzido no Brasil?
- Quais as características, convergências e divergências existentes entre a perspectiva administrativa e de gestão?
- Quais foram as reais mudanças presentes na bibliografia nos textos clássicos e contemporâneos em sua expressão de real diferença nas ações propostas para as escolas?
- Quais as características do exercício de poder do administrador/gestor?

A partir dessas questões estipulou-se como objetivo central realizar o estudo da produção na área para identificar as características apresentadas para o exercício da função diretiva nas escolas. Como objetivos secundários desdobrados foram delimitados:

- a busca de produções de autores brasileiros e clássicos na área ao longo do século XX;
- a leitura e análise desses textos;
- identificação de possíveis razões de alterações no uso da terminologia;
- organização de tais resultados de modo a evidenciar as semelhanças e diferenças.

A partir da questão central e seus desdobramentos e objetivos estipulados definiu-se, como hipótese a ideia de que as alterações possam ser efetivamente mais simbólicas do que reais no que tange à execução da função de direção nas escolas. As transformações culturais provocam modificações nas manifestações sobre as funções de organização e comando nas escolas, porém sem alterar profundamente, nas práticas propostas, a posição de poder dos dirigentes, a serem detectadas pelas funções e outras características exercidas descritas na bibliografia. Para Williams uma palavra significa a tentativa de dar sentido a uma experiência e com o passar do tempo é possível detectar o padrão de mudança dos significados possibilitando identificar a ocorrência de mudanças, sobretudo em períodos críticos em que as instituições são analisadas. Mas, é preciso vigilância sobre esses sistemas de significação pelos entrelaçamentos com as esferas econômica, social e política. Há que se verificar a presença de características a serem analisadas segundo o conceito de reprodução uma das categorias pelas quais organiza a sociologia da cultura para estudo das situações e práticas. É a reprodução um dos mecanismos que mantém a hegemonia como um processo ativo que interliga valores, práticas e significados. Além disso, conceitua cultura a partir de seus componentes classificando-os como elementos residuais, emergentes e dominantes, sempre presentes nas realidades.

Para desenvolver esta pesquisa de base bibliográfica, atendendo os objetivos propostos e respondendo as questões apresentadas, foi realizado um levantamento para caracterizar a produção bibliográfica na área da administração geral, da administração escolar e da gestão escolar. Para tanto, foi elaborado um roteiro que direcionou o levantamento, nas fontes já citadas, sobre o cenário da produção: observação dos títulos dos trabalhos, para verificar se estavam dentro da área de investigação; leituras dos resumos para identificar quais trabalhos seriam escolhidos para serem lidos na íntegra; seleção dos trabalhos a partir das diversas abordagens dentro da temática administração/gestão escolar – histórica, política, conceitual, legislações; identificação das funções, objetivos perseguidos e tarefas desempenhadas pelos atores da administração/gestão escolar; observação de termos referentes às ações exercidas pela administração/gestão escolar que sempre se repetem, dos termos que surgiram, desapareceram e/ou foram substituídos ao longo dos anos, e também, de termos que apesar de mudarem, continuaram carregando o mesmo significado.

Posto isto, é importante esclarecer a maneira como o presente trabalho está organizado. No primeiro capítulo desta dissertação está explicitado o referencial teórico

norteador do estudo. Este capítulo traz as ideias do materialismo cultural proposto por Raymond Williams, que auxilia na análise da produção na área da administração/ gestão escolar, especialmente por meio dos termos escolhidos e empregados intencionalmente na área em questão.

O segundo capítulo responde a primeira questão, relatando o resultado do levantamento bibliográfico e retratando o cenário da área a partir das produções - artigos, teses e dissertações - sobre administração escolar e gestão escolar, no período entre 1990 e 2015. É importante ressaltar que alguns trabalhos esparsos que aparecem nas décadas anteriores também foram incluídos neste capítulo, além dos livros de alguns autores, como Félix (1985). Foi delimitado esse período (1990-2015) por ser justamente no início da década de 1990 – logo após a promulgação da Constituição de 1988 - que as críticas ao modelo de administração estabelecido nas instituições escolares se fortaleceram e os debates sobre a gestão democrática ganharam destaque, especialmente os que evidenciavam as contradições impostas pelas políticas educacionais influenciadas pelos órgãos internacionais.

O terceiro capítulo deste relatório é iniciado com um recuo aos clássicos da administração geral – Taylor e Fayol - e também da administração escolar no Brasil – Querino Ribeiro e Carneiro Leão. A análise dos trabalhos publicados desde o início do século XX e entre as décadas de 1930 e 1980 evidenciam os pontos de contato e também as divergências entre eles, respondendo a segunda, terceira e quarta questões. A segunda parte do capítulo trata da transição que ocorreu de administração para gestão escolar, baseada nas críticas que ocorreram a partir da década de 1980 ao modelo de administração escolar imposto nas instituições. Na terceira parte do capítulo, o gerencialismo, conceito mais contemporâneo proposto por Stephen Ball, começa a ser delineado, embora não aprofundado, conceito esse que passou a permear as análises de políticas públicas educacionais e o cotidiano escolar, com a apropriação de conceitos e práticas que surgiram nas últimas décadas. Todo esse panorama da produção cultural na área, mostrando as duas concepções que percorreram – e ainda percorrem - o século nessa área é traçado para tentar responder os questionamentos levantados ao longo do trabalho.

No fim dos capítulos estão as considerações gerais, que encerram o trabalho.

CAPÍTULO 1 - RAYMOND WILLIAMS E O MATERIALISMO CULTURAL

Todas as informações obtidas no momento inicial da elaboração do trabalho - que serão mais detalhadas no próximo capítulo - possibilitaram perceber a força dos aspectos culturais, especialmente os aspectos econômicos, sobre a área em estudo na sociedade capitalista. Por isso, decidiu-se realizar algumas leituras sobre a cultura e por fim, definiu-se que o conceito de materialismo cultural desenvolvido por Raymond Williams seria utilizado para analisar todas as informações coletadas, com destaque o que se refere ao método utilizado por ele, qual seja, a detecção de palavras-chave e seus significados na produção literária, como explicitado anteriormente e neste capítulo.

Até meados do século XX, após a civilização europeia ter passado por duas grandes guerras e, ainda, com o desenvolvimento dos meios de comunicação em massa na década de 1960, não era mais plausível pensar em uma cultura que fosse comum a toda a sociedade. Como afirma Cevalco (2001), nesse momento, a Cultura, com letra maiúscula, é substituída por “culturas” no plural. De acordo com a autora, Raymond Williams desenvolveu uma concepção teórica do materialismo no campo cultural, considerando a cultura como processo produtivo e como parte dos meios de produção, fundamental ao funcionamento e à manutenção do sistema. Suas análises têm como base materiais fornecidos pela história social e cultural inglesa.

Segundo Williams (2011), em uma sociedade baseada na dominação, os conflitos são permanentes e representam as contradições que estruturam essas relações. Vale ressaltar que essa dominação, que pode ser exercida por determinada classe na sociedade, se mantém não apenas pelo poder e pela propriedade; sustenta-se também por meio da cultura. Afinal, a cultura é um campo de produção de significados no qual os diversos grupos sociais situados em posições distintas do poder lutam pela imposição de seus significados à sociedade.

A teoria de Williams (1979) oferece uma alternativa, materialista e histórica, ao conhecido movimento linguístico das humanidades, que assume a linguagem em sentido absoluto, como o sistema que nos fala e condiciona. Seu propósito é articular um conceito de cultura que possibilite abranger as contradições entre agência e determinação, ou seja, que apresente os limites e as pressões a que a ação humana está submetida e ao mesmo tempo preserve um espaço para a mudança. E, ao mostrar que o sentido da cultura não é preestabelecido, mas uma articulação efêmera de contradições, choques de sentimentos e de consciências, sua teoria deixa claro que a linguagem e os

meios de produção cultural são áreas em que, ao contrário do que querem fazer crer as ideologias da imutabilidade, é possível, e necessário, intervir. Sendo assim, estudar cultura pode ser o início do caminho para uma crítica comprometida, que busca compreender o funcionamento da sociedade com o intuito de transformá-la.

Para isso, ele resgata o conceito de hegemonia proposto por Gramsci e consegue ampliá-lo, dizendo que além de envolver a determinação “um processo de exercer pressões e estabelecer limites” (CEVASCO, 2001, p. 148) em todas as atividades humanas, ela também é primordial “para se produzir uma descrição acurada do processo de produção e reprodução da cultura” (p. 149). A hegemonia é um processo ativo, que abrange um conjunto de significados, percepções, expectativas e valores vividos como prática efetiva, ou seja, é “uma economia da experiência pautada pela tensão, interação, acomodação e transformação de elementos dominantes, residuais e emergentes” (p. 149). No entanto, apesar da propagação de um pensamento hegemônico por determinada classe, as demais não reduzem sua consciência a tal pensamento. Nesse sentido, a hegemonia também estabelece a contra hegemonia, ou seja, a cultura dominante produz e limita, simultaneamente, suas formas de contracultura. Sendo assim, o autor contribuiu para a elaboração de uma teoria materialista de cultura, aprimorando o conceito no sentido de um processo integral da vida, enfatizando a interdependência das várias esferas da realidade social e a atuação delas como forças produtivas, ou seja, como elementos ativos na transformação social.

Em seu livro “Cultura”, Williams (1992) demonstra o processo, ao longo dos séculos, do desenvolvimento do termo cultura e destaca que o uso do termo passou por significativas transformações. O autor desenvolve a estrutura de significados – sistemas de significação - e propõe uma Sociologia da Cultura, que tem como objetos de estudo situações e práticas sociais organizando-as em sete categorias: instituições, formações, meios de produção, identificações, formas, reprodução e organização. Além disso, defende uma forma de convergência contemporânea, que envolve todas as práticas sociais e “encara a cultura como o sistema de significações mediante o qual necessariamente (se bem que entre outros meios) uma dada ordem social é comunicada, reproduzida, vivenciada e estudada” (p. 13). Para ele, a cultura pode ser encarada como processo, produção e produto da sociedade, “como um sistema de significações realizado” (p. 206).

Dentre as categorias, o autor desenvolve uma abordagem importante sobre reprodução, que é o mecanismo que mantém a hegemonia. Esclarece que o termo, desde

o século XIX, era encarado na Biologia como perpetuação da espécie, ou, em um sentido mais amplo, como copiar algo. Assim, a complexidade do conceito exige cuidado quando usado para descrever processos culturais, principalmente quando utilizado nos sistemas educacionais. A instituição escolar carrega a imagem de transmissora de conhecimento e cultura em sentido absoluto, porém, ela mesma e outras instituições acabam transmitindo versões seletivas aos indivíduos. Para elucidar que essas versões seletivas são intrínsecas às relações sociais, Williams (1992) faz um paralelo com ideias reprodutivistas de Bourdieu:

Pode-se perceber isso no arranjo de um dado currículo, nas modalidades de seleção dos que devem ser instruídos e de que maneira, e nas definições da autoridade educacional (pedagógica). É razoável, pois, em dado nível, falar do processo educacional geral como forma precisa de reprodução cultural, a qual pode estar vinculada à reprodução mais abrangente das relações sociais em vigor, a qual é garantida pelo direito de propriedade e por outras relações econômicas, instituições estatais e outras formas políticas, e formas religiosas e familiares existentes e autoperpetuadoras. Ignorar esses vínculos é subordinar-se à autoridade arbitrária de um sistema que se proclama 'autônomo'. (p. 184)

De acordo com o autor, não é possível separar o processo de reprodução da atividade de produção, pois são práticas, relações sociais, que constroem e reconstroem os indivíduos. Para ele, o mundo da sociedade civil foi desenvolvido pela mente humana que, se teve a capacidade de fazê-lo, por consequência, tem a capacidade de compreendê-lo. Sendo assim, se a mente do homem é modificada por meio do desenvolvimento social, é primordial no âmbito dos estudos sociais um estudo das formas culturais – principalmente da linguagem – por meio das quais se manifesta esse desenvolvimento social. É importante distinguir um sistema de significações de outros tipos de sistemas - econômicos, políticos, geracionais - não com o objetivo de separar essas áreas, mas sim para abrir espaço para o estudo relacional entre elas.

Porém, quando precisamos inter-relacionar esses sistemas, notamos que além de cada um deles possuir seu próprio sistema de significações (já que ocorrem relações entre pessoas que se comunicam), cada sistema pertence a um sistema de significações mais amplo e geral que é, na realidade, um sistema social. O autor diz que é um erro limitar um sistema social somente ao sistema de significações, pois isso reduz todas as ações dos indivíduos a triviais funções da significação. Entretanto, também é um erro

conjecturar que seja possível analisar de forma favorável um sistema social sem incluir, como parte essencial de sua prática, seus sistemas de significações, pois como sistema, é dependente e intrínseco a qualquer sistema político, econômico, ou seja, a qualquer sistema social. Em suma, o sistema social e sistema de significações são, na prática, mutuamente constitutivos, sendo possível a separação apenas de maneira abstrata (WILLIAMS, 1992).

Apesar de tudo isso, Williams (1992) alerta que é imprescindível haver um controle teórico sobre todo tipo de ênfase em que esses sistemas de significações – que muitas vezes são especializados e praticados com seus próprios sistemas de sinais e sistemas de signos – sejam necessariamente elementos daquele sistema de significações mais amplo, que é a condição de qualquer sistema social e com o qual, na prática, eles, de forma rigorosa, compartilham seu material.

Para Cevalco (2001), os estudos de Williams inovaram e contribuíram na demonstração do potencial cognitivo da crítica cultural. Como parte do princípio de que formações sociais e formas culturais são inter-relacionadas, ele analisa essas formas como uma ferramenta de descrição e de interpretação da sociedade. Seus posicionamentos relacionam-se com outros marxistas: Althusser, Gramsci, Brecht, Goldmann, Lukács, autores da Escola de Frankfurt. Ele dialoga com as principais correntes contemporâneas de interpretação da cultura, principalmente as britânicas.

Observando outras influências teóricas que contribuíram para a elaboração da ideia de materialismo cultural, Cevalco (2001) esclarece que Williams se apropriou também da noção antropológica de cultura como um modo de vida, com a finalidade de mostrar que é algo comum a toda a sociedade. Nesse sentido, ele estaria rompendo com a ideia de que a cultura era a da elite. Williams se opôs às ideias elitistas sobre a cultura, desde a visão aristocratizante da cultura como forma de comportamento da classe dominante, até a tradição de Leavis, que defendia um conceito de cultura sem vínculos com os sistemas econômicos, políticos ou sociais. Para o autor, ao contrário, a cultura é uma experiência ordinária, que institui os significados comuns em uma sociedade, seus modos de vida habituais e a sua produção artística e intelectual. É o surgimento de um discurso que se baseia na reformulação teórica de conceitos limitados de cultura.

Essa concepção da antropologia demonstra como diferentes significados e valores organizam a vida social comum. Nesse sentido, a cultura deixa de ser um resultado ou reflexo de uma determinada base (como, por exemplo, a realidade social), e passa a ser encarada como um fator ativo na organização social. Ou seja, a cultura se

torna elemento constitutivo do processo social e, assim, é um modo de produção de significados e valores da sociedade. Para Williams (2011), as artes e as práticas culturais produzem significados que mudam a sociedade.

O autor faz uma crítica ao posicionamento daqueles que creem na mediação entre base e superestrutura. A ideia de mediação baseia-se na crença de que existe um processo ativo de relação entre sociedade e arte, ou seja, entre infra e superestrutura. No entanto, mesmo existindo um processo ativo entre essas duas esferas, a mediação ainda fortalece a concepção dualista dessas instâncias. Williams considera que a cultura se entrelaça com a esfera econômica, social e política de uma maneira contraditória. O autor alerta para o questionamento de algumas simplificações da superestrutura, como a ideia superficial de que a cultura é uma mera representação das relações socioeconômicas. Na realidade, para pensar os domínios políticos, sociais, econômicos e culturais do mundo contemporâneo, ele cita o materialismo cultural como “alternativa à formulação base/superestrutura”, pensando a “cultura como produto e produção de um modo de vida determinado, e não como reflexo de uma base socioeconômica” (CEVASCO, 2001, p. 138). E para escapar do perigoso conceito de ideologia, como, por exemplo, o costume de predefinir as particularidades da base e procurá-las na superestrutura, Williams criou o termo “estrutura de sentimento”, que expõe “como as nossas práticas sociais e os hábitos mentais se coordenam com as formas de produção e de organização socioeconômica que as estruturam em termos do sentido que consignamos à experiência do vivido” (p.97).

Posto isso, fica claro que para Williams a cultura é a “experiência ordinária” de todos, produto e produção de um modo de vida determinado, que envolve um modo de luta. A crítica da cultura seria um modo de compreender e avaliar a organização da vida em um determinado momento histórico. O materialismo cultural, por ele desenvolvido, é um esforço para delimitar uma área emergente do pensamento sobre cultura e sociedade, que se preocupa em analisar:

[...] as relações entre as condições materiais de produção e de recepção das obras sem colocar nenhuma condição que as coloque à parte, em um domínio separado da vida social, mesmo que for para elevá-la como promessa de liberação humana. A linguagem e as formas são processos constitutivos de referência, significado e valores. (CEVASCO, 2001, p.179)

Em “Marxismo e Literatura”, Williams (1979) focaliza a complexidade da cultura: “A parte mais interessante e difícil da análise cultural, nas sociedades complexas, é que busca apreender o hegemônico em seus processos ativo e formativo, mas também transformacional” (p. 116). O autor dá ênfase ao caráter processual da hegemonia, demonstrando a importância contínua das forças hegemônicas serem transformadas, renovadas, defendidas e legitimadas, pois, por mais que sejam abrangentes, são resistidas, combatidas e modificadas por novas formas de consciência que se encontram inconformadas com as pressões e limites exercidos pela hegemonia imperante. Uma das finalidades de toda hegemonia é o gerenciamento das forças sociais por meios que possibilitem não necessariamente as formas presentes de sua preservação, mas sim a manutenção das relações de dominação e subordinação entre os distintos grupos e classes sociais. Afinal, o hegemônico jamais é único ou total. Por isso, um dos principais papéis da hegemonia é a incorporação de significados, valores e práticas ao processo de controle e reprodução da ordem econômica corrente.

De acordo com o autor, nessa mesma obra, o marxismo ampliou o conceito de hegemonia para relações entre classes sociais, principalmente as determinações de uma classe dominante. Com a obra de Gramsci, o conceito ganhou uma nova significação, pois ele fez uma diferenciação entre domínio – que é manifesto em momentos de crise em formas essencialmente políticas – e hegemonia – que passou a englobar as forças políticas, sociais, econômicas e culturais. O autor complementa, dizendo que a hegemonia engloba e supera dois conceitos anteriores:

[...] o de ‘cultura’ como ‘todo um processo social’, no qual os homens definem e modelam todas as suas vidas, e o de ‘ideologia’, [...] no qual um sistema de significado de valores é a expressão ou projeção de um determinado interesse de classe. A ‘hegemonia’ vai além da ‘cultura’ [...] em sua insistência em relacionar ‘todo o processo social’ como distribuições específicas de poder e influência. [...] Em toda sociedade concreta há desigualdades específicas nos meios e, portanto, na capacidade de realizar esse processo. Portanto, Gramsci introduziu o reconhecimento necessário do domínio e subordinação naquilo que ainda deve ser reconhecido como todo um processo. É nesse justo reconhecimento da totalidade do processo que o conceito de ‘hegemonia’ vai além da ‘ideologia’. Decisivo não é apenas o sistema consciente de ideias e crenças, mas todo o processo social vivido, organizado praticamente por significados e valores específicos e dominantes. (WILLIAMS, 1979, p. 111-112)

O autor afirma que a hegemonia não é uma estrutura,

A hegemonia é sempre um processo ativo, mas isso não significa que seja simplesmente um complexo de características e elementos dominantes. Pelo contrário, é sempre uma organização mais ou menos adequada, e uma interligação de valores, práticas e significados que de outro modo estão separados e são mesmo dispares, e que ela especificamente incorpora numa cultura significativa e numa ordem social efetiva. São, em si mesmas, resoluções vivas – no sentido mais amplo, resoluções políticas – de realidades econômicas específicas. Esse processo de incorporação é de grande importância cultural. Para compreendê-lo, mas também para compreender o material no qual deve operar, precisamos distinguir três aspectos de qualquer processo cultural, que chamamos de tradições, instituições e formações. (WILLIAMS, 1979, p. 118)

Williams (1979) também elucida o que são elementos residuais, emergentes e dominantes presentes na cultura, que seguem uma tradição que ele classifica como seletiva. De acordo com o autor, a tradição não é uma prática cultural de sobrevivência do passado, como geralmente é imaginada. “É uma versão do passado que se deve ligar ao presente e ratificá-lo. O que ela oferece na prática é um senso de continuidade predisposta.” (p. 119). Na realidade, a tradição seletiva é o recorte intencional de um passado concebido e de um presente pré-concebido, guiado pelos interesses de dominação de uma classe específica que visa manter o controle estipulado, já indicando direções futuras. É uma força ativa que molda, é “a expressão mais evidente das pressões e limites dominantes e hegemônicos” (p. 118), sendo um dos meios práticos mais poderosos de incorporação de significados.

Porém, mesmo sendo poderosa, essa tradição seletiva é vulnerável, pois deve rejeitar áreas inteiras de significação, ou diluí-las, ou reinterpretá-las ou convertê-las em formas que assegurem os elementos importantes da hegemonia corrente. A versão seletiva de uma tradição viva sempre está atrelada, mesmo que de uma maneira oculta, aos limites explícitos e pressões contemporâneas. A respeito disto, o autor afirma:

É significativo que grande parte do trabalho mais acessível e influente da contra-hegemonia é histórico: a recuperação das áreas rejeitadas, ou a reformulação de interpretações seletivas e redutivas. Mas isso, por sua vez, tem poucos efeitos a menos que as linhas para o presente, no processo real de tradição seletiva, sejam claras. Sem isso, qualquer recuperação pode ser simplesmente residual ou marginal. É nos pontos de conexão vitais, onde uma versão do passado é usada para ratificar o presente e indicar as direções

para o futuro, que uma tradição seletiva é ao mesmo tempo poderosa e vulnerável. (WILLIAMS, 1979, p. 119)

Além das tradições, o processo de incorporação se viabiliza por meio de mais dois aspectos do processo cultural - as instituições e as formações. As instituições têm uma forte influência sobre o processo social ativo, fazendo com que a cultura seja incorporada por meio dos processos de socialização:

Sua descrição como ‘socialização’, o processo universal abstrato de que todos os seres humanos dependem, é uma maneira de evitar, ou ocultar, esse conteúdo e intenção específicos. Qualquer processo de socialização inclui, é claro, coisas que todos os seres humanos tem de aprender, mas qualquer processo específico une esse aprendizado necessário a uma variação selecionada de significados, valores e práticas, que, na intensidade mesma de sua associação com o aprendizado necessário, constitui a base real do hegemônico. (WILLIAMS, 1979, p. 120)

Contudo, o autor ressalta que o aglomerado das instituições não constitui automaticamente uma hegemonia fundamental. “Pelo contrário, exatamente por não ser uma “socialização”, mas um processo hegemônico complexo é, na prática, cheio de contradições e conflitos não-solucionados.” (WILLIAMS, 1979, p. 121). É possível identificar, por meio dos processos de seleção - que têm objetivos e relações específicas, intencionais e variáveis - aspectos convergentes e divergentes presentes nas mais variadas instituições, porém:

[...] a consequência prática é, com frequência, confusão e conflito entre o que é considerado como propósitos e valores diferentes, tal como acontece com a incorporação imperfeita de um tipo teórico. Uma incorporação efetiva é realizada para que se estabeleça e mantenha uma sociedade de classes. Mas nenhum treinamento ou pressão é realmente hegemônico. A verdadeira condição da hegemonia é a auto-identificação efetiva com as formas hegemônicas: uma socialização específica e internalizada que deve ser positiva, mas que, se isso não for possível terá como base um reconhecimento (resignado) do inevitável e necessário. (p. 121)

As formações, por sua vez, são “movimentos e tendências efetivos, na vida intelectual e artística que têm influência significativa e por vezes decisiva no desenvolvimento ativo de uma cultura” (WILLIAMS, 1979, p. 120). Elas podem ser identificadas com facilidade, pois geram produções formativas.

Contudo, a “complexidade de uma cultura se encontra não apenas em seus processos variáveis e suas definições sociais – tradições, instituições e formações – mas também nas inter-relações dinâmicas [...] de elementos historicamente variados e variáveis.” (WILLIAMS, 1979, p. 126). Os elementos presentes no processo do sistema cultural se apresentam na realidade concreta como dominantes, residuais e emergentes. Sobre isso, o autor afirma que:

Na análise histórica autêntica, é necessário [...] reconhecer as inter-relações complexas entre movimentos e tendências, tanto dentro como além de um domínio específico e efetivo. É necessário examinar como estes se relacionam com a totalidade do processo cultural, e não apenas com o sistema dominante selecionado [...] Ainda temos, decerto, de falar do ‘dominante’ e do ‘efetivo’, e nesses sentidos de hegemônico. Mas vemos que temos também de falar, e, na verdade, com maior diferenciação de cada, do ‘residual’ e do ‘emergente’, que [...] a qualquer momento do processo, são significativos tanto em si mesmo como naquilo que revelam das características do ‘dominante’. (p. 125)

Os elementos dominantes são aqueles que se destacam, nos diferentes momentos históricos, na sedimentação de uma hegemonia. Os elementos residuais, por sua vez, foram desenvolvidos no passado, mas não podem ser considerados arcaicos, pois atuam como elementos efetivos no presente. É necessário diferenciar nos elementos residuais aqueles que podem ter, no tempo presente, uma relação alternativa ou mesmo oposta com a cultura dominante, daqueles que foram incorporados, em grande parte ou totalmente, pela cultura dominante:

Um elemento residual cultural fica [...] a certa distância da cultura dominante efetiva, mas certa parte dele [...] terá, na maioria dos casos, sido incorporada para que a cultura dominante tenha sentido nessas áreas. Além disso, [...] a cultura dominante não pode permitir demasiada experiência e prática residuais fora de si mesma, pelo menos sem um risco. É pela incorporação daquilo que é ativamente residual – pela reinterpretação, diluição, projeção e inclusão e exclusão discriminativas – que o trabalho de tradição seletiva se faz especialmente evidente. (WILLIAMS, 1979, p. 126)

Já os elementos emergentes têm sua origem no particular, no individual - são novos, inusitados e geralmente aparecem como reação quando existe algum ponto de tensão, de conflito, de luta - e culminam no surgimento de novos significados, valores, costumes, práticas e tipos de relações em contraposição ao processo cultural e social

dominante. Entretanto, na realidade concreta é muito complexo diferenciar os elementos da cultura dominante que realmente são novos, dos elementos que são alternativos ou opostos a essa cultura. Os elementos emergentes da cultura têm sua origem na classe social e na área humana excluída. Exatamente aqueles aspectos que foram negligenciados, excluídos, reprimidos ou não reconhecidos pela cultura dominante. De acordo com o autor:

[...] esse processo complexo ainda pode, em parte, ser descrito em termos de classe. Mas há sempre outro ser e consciência sociais que são negligenciados e excluídos: percepções alternativas de outros, em relações imediatas, novas percepções e práticas do mundo material. Na prática, são diferentes em qualidade dos interesses articulados e em desenvolvimento de uma classe em ascensão. As relações entre essas duas fontes do emergente - a classe e a área (humana) excluídas - não são necessariamente contraditórias. Por vezes, podem estar muito próximas, e das relações entre elas depende muito a prática política. Mas, culturalmente, e como uma questão de teoria, as áreas podem ser consideradas como distintas (WILLIAMS, 1979, p.129)

Para melhor entendimento dos aspectos emergente, residual e dominante, o autor desenvolve o conceito de estruturas de sentimento, como uma “hipótese cultural, derivada na prática de tentativas de compreender esses elementos e suas ligações, numa geração ou período” (WILLIAMS, 1979, p.135). A estrutura de sentimento pode estar associada com “a evidência de formas e convenções - figuras semânticas - que, na arte e literatura, estão com frequência entre os primeiros indícios de que essa nova estrutura se está formando” (p.135).

Williams (1979) pontua a hegemonia e as estruturas de sentimento como conceitos centrais do materialismo cultural - um conceito que chega para responder uma atualização imprescindível da consciência histórica e problematizar as contradições sociais intensificadas na segunda metade do século XX. O desenvolvimento do materialismo cultural ocorreu em meados de 1950, simultaneamente à reformulação do materialismo histórico – empenhado para que as ideias alcançassem as práticas sociais, com a finalidade política de transformá-las. Na realidade, era uma resposta crítica aos progressos da cultura, por ela estar cada vez mais atrelada à economia e à política, em um processo de modificação dos mecanismos de produção e reprodução do sistema. Resgatando o pensamento de Gramsci, Williams (1979) diz que as ideias só se tornam concretas se conseguirem se unir a um grupo específico de forças sociais, pois a luta

ideológica faz parte de uma luta social por controle, poder, pela hegemonia. Sendo assim, a melhor maneira de se compreender a relação entre ideias dominantes e classes dominantes é por meio dos processos de dominação hegemônica.

Williams (1979) desenvolve o conceito estrutura de sentimento para elucidar a relação entre experiência, consciência e linguagem, visto que esse conceito representa qualquer sentido da cultura de um determinado período. As estruturas de sentimento são os aspectos particulares dentro da cultura mais geral que adianta subseqüentes alterações da cultura geral em si, isto é, elas são totalmente contra hegemônicas. O autor explica que:

As estruturas de sentimento podem ser definidas como experiências sociais em solução, distintas de outras formações semânticas sociais que foram precipitadas e existem de forma mais evidente [...] As formações efetivas [...] se relacionam com formações sociais já manifestas, dominantes ou residuais, sendo principalmente com as formações emergentes [...] que a estrutura de sentimento, como solução, se relaciona. Mas essa solução específica não é nunca um mero fluxo. É uma formação estruturada que, por estar na margem mesma da disponibilidade semântica, tem muitas das características de uma pré-formação, até que as articulações específicas – novas figuras semânticas – são descobertas na prática material – por vezes de formas relativamente isoladas, que só mais tarde são vistas como parte de uma geração (com frequência, de uma minoria) significativa, e que por sua vez em muitos casos tem ligação substancial com seus antecessores. É, assim, uma estrutura específica de elos particulares, ênfases e supressões particulares e, em suas formas mais reconhecíveis, de profundos pontos de partida e conclusões particulares. (p.136)

Esse conceito é essencial para analisar a cultura não apenas em suas formas estruturadas, mas principalmente na emergência do novo, do que é capaz de articular mudanças sociais. E o autor prossegue exemplificando seu conceito:

A ideologia vitoriana [...] considerava as dificuldades causadas pela pobreza, pela dívida ou pela ilegitimidade, como um fracasso ou desvio social; a estrutura contemporânea de sentimento, nas novas figuras semânticas de Dickens, Emily Bronte, e outros, mostrava o sofrimento e isolamento como condição geral, e a pobreza, a dívida, ou ilegitimidade, como seus exemplos. Uma ideologia alternativa, relacionando esse sofrimento com a natureza da ordem social, só se formou mais tarde, em geral, e oferecendo explicações, mas já agora com uma tensão reduzida: a explicação social plenamente

admitida, a intensidade da experiência do medo e vergonha, agora dispersos e generalizados. (p.136)

Em “Cultura e Sociedade”, Williams (2011) discute as mudanças semânticas e suas relações com as alterações sociais, políticas, culturais e econômicas que a Inglaterra enfrentou com o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo. E para falar de cultura, revendo e compreendendo sua própria cultura, o autor adota, como método, uma revisão da sua própria cultura, explorando a produção escrita de uma forma aprofundada, na tentativa de compreender o que já foi desenvolvido. Trabalha com as obras escritas de mais de quarenta autores tradicionais, realizando a análise entre o que foi escrito com o contexto em que foi escrito. Coteja, dialoga com outros autores, faz críticas – principalmente aos idealistas - e discute o que foi produzido. Na sua visão, todas as mudanças que temos até os dias atuais são produtos da Revolução Industrial, que impactou a sociedade e o mundo de uma forma avassaladora mais do que os últimos dez mil anos anteriores. Galês, representante na Nova Esquerda e preocupado com a historicidade relacional das palavras – mudança de significado de acordo com o contexto histórico, social, político e econômico - seus escritos sobre política, literatura e cultura refletiam seu pensamento marxista. Evidencia a historicidade do conceito cultura e estabelece suas relações com as modificações na sociedade. Além de cultura, demonstra a historicidade relacional das seguintes palavras - indústria, democracia, classe e arte – por meio da estrutura de significados.

Williams (2011) afirma que uma palavra nada mais é do que a tentativa de dar sentido a uma experiência geral. Para o autor, há um padrão geral na mudança dos significados de algumas palavras que ocorre ao longo dos anos. Para ele, esse padrão serve como um guia que indica a ocorrência de modificações mais amplas e complexas na vida, no pensamento e nos sentimentos das pessoas, que por consequência, promove essas alterações na produção tanto escrita quanto oral. Essas mudanças, que não são acidentais, geralmente ocorrem em períodos críticos, quando questionamos aspectos da nossa sociedade - instituições sociais, políticas, econômicas – e precisam ser relacionados com suas fontes e seus efeitos.

O movimento intenso da realidade faz com que os acontecimentos mudem de significado ao longo do tempo, fazendo com que as palavras utilizadas deixem de expressar toda a riqueza de um novo sentido. Por isso, muitas palavras são substituídas, outras têm uma alteração radical de significado e outras são até eliminadas. De acordo

com Williams (2007), o termo *manage* – adestrar, administrar – parece ter entrado no inglês diretamente do italiano *maneggiare* – manejar, adestrar, treinar, especialmente cavalos. A palavra *manage* estendeu-se rapidamente às operações de guerra e no início do século XVI, ao sentido geral de dirigir, controlar, administrar. Posteriormente, ocorreu uma confusão entre o termo em francês *ménager* – usar com cuidado – e *ménage* – casa de família. No final do século XVII, ocorreu a sobreposição entre *manage* e *menage*, expressa nas oscilações ortográficas. Isso modificou os significados de *manager*, que passou de treinador e diretor a governanta cuidadosa – *ménager*. Essa confusão de sentidos ainda ocorre na língua, sendo utilizados em vários setores. A palavra *management* – como substantivo de processo - surgiu para se referir a qualquer uma dessas atividades.

Em meados do século XVIII, o termo *manage* – administrar – e *manager* – administrador – passaram a ser empregados nas atividades empresariais. Dentro das instituições, o termo *the managers* – os administradores - descrevia aqueles que dirigiam uma instituição pública. Nos negócios, ocorreu uma separação clara entre proprietários e diretores de um lado, e gerentes de outro; gerente – *manager* – como agente ainda era relevante nesse sentido. No século XX, o sentido cada vez mais geral da palavra *management* se relaciona com os desdobramentos históricos. A primeira tendência histórica é a utilização cada vez maior de indivíduos pagos para administrar as atividades empresariais, transformando esses sujeitos (em inglês) em gerentes – *managers* – ou em *gerência* – *management* -, fazendo uma distinção dos agentes públicos que eram denominados de servidores civis – *civil servants*. Essa classe de trabalhadores ainda se diferencia da gerência – *management* – mesmo quando as suas funções reais são tão semelhantes. O termo culto para referir-se às instituições públicas é administração. Existe também uma grande variação em outras línguas europeias das palavras que designam “empregadores” e “gerentes”, nas quais “manager” no sentido inglês nem sempre tem um equivalente exato e às vezes foi simplesmente incorporado. Por exemplo, em francês: *directeur*, *régisseur*, *gérant*, ao lado de *employeur* e *patron*. (WILLIAMS, 2007).

O segundo desdobramento histórico foi uma visão ilusória das relações econômicas capitalistas. No século XIX, existiam negociações entre os patrões – *masters* – e empregados – *men*. No início do século XX, a palavra patrões foi substituída gradualmente por empregadores – *employers* –, considerada mais sutil. Entretanto, em meados do século XX a palavra que passou a ser mais empregada foi

gerência – *management* – um termo considerado abstrato por Williams (2007). O autor chama a atenção para uma contradição instalada no que se chamou de revolução gerencial, em que, no interior do capitalismo, os gerentes pagos assumiram o controle efetivo das grandes empresas, tirando-o das mãos dos proprietários e acionistas. Se isso fosse mesmo realidade, atualmente a gerência seriam os empregadores, e o termo aparentemente neutro ainda teria efeito ideológico.

Na visão do autor, “a linguagem [...] não é apenas um meio: é um elemento constitutivo da prática social material” (WILLIAMS, 1979, p.165). E a teoria cultural burguesa utiliza a linguagem - processo formado por referência, valores e significados - como tentativa de neutralizar o poder das instituições, reduzindo, limitando, substituindo e deformando diversos termos intencionalmente:

[...] o conceito de ‘massa’ substitui e neutraliza as estruturas específicas de classes; o conceito de ‘manipulação’ [...] substitui e neutraliza as interações complexas de controle, seleção, incorporação e as fases da consciência social que correspondem a situações sociais e relações reais. (WILLIAMS, 1979, p.139)

Para o autor, as significações nunca são inocentes, afinal, a incorporação de um significado é o produto histórico de conflitos que vão muito além da linguística. Ele alerta para a relação existente entre qualquer atividade cultural com o sistema de signos, que foi desenvolvido pela semiótica cultural:

[...] um sistema de signos é em si uma estrutura específica de relações sociais: “internamente”, porque os signos dependem de, foram formados em, relações; “externamente”, porque o sistema depende de, é formado de, instituições que o ativam (e que são ao mesmo tempo culturais, sociais e econômicas); integralmente, porque um “sistema de signos”, devidamente compreendido, é ao mesmo tempo uma tecnologia cultural específica e uma forma específica de consciência prática. Esses elementos aparentemente diversos estão, na verdade, unificados no processo social material. (WILLIAMS, 1979, p.142)

Raymond Williams desenvolve uma concepção teórica que nos permite encarar a cultura como produção e produto de um estilo de vida estabelecido na sociedade; como um processo; como um sistema de significações, e não como reflexo de uma base socioeconômica. Sendo assim, tudo o que é desenvolvido e vivenciado pelos indivíduos

- isso inclui produção escrita, oral, artística - é considerado como produção cultural: independente se é algo dominante, ou seja, que segue algum padrão reconhecido pelos indivíduos, com práticas consolidadas como referência (lembrando que a cultura dominante pode se alterar, não na sua formação central, mas em muitas das suas características articuladas); se é algo novo, que vai contra a cultura vigente – pode ser algo alternativo (modo de vida distinto que culmina em soluções inovadoras individuais ou de pequenos grupos) ou de oposição (possui teor político e revolucionário; quer mudar a sociedade) - e possui uma tentativa de incorporação imediata (denominado pelo autor de cultura emergente); ou se é algo residual (cultura residual, não arcaica), algo que retornou às origens, mas que se efetiva no presente (alternativa ao dominante), ou seja, que não é expresso nos termos da cultura dominante, porém, é praticado sobre a base de algum resquício cultural e/ou social.

CAPÍTULO 2 - O CENÁRIO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA: REVISÃO DE BIBLIOGRAFIA

Em qualquer momento de uma sociedade, sempre vigora um sistema dominante de práticas e significados, que tem papel central nas experiências vividas. Contudo, esse sistema não é estático, mostrando-se totalmente dependente do processo de incorporação, que, por sua vez, gera uma série de transformações. Os modos de incorporação – que são desempenhados fortemente pelas instituições educacionais – possuem um papel primordial na sociedade, pois são verdadeiros transmissores dessa cultura dominante. Mas vale ressaltar que, além da incorporação, existe outro processo que o autor denomina como “tradição seletiva”:

[...] aquilo que, no interior dos termos de uma cultura dominante e efetiva é sempre transmitido como ‘a tradição’, ‘o passado importante’. Mas o principal é sempre a seleção, o modo pelo qual, de um vasto campo de possibilidades do passado e do presente, certos significados e práticas são enfatizados e outros negligenciados e excluídos. Ainda mais importante, alguns desses significados e práticas são reinterpretados, diluídos, ou colocados em formas que apoiam ou ao menos não contradizem outros elementos intrínsecos à cultura dominante. (WILLIAMS, 2005, p. 217)

Desta forma, fica evidente que tanto a incorporação, que é realizada pelas diversas instituições presentes na sociedade, quanto a tradição seletiva, são mecanismos que participam da estruturação e da reestruturação contínua da cultura dominante, “e sua realidade, como experiência, como algo construído em nossa vivência, depende delas” (WILLIAMS, 2005, p. 217).

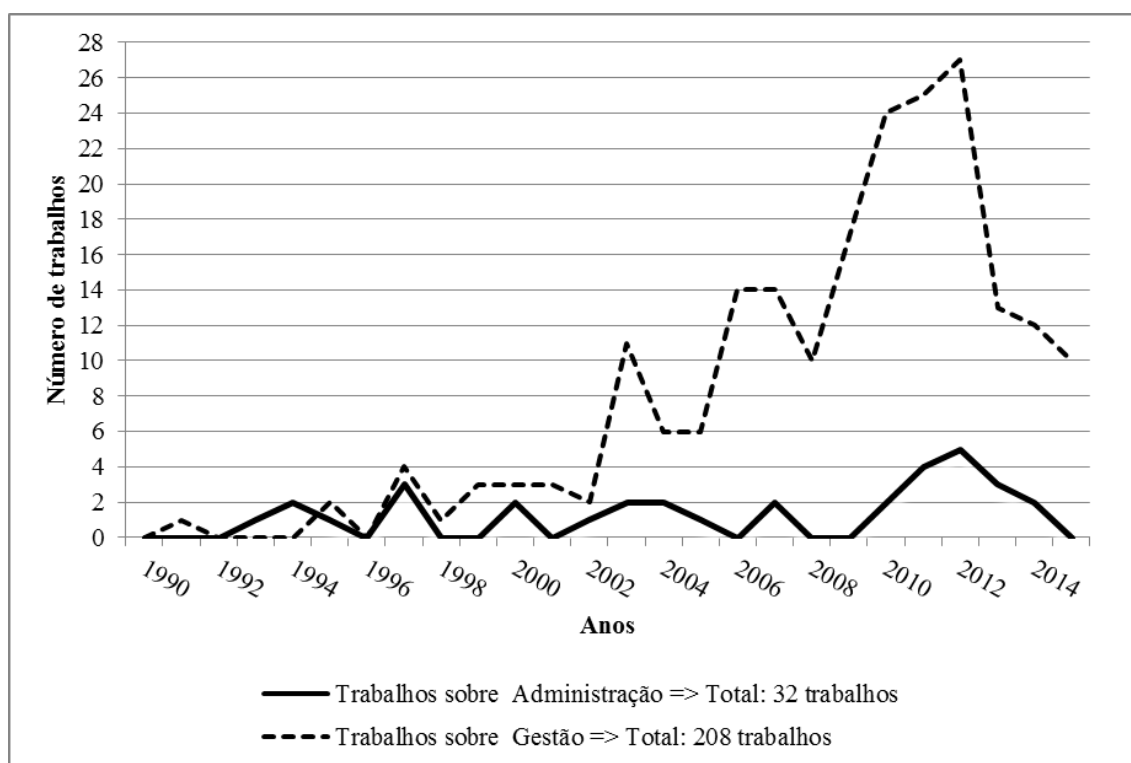
Raymond Williams foi adotado como referencial teórico do presente estudo, pois, além da visão que ele possui a respeito das “culturas” produzidas pelas sociedades – propondo uma nova sociologia da cultura - e do conceito que elabora de materialismo cultural, o autor serviu como norteador de todo mapeamento da produção cultural dentro do cenário acadêmico da área escolhida (administração/ gestão). Isso se justifica da seguinte maneira: o autor utilizou seus anos de estudo, experiência e erudição para analisar os materiais fornecidos pela história social e cultural inglesa. Ou seja, ao invés de desenvolver um “novo” trabalho, o autor fez um balanço cultural do que já tinha sido produzido, ou seja, revisou a sua própria cultura; trabalhou a complexidade da cultura; analisou as permanências, alterações e/ou substituições semânticas e suas relações com as mudanças sociais, políticas, culturais e econômicas que a Inglaterra enfrentou com o

desenvolvimento do capitalismo; demonstrou a historicidade relacional das palavras por meio da estrutura de significados. No fim, com esse método, o autor acabou desenvolvendo um trabalho inovador de análise cultural.

A partir desse direcionamento que as obras de Raymond Williams proporcionaram, em uma escala bem menor, fez-se a revisão da produção cultural da área investigada (administração/ gestão). Portanto, neste capítulo serão mostrados os resultados da busca de trabalhos que abrangem algum estudo/reflexão sobre a área de administração/gestão nas escolas e demais instituições. Devido à grande diversidade de fatores que abordam, decidiu-se agrupar os estudos por temáticas: alguns apontam aspectos históricos da trajetória da administração/ gestão; outros estudos têm como foco as mudanças do ponto de vista terminológico; algumas pesquisas fazem críticas aos modelos vigentes; outras relatam o aspecto político/burocrático; algumas pesquisas discutem as políticas públicas e as legislações.

A Figura 1 ilustra o levantamento de artigos, dissertações e teses que foi efetuado no banco de dados da CAPES e da SciELO, no período de 1990 até 2015. Como já foi citado anteriormente, foi delimitado esse período por ser justamente no início da década de 1990 – logo após a promulgação da Constituição de 1988 - que as críticas ao modelo de administração vigente nas escolas se fortaleceram e os debates sobre a gestão democrática ganharam destaque, especialmente os que evidenciavam as contradições impostas pelas políticas educacionais. Para essa busca foram utilizados como palavras-chaves: administração escolar, gestão escolar, administração da escola, gestão da escola, administração da educação, gestão da educação e gestão democrática. Para serem selecionados, esses descritores tinham que aparecer nos títulos dos trabalhos. No total foram encontrados 32 trabalhos sobre Administração e 208 trabalhos sobre Gestão, constantes na Figura citada:

FIGURA 1. QUANTIDADE DE TRABALHOS PRODUZIDOS POR ANO (DE 1990 ATÉ 2015) NO BRASIL, COM BASE NO BANCO DE DADOS DO SciELO E DA CAPES



Fonte: organização feita pela autora da produção cultural na área da administração/gestão escolar no Brasil no período de 1990 até 2015. Esta organização foi realizada a partir do levantamento bibliográfico de artigos, dissertações e teses no banco de dados da SciELO e da Capes.

A Figura 1 expõe o panorama da produção brasileira no período citado. Na década de 1990, a produção sobre administração e gestão, em números, era praticamente equiparada. Foi a partir da década de 2000 que a área começou a ter um número maior de trabalhos, com destaque para o salto que ocorreu a partir de 2010, com 24 trabalhos publicados no ano. E é interessante observar que, mesmo o termo administração sendo criticado, continuou sendo abordado em algumas pesquisas.

Após o levantamento desses trabalhos, os resumos dos mesmos foram lidos e, de acordo com as abordagens que tratavam, foram sendo selecionados e separados por temáticas. Ou seja, os trabalhos que traziam elementos relacionados diretamente com o tema administração/gestão escolar foram escolhidos e aparecem ao longo do capítulo; os outros foram eliminados. Para facilitar a linha de raciocínio e a organização, os trabalhos foram agrupados de acordo com os aspectos – histórico, político, conceitual e de legislação - que tratavam dentro do tema central. Além disso, para complementar o

levantamento realizado do cenário acadêmico, foram utilizados alguns livros e artigos sobre o assunto, inclusive de décadas anteriores.

2.1. ASPECTOS HISTÓRICOS

Neste item do capítulo estão duas subdivisões: uma para expor os aspectos históricos relativos à administração geral e outra para a exposição das informações sobre aspectos da história da administração escolar.

2.1.1. ASPECTO HISTÓRICO – ADMINISTRAÇÃO GERAL

De acordo com Chiavenato (1999), a sociedade atual é constituída por organizações, sejam elas para a prestação de serviços ou para a produção de bens. E todos os processos e atividades que ocorrem no interior dessas organizações precisam ser conduzidos de uma forma racional, que é denominada de administração. Esse termo origina-se do latim *ad* – direção – e *minister* – obediência, subordinação – e evidencia uma prática hierárquica, em que um sujeito realiza uma função delegada por um superior.

O autor afirma que a Administração passou por fases de desenvolvimento e “é o resultado histórico e integrado da contribuição cumulativa de numerosos precursores, filósofos, físicos, economistas, estadistas e empresários que [...] foram desenvolvendo e divulgando suas obras e teorias” (CHIAVENATO, 1999, p. 15). No século XIX, as organizações ainda não eram numerosas, pois predominavam as pequenas formações. Foi com a Revolução Industrial – com início na Inglaterra no final do século XVIII e extensão até o século XX - que ocorreu uma aceleração no processo de mudanças, tanto econômicas quanto sociais e políticas. Como a industrialização se propagou rapidamente a toda Europa e Estados Unidos, as organizações começaram a crescer de uma forma desordenada e acelerada. Foi como resposta a este cenário que a Administração Científica – estudada cientificamente, e não empiricamente - começou a tomar forma, para trazer ordenação, fixar padrões de produção, definir funções e cargos, economizar mão-de-obra, evitar desperdícios, acabar com a improvisação e aumentar a eficiência e a produtividade perante a intensa competição que começou a se intensificar.

Sendo assim, no início do século XX surge a abordagem clássica da administração, que é dividida em duas perspectivas distintas, mas que se completam: a Administração Científica – elaborada nos Estados Unidos com os trabalhos de Frederick Taylor – e a Teoria Clássica – desenvolvida na França com os trabalhos de Henri Fayol. Vale ressaltar que o objetivo de ambas é o mesmo: aperfeiçoar a eficiência das organizações; contudo, o caminho para se alcançar esse objetivo comum é distinto. A primeira perspectiva tem como principal característica a ênfase nas tarefas, para aumentar a produtividade da organização por meio da elevação da eficiência. Por isso, a abordagem é de baixo para cima, e das partes – operários - para o todo - empresa; e a divisão do trabalho tem um papel primordial, com grande preocupação com o tempo e com os métodos empregados. Já a segunda perspectiva tem como principal característica a ênfase nas estruturas, para conseguir aumentar a eficiência da organização por meio da estrutura e do funcionamento da mesma. Neste caso, a abordagem é de cima para baixo, ou seja, da direção para a execução, e do todo - empresa - para as partes – departamentos.

Segundo Chiavenato (1999), diversas críticas são atribuídas à Administração Científica, dentre elas: a abordagem mecanicista, analisando a organização como uma verdadeira máquina, que segue um projeto pré-definido; a superespecialização, que acaba transformando o trabalhador em um robô; a visão microscópica do homem tomado isoladamente e como apêndice da maquinaria; a abordagem normativa, prescritiva e de sistema fechado, desvinculada de seu mercado; ausência de comprovação científica dos seus fundamentos. Apesar das consequências negativas para a classe trabalhadora, entretanto, não se pode deixar de admitir que as ideias de Taylor representaram um enorme avanço para o processo de produção em massa e foram os primeiros passos na busca de uma teoria administrativa.

A busca pela eficiência nas organizações começou a se intensificar após a grande recessão econômica ocasionada pela crise de 1929. Com o passar dos anos, a Teoria Administrativa sofreu uma reavaliação dos seus princípios e resultou em uma revolução conceitual, pois o enfoque dado às tarefas – na Administração Científica - e às estruturas – na Teoria Clássica – foi gradualmente sendo substituído por um enfoque nas pessoas. Essa nova abordagem Humanística tem como preocupação central o trabalhador e o grupo social (tanto aspectos sociológicos quanto psicológicos), tornando secundária a preocupação com as técnicas, os métodos, os princípios, as máquinas. A Experiência de Hawthorne marca o início dessa abordagem, que surge nos Estados

Unidos na década de 1930, com a Teoria das Relações Humanas, graças ao desenvolvimento das ciências sociais, principalmente da Psicologia do trabalho. Com isso, o conceito de administração é ampliado, abrangendo: a integração e o comportamento social dos trabalhadores; as necessidades psicológicas e sociais; novas formas de recompensas e punições não materiais; o estudo da organização informal; o despertar para as relações humanas; ênfase nos aspectos emocionais dos trabalhadores; importância das tarefas executadas pelos trabalhadores. Essa teoria, desenvolvida por Elton Mayo, surgiu como oposição às teorias propostas anteriormente, e também, como uma possível solução democrática para a desumanização do trabalho instaurada com a utilização de normas rigorosas no dia a dia dos trabalhadores. Para isso, é essencial conciliar as duas funções básicas da organização: a econômica – produzir para garantir o equilíbrio externo - e a social – satisfazer os trabalhadores para garantir o equilíbrio interno. As ideias da filosofia pragmática de John Dewey e a psicologia dinâmica de Kurt Lewin contribuíram para a concepção dessa teoria, que só foi divulgada para outros países após a segunda guerra mundial (CHIAVENATO, 1999).

Chiavenato (1999) salienta que a Teoria das Relações Humanas traz consigo uma nova linguagem e uma nova concepção para o meio administrativo, como mostra o trecho a seguir:

[...] fala-se agora em motivação, liderança, comunicação, organização informal, dinâmica de grupo etc. Os antigos conceitos clássicos de autoridade, hierarquia, racionalização do trabalho, departamentalização, princípios gerais de Administração etc. passam a ser duramente contestados [...] O engenheiro e o técnico cedem lugar ao psicólogo e ao sociólogo. O método e a máquina perdem a primazia em favor da dinâmica de grupo. A felicidade humana passa a ser vista sob um ângulo completamente diferente, pois o homo economicus cede lugar para o homem social. Essa revolução na Administração ocorreu justamente nos prenúncios da II Guerra Mundial, ressaltando o caráter democrático da Administração. (p. 88)

2.1.2. ASPECTO HISTÓRICO – ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

A administração escolar conhecida hoje – nomeada atualmente de gestão escolar – se originou do modo capitalista de produção, na segunda metade do século XIX. Esse modelo visa maior produtividade, eficiência, disciplinarização, racionalização e

diminuição dos gastos. A mesma necessidade que existe nas fábricas e nas empresas do mundo corporativo de alguém para dirigir, controlar e administrar o trabalho exercido pelo coletivo existe também no ambiente escolar. Porém, vale ressaltar que não basta importar um modelo empresarial para dentro das escolas e tentar fazer adequações, desde cargos até o desempenho das funções, pois os objetivos são distintos, afinal, um visa somente lucros, e o outro tem como finalidade a formação, o ensino e o aprendizado, com enfoque pedagógico, político e administrativo. O cargo e a função de Diretor de Escola foram criados na Primeira República, com a constituição dos Grupos Escolares. Contudo, apenas após a década de 1930 são desenvolvidos cursos para a formação do administrador escolar e de concursos públicos para a ocupação do cargo. Mas essa realidade tem um percurso brevemente esboçado a seguir.

O período Colonial (1500-1821) pode ser dividido em três momentos: o jesuítico, o pombalino e o joanino. Após alguns anos de exclusiva exploração dos recursos do território, começam a aparecer os primeiros mecanismos administrativos, consequência do aparecimento dos núcleos urbanos em meados do século XVI. A primeira investida em educação ocorre com a chegada dos jesuítas em 1549 e o decorrente desenvolvimento de um sistema educacional – acompanhado pela criação de igrejas e colégios - que foi guiado pelo *Ratio Studiorum* – compondo um conjunto de normas gerais concebido a partir de experiências pedagógicas vivenciadas na Sicília e em Paris -, um verdadeiro manual, publicado em 1599, que servia como diretriz e abrangia o projeto pedagógico, o método de ensino, a organização e administração educacional, a hierarquia vigente e a obediência exclusiva à doutrina católica (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

De acordo com os mesmos pesquisadores, a educação jesuítica tinha o papel de catequizar os indígenas para convertê-los ao cristianismo. Contudo, a parte real de instrução ficou destinada para os descendentes dos colonizadores. É importante salientar que os colégios jesuíticos foram os espaços pioneiros de formação regular da elite. Durante essa fase, de acordo com a hierarquia estipulada, a autoridade máxima dentro do colégio era o reitor, que executava as atividades administrativas, e para as atividades pedagógicas contava com o auxílio do prefeito de estudo que, além disso, inspecionava o trabalho desenvolvido pelos professores. Acima da figura do reitor encontrava-se o provincial, incumbido por cada uma das províncias.

Em 1769, durante o período pombalino, ocorreram algumas reformas educacionais que culminaram no aparecimento da primeira forma de ensino público no

Brasil. Esse sistema de ensino passou a ser controlado pelo Estado, e não mais pela Igreja, e foi destinado às elites, afinal, tinha função preparatória para a continuação dos estudos desses estudantes na Europa. A base eram as aulas régias ministradas nas casas dos professores ou em estabelecimentos jesuíticos de maneira fragmentada, sem um modelo de estudos norteando o aprendizado e sem duração estipulada. A nomeação dos professores era realizada pelo rei. Convém destacar que o primeiro concurso para professor no Brasil ocorreu no Rio de Janeiro, em 1760, porém as primeiras aulas só aconteceram em 1774, catorze anos depois de o concurso ser realizado (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

Na visão desses pesquisadores, a expulsão dos jesuítas levou à extinção dos colégios e destruiu o único sistema de ensino sólido existente no país. Com a tentativa de organizar a educação, o Estado criou o cargo de diretor geral dos estudos, porém o ensino continuou fragmentado e ministrado por professores leigos, pois esse diretor era subordinado ao rei e não possuía autonomia. Em 1808, durante o período joanino, com a mudança da família real portuguesa para o Brasil, começam a surgir no Rio de Janeiro diversas instituições de caráter assistencialista, que ofereciam uma aprendizagem compulsória para atender a demanda de mão de obra para as fábricas - agora liberadas no país. Nesse período, a organização do ensino superior obteve avanços, em detrimento das demais, com o surgimento do professor-diretor, que era subordinado direto do imperador.

Segundo Félix (1985), durante o período Imperial (1822-1889), após a Independência do Brasil, foi decretada em 1827 a Lei Geral - considerada a primeira lei da educação nacional brasileira- que instituiu uma organização mínima para a existência de escolas de primeiras letras. Em 1834, o decreto do Ato Adicional inseriu uma série de mudanças na Constituição de 1824; descentralizou a administração pública e estabeleceu que a instrução primária gratuita se tornasse incumbência de cada uma das províncias. Já em 1846, a administração escolar foi marcada pelo decreto da Lei Geral nº 34, a primeira lei em São Paulo que propôs a organização e a fiscalização de todo ensino público por comissões formadas por três representantes: um do governo provincial, um do municipal e um da Igreja, afinal, ainda não existia a figura do diretor nesse contexto.

A função de diretor só foi introduzida na esfera educacional em 1847, sob a Lei nº 29, a qual determinava o funcionamento dos Liceus em São Paulo. O diretor – nomeado pelo governo – era encarregado de cuidar dos professores, alunos e por todas

as atividades executadas no espaço de ensino. Contudo, somente com a Reforma Nacional na Educação e com base no Código dos Institutos Oficiais de Ensino Superior e Secundário (Decreto 3890 de 1º/01/1901), é que surge uma nova estruturação da função de direção escolar. O diretor, subordinado diretamente ao governador, além de regular as várias atividades burocráticas, administrativas e pedagógicas deveria, também, assistir às aulas e exames (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

Segundo os autores, ao longo do período Imperial, as ideias liberais nortearam uma série de debates sobre a necessidade de se estabelecer um sistema nacional de ensino, porém nenhuma ação foi conduzida neste sentido, visto que nas décadas iniciais da Primeira República (1890-1930) deu-se seguimento ao processo de descentralização da educação instituído no Império. O ensino primário e os cursos de formação docente ficaram sob a responsabilidade dos estados (antigas províncias). O Estado de São Paulo foi precursor, durante a República, na introdução dos Grupos Escolares e na estruturação de um projeto educacional popular – que não foi concretizado – tornando-se referência para os outros estados. As reformas educacionais do Estado de São Paulo retratavam o perfil do Diretor do Grupo Escolar, atribuindo para o mesmo um papel central, tanto pedagógico quanto burocrático. É durante a Primeira República que surgem dois Liceus, nos quais efetivamente surge pela primeira vez o cargo de diretor em um curso de nível secundário. Em 1915, a Reforma Carlos Maximiliano permitiu a indicação de diretores pelo Presidente. Nesse período, as atribuições do diretor eram estabelecidas no Decreto nº 11.530, de 18/03/1915, e consistiam no detalhamento do que se passasse na instituição escolar referente à ordem, disciplina, cumprimento das leis e finanças.

O estudo de Félix (1985) nos informa que a gênese das primeiras orientações institucionais para a formação e a regulamentação da carreira do administrador escolar ocorre durante a Era Vargas (1930-1945), momento de grande desenvolvimento industrial e consequente aumento da demanda educacional. É também nesse período que se institui o concurso público para a investidura ao cargo de Diretor de Grupo Escolar, porém o clientelismo e as lacunas na legislação prejudicaram a imposição desse processo. Com o fim do Estado Novo, temos o período do Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964), com o surgimento da Constituição de 1946, que regulamentou o ensino primário e os cursos de formação de professores, e instituiu a gratuidade para o ensino primário. Esse momento, considerado como a segunda fase da industrialização, é marcado por uma forte adequação às determinações do capital

externo e uma intensa racionalização do trabalho. Aumenta a pressão social para que seja ampliado o acesso às oportunidades educacionais. Além disso, em 1961 é decretada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), concomitante a um crescimento da participação popular nos assuntos educacionais, por meio das organizações civis regulamentando todo o ensino no país. Na sequência, durante o período militar (1964-1984), o cenário ditatorial traz uma série de novas mudanças na legislação dando um novo caminho para a educação, instaurando uma visão técnica-burocrática e utilitarista. Em 1971, ocorre a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, que põe um fim nos Grupos Escolares e modifica o cargo de Diretor de Grupo Escolar para Diretor de Escola. Também ocorreram muitas mudanças na organização escolar e concomitantes mudanças na formação e atuação dos professores na formação das crianças e jovens.

Posteriormente, o período da Nova República, a partir de 1984, se inicia, com a chamada transição democrática, marcada por uma intensificação das lutas pela real democratização da sociedade, evidencia-se pela criação e aparecimento de importantes movimentos sociais. No que diz respeito à administração escolar, a luta pela gestão democrática da educação abarca tanto aspectos mais abrangentes, como as políticas educacionais, quanto aspectos mais específicos, como o gerenciamento de cada escola. Dentre as principais reivindicações estavam a descentralização administrativa e pedagógica e uma real gestão participativa na educação (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

2.2. ASPECTO POLÍTICO/BUROCRÁTICO

No final da década de 1950, essa teoria entrou em declínio, sendo duramente criticada, tanto que suas concepções foram alteradas, sendo reelaboradas posteriormente a partir da Teoria Comportamental. Dentre as críticas, merecem destaque as seguintes: interpretação inadequada e distorcida dos problemas das relações industriais; solução ilusória do problema de integração do homem ao trabalho (ou seja, não melhorando o trabalho, apenas tornando mais agradáveis as atividades extrafuncionais); concepção ingênua e romântica do operário; limitação do campo experimental (a fábrica); restrição à fábrica, ignorando as demais áreas da empresa; ênfase nos grupos informais; enfoque manipulativo das relações humanas. Entretanto, já na década de 1940, a falta de uma

teoria sólida fez com que alguns estudiosos resgatassem a obra de Max Weber como tentativa de formular uma nova teoria da organização. Foi assim introduzida, na Administração, a Teoria da Burocracia.

De acordo com Chiavenato (1999), o economista e sociólogo Weber publicou no início do século XX um trabalho sobre as grandes organizações da sua época. Atribuiu a esse estudo o nome de burocracia e passou a considerar o período como o século das burocracias, pois achava que estas eram as organizações características de uma nova época. O aparecimento das burocracias coincidiu com o aparecimento do capitalismo. As burocracias surgiram como resposta às “reivindicações dos trabalhadores por um tratamento justo e imparcial” (p. 217), e também como uma solução para que se instituísse a ordem dentro das organizações. O modelo burocrático de organização foi “uma reação contra a crueldade, o nepotismo e contra os julgamentos tendenciosos e parcialistas, típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do início da Revolução Industrial” (p. 217), e se propagou por todos os tipos de organizações. A burocracia foi uma criação social melhorada durante a Revolução Industrial - embora sua raiz esteja na Antiguidade histórica - com o intuito de organizar com padronização e dirigir rigidamente as atividades das empresas, para obter a maior eficiência possível. As organizações burocráticas são monocráticas (tipo burocrático mais puro de organização administrativa), estão sustentadas no direito de propriedade privada e seus dirigentes – que passaram a constituir uma classe social poderosa - possuem um poder e um elevado status social e econômico.

De acordo com Weber (1971), a burocracia é um tipo ideal de organização, um sistema com controles que tem como base a racionalidade, do ponto de vista das atividades desempenhadas na organização, visando a eficiência nos resultados esperados. O tipo mais puro de burocracia apresenta algumas características principais, tais como: normas, rotinas e procedimentos; divisão do trabalho; princípio da nomeação de cargos; formalização das comunicações; princípio de hierarquia; impessoalidade nas relações; competência técnica (conhecimento especializado); separação entre propriedade e administração; profissionalização do funcionário; disciplina. O objetivo é obter a máxima eficiência nas organizações, tendo como consequências a tentativa de padronização do desempenho dos funcionários e a previsibilidade do comportamento humano.

Segundo Weber (1971), dentre as consequências da dominação burocrática estão: tendência ao nivelamento no interesse de uma base de recrutamento mais ampla

possível em termos de qualificação profissional; tendência à plutocratização no interesse de uma formação profissional mais longa possível; predominância de um espírito de impessoalidade; todos estão sujeitos a tratamento formalmente igual, ou seja, todos na mesma situação de fato. Este é o espírito com que o funcionário ideal conduz o seu cargo.

Entretanto, alguns estudiosos, como Robert Merton, apontam que:

[...] o homem (excluído dos estudos de Max Weber, que descreveu um sistema social desumano e mecanicista), quando participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a consequência da organização, escape ao modelo pré-estabelecido. Verifica-se, então, o que Merton chamou de disfunções da burocracia, isto é, anomalias e imperfeições no funcionamento da burocracia. Cada disfunção é resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber. Cada disfunção é uma consequência não-prevista pelo modelo weberiano. (*apud* CHIAVENATO, 1999, p. 234)

As consequências imprevistas do funcionamento da organização – previstas pelo próprio Weber, pois o que apresenta é um tipo ideal – podem culminar na ineficiência. Sendo assim, as disfunções ocorrem porque a burocracia não leva em conta a organização informal, nem se preocupa com as diferenças individuais dos trabalhadores. Dentre as disfunções estão: internalização das regras e apego aos regulamentos; excesso de formalismo e de documentações; resistência a mudanças; caráter impessoal dos relacionamentos; categorização como base do processo de decisão; conformidade às rotinas e procedimentos; exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público (WEBER, 1971).

Fica claro que a Teoria da Burocracia não conseguiu ultrapassar o impasse criado entre a Teoria Clássica e a Teoria das Relações Humanas dentro da Administração. Desta maneira, surge a Teoria Estruturalista - uma teoria de transição - na década de 1950, “como um desdobramento das análises dos autores voltados para a Teoria da Burocracia que tentaram conciliar as teses propostas pela Teoria Clássica e pela de Relações Humanas” (CHIAVENATO, 1999, p. 275). Esses autores, que são mais voltados para a Sociologia Organizacional, procuraram inter-relacionar as organizações com seu ambiente externo (a sociedade das organizações), tentando analisar a interdependência que existe entre elas. Com isso, surge “um novo conceito de

homem: o homem organizacional, que desempenha papéis concomitantes em diversas organizações diferentes” (p. 275) e que precisa ter as seguintes características: flexibilidade; tolerância às frustrações; capacidade de adiar as recompensas e permanente desejo de realização. Surge também uma nova forma de análise organizacional, por meio de uma abordagem múltipla e globalizante. A Teoria Estruturalista inicia os estudos sobre os ambientes, dentro do conceito de que as organizações são sistemas abertos em interação com o seu meio. Essa teoria preocupa-se com o todo e com o relacionamento das partes na constituição do todo. Contudo, essa teoria possui limitações e restrições, sendo uma transição para a Teoria de Sistemas.

Chiavenato (1999) salienta que:

O estruturalismo não é propriamente uma teoria, mas um método que Lévi-Strauss trouxe da linguística e introduziu nas ciências sociais com êxito [...] No fundo, a ideia de integração dos elementos numa totalidade, como apregoa o estruturalismo, é a mesma ideia básica que sustenta a Teoria dos Sistemas: a compreensão da interdependência recíproca de todas as organizações e da necessidade de integração. A palavra sistema dá ideia de plano, método, ordem, organização. Em resumo, a tentativa de conciliação [...] dos conceitos clássicos e humanísticos, a visão crítica do modelo burocrático, [...] a ampliação no estudo das organizações envolvendo o ambiente, [...] além de um redimensionamento das variáveis organizacionais internas (a múltipla abordagem estruturalista) e o avanço rumo à abordagem sistêmica, são aspectos que marcaram a teoria administrativa. (p. 275)

Segundo Weber (1971) a organização eficiente é a burocracia, e precisa ser pautada na autoridade, afinal, a autoridade proporciona o poder institucionalizado e oficializado. Porém, vale ressaltar que a autoridade depende da legitimidade – obediência às ordens – e, por consequência, conduz à dominação.

Com o surgimento e a expansão das burocracias, a teoria administrativa passou a englobar tanto os aspectos intra-organizacionais quanto os inter-organizacionais. A visão que era limitada passou a ser ampliada e substituída, envolvendo as relações com outras organizações, dentro de uma esfera maior. É nesse momento que a Abordagem Estruturalista se impõe sobre as Teorias Clássicas e das Relações Humanas. Mesmo tendo como foco a estrutura, nessa abordagem a visão teórica ganha novos desdobramentos e novas dimensões. Entretanto, devido o tamanho e a complexidade das organizações, essa abordagem também se mostra insuficiente para responder as novas demandas impostas.

Foi na década de 1940, também, que surgiu outra proposta contrapondo-se ao que estava sendo veiculado nos regimes político-econômicos da época. Em 1941, James Burnham traz a visão de uma nova sociedade de organizações com a publicação do livro *The Managerial Revolution*, por meio do qual afirma que “nem o capitalismo nem o socialismo terão longa duração. O sistema do futuro será o *gerencialismo* (*managerialism*), e a nova classe dirigente do mundo serão os administradores [...] a classe dos gerentes levará a uma Revolução Gerencial” (*apud* CHIAVENATO, 1999, p. 218).

Burnham (*apud* CHIAVENATO, 1999) afirma que o capitalismo, no sentido de propriedade, está ultrapassado e tende a desaparecer devido à sua incapacidade de resolver os problemas da sociedade, como por exemplo, o desemprego, o endividamento público e privado e a precária distribuição da riqueza. Os princípios do capitalismo, como a propriedade privada e o individualismo, já não vão fazer sentido nessa nova configuração social. Seguindo o mesmo raciocínio, o socialismo também estaria a ponto de ser eliminado, afinal, a classe operária está se transformando em classe média e os países socialistas estão sob o controle de uma classe dominante – os burocratas - que não comunga com os interesses do povo.

2.3. ASPECTO TERMINOLÓGICO/CONCEITUAL

Silva Júnior (2002) afirma que não é possível estabelecer na literatura especializada diferenças substanciais entre o conceito de administração e gestão. Para o autor, toda a teoria desenvolvida pela ciência da administração foi estruturada com base no empirismo observado nas organizações privadas. “E todo projeto ‘bem intencionado’ de conferir suporte científico à prática da administração pública pretende requalificá-la pela imposição de práticas da administração privada” (p.202).

Em um trabalho sobre o estado da arte desse campo teórico, Gracindo e Kenski (2011) afirmam que os termos administração escolar e gestão escolar em muitos momentos são utilizados na literatura como sinônimos, e em outros momentos são usados como termos opostos. A gestão muitas vezes é encarada como gerência, outras vezes é associada como parte da tarefa administrativa, e ainda, por vezes é vinculada a um caráter político-pedagógico da educação. É importante observar que tanto as

organizações internacionais quanto os movimentos sindicais que postulam posições sobre o campo dão preferência ao termo gestão. Nas palavras das autoras:

Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática. Apresenta-se também como sinônimo de gerência, numa conotação neotecnista, e, em discursos mais politizados, gestão aparece como a nova alternativa para o processo político-administrativo da educação. (p. 113)

Lück (1997) encara a mudança de administração para gestão escolar não apenas como terminológica, mas essencialmente como uma mudança paradigmática, de concepção; uma alteração que ressignifica a prática; uma ação coletiva dos indivíduos como condição primordial para a melhoria da qualidade do ensino e para a transformação da identidade de cada unidade escolar. Para a autora, o conceito de gestão não substitui o conceito de administração, ele o supera, pois a gestão é definida:

[...] pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. O conceito de gestão está associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, pela participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação, mediante seu compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos. (LÜCK, 1997, p. 1)

Esta afirmação de que a gestão já traz previamente consigo o adjetivo democrática, justifica a observação feita por Fernández (*apud* DRABACH; MOUSQUER, 2009), de que o termo administração pressupõe um modelo autoritário. A autora considera que essa mudança no uso das palavras cria a seguinte ideia:

[...] antes tínhamos uma administração (autoritária) e hoje temos uma gestão (democrática), o que pode impedir a visibilidade do autoritarismo que ainda conservamos em nossas instituições escolares, mesmo sendo recriados pelos ‘novos’ procedimentos da gestão (supostamente) democrática. (p. 276)

Gracindo e Kenski (2001) afirmam que nem todo o processo de gestão corresponde a uma prática democrática. Os diferentes significados atribuídos ao termo dependem do contexto que motivou a sua utilização. A vasta dimensão alcançada pelo termo gestão (e os diversos locais e contextos onde é empregado) faz com que a palavra seja empregada até mesmo em discursos distintos, o que evidencia os riscos da diversidade de significados atribuídos ao termo. As autoras alertam:

para os diferentes significados do termo gestão e as diferentes motivações de seu uso, que podem estar alicerçados em diferentes pressupostos ou objetivos. A amplitude assumida pelo termo gestão e os diferentes espaços que este circunda, acaba sendo cooptado pelo discurso de campos e atores até mesmo antagônicos, o que nos leva a constatar a polissemia do termo e os perigos da persuasão a partir dos usos de uma mesma linguagem. (*apud* DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 276)

Na visão de Adrião e Camargo (2007), todos que utilizaram, na década de 1980, o termo gestão em detrimento do termo administração defendiam a proposta de gestão democrática. A utilização do termo gestão propõe uma tentativa de superar o tecnicismo implantado com o uso do termo administração. É uma tentativa de criar uma nova concepção de organização do trabalho, revelando os aspectos políticos envolvidos nos processos.

2.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E LEGISLAÇÃO EM QUESTÃO

Em 1988, foi promulgada uma nova Constituição Federal. É nesse contexto que, no âmbito educacional, o termo administração começa a ser substituído pelo termo gestão, e passa a ser incorporado intencionalmente na legislação e políticas públicas. Essa não é uma discussão simples, mas os autores apontam que um dos propósitos dessa alteração é tentar desassociar os aspectos políticos dos aspectos técnicos e burocráticos relacionados com a administração/gestão escolar. A ideia é que o termo gestão desvincula o caráter político e, conseqüentemente, faz o gestor executar apenas o papel de acatar as deliberações superiores, trabalhando segundo os pressupostos mercadológicos de redução de custos, melhora da eficiência e aumento da produtividade da unidade escolar. Nesse contexto citado, houve uma crescente preocupação em relação à formação profissional do gestor/administrador escolar, já que seu desempenho estaria intrinsecamente ligado com a qualidade da educação básica. Dentro dessa lógica, o termo qualidade ganhou um novo significado, sendo diretamente relacionado à eficiência, principalmente financeira. Em suma, tem qualidade aquele que produz mais – em termos de quantidade, mesmo que o produto final seja péssimo – e gasta menos. Esse raciocínio foi essencial para justificar socialmente as reformas. Porém, na realidade, o sentido da qualidade se perdeu e deturpou o significado histórico da ideia

de gestão democrática. Emergiu uma gestão democrática que apenas contribui para a continuidade do atual quadro da educação no país, satisfazendo os interesses dominantes e a lógica do capital financeiro internacional (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

A LDB (Lei de Diretrizes e Bases) de 1996, pouco inovou em relação ao cargo de Diretor de escola. Associou a formação dos profissionais ao curso de licenciatura plena em Pedagogia ou pós-graduação em Educação e instituiu o concurso público e a prévia experiência docente – mínimo oito anos – como caminho para assumir o cargo. Entretanto, a LDB possui um caráter genérico e não detalha os critérios para que as propostas fossem colocadas em prática. A tal da gestão democrática não se estabelece nem dentro da escola, pois o poder e a autoridade permaneceram centralizados na figura do diretor, muito semelhante ao que já acontecia no regimento comum de 1977, determinado por decreto durante a ditadura (ANDREOTTI; LOMBARDI; MINTO, 2012).

Os movimentos reformistas que ocorrem em toda América Latina na década de 1990 demarcam uma nova regulamentação das políticas educacionais, trazendo modificações importantes para a organização e a gestão escolar, culminando na reestruturação do trabalho docente. O fato da gestão escolar democrática ter sido assegurada pela Constituição de 1988 representa uma vitória dos movimentos sociais, contudo, traz novas exigências para a escola, como: trabalho coletivo de elaboração do planejamento escolar, dos programas e dos currículos; participação direta dos trabalhadores na eleição para diretores e coordenadores; ampliação de 180 para 200 dias letivos; os docentes, além de cumprirem as atividades na sala de aula, também precisam participar das reuniões pedagógicas; os diretores/gestores precisam ter automotivação para exercer múltiplas habilidades, já que na maioria das vezes essas atribuições acabam ultrapassando sua própria formação. O gestor precisa ser um articulador de todos esses processos citados, entendendo que a escola deve ser uma unidade vinculada com o meio externo – comunidade – onde está inserida, para que assim possa suprir as expectativas dos indivíduos (RODRIGUES; SANTOS, 2011). Na visão de Paro (1996), o movimento de eleição dos diretores representa a atribuição de novas funções ao cargo, como a diminuição das preocupações com questões meramente burocráticas, dando espaço para desenvolver o aspecto pedagógico.

Todas essas transformações que ocorreram no campo da administração e da gestão escolar foram sempre tentativas de superação do modelo anterior. Até 1930,

buscou-se superar o modelo empirista e normativo, pautado na racionalidade científica, com os trabalhos de Querino Ribeiro, Carneiro Leão. Já na década de 1980, procurou-se superar o tecnicismo e a neutralidade, salientando a função política como centro da transformação social. A gestão democrática assegurada pela Constituição de 1988,

[...] ao mesmo tempo em que se apresenta como uma conquista das forças civil-democráticas, marcada pelas lutas dos movimentos populares e protestos pela abertura política do Brasil nos anos 80, coincide com um contexto em que as respostas à crise do capitalismo, iniciada na década de 1970, desdobravam-se em nível global, implicando em redimensionamentos nas políticas educacionais. Associado à queda da taxa de lucro, a saturação do modelo de produção taylorista/fordista no âmbito da reprodução do capital, com as greves dos trabalhadores, e a ineficiência do Estado de Bem-Estar-Social frente às demandas do capitalismo, por volta dos anos 1970, constituíram um quadro de crise do sistema de metabolismo social do capital. (VIEIRA *apud* DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 277)

Diante dessa situação, a estratégia encontrada foi tentar reorganizar o sistema político, ideológico e de reprodução do capital. Com a chegada do neoliberalismo, houve a diminuição da interferência do Estado na economia e a implantação do princípio de acumulação flexível, por meio do toyotismo. Esse sistema produtivo foi a solução desenvolvida na fábrica da Toyota no Japão, a partir de 1947, para aumentar as taxas de lucro e enfrentar a crise financeira do pós-guerra, quando vários funcionários foram demitidos e era necessário ter um aumento da produtividade sem contratação de mais mão-de-obra. Para isso, Toyota Ohno aglutinou em um mesmo posto de trabalho mais máquinas, desenvolvendo um trabalhador polivalente, capaz de realizar ao mesmo tempo diversas funções, como: planejamento, execução e controle (PINTO, 2007).

A adoção dessas medidas ocorreu para enfrentar a crise do sistema produtivo vigente, ocasionando a ampliação do plano ideológico e controlando os embates dos trabalhadores por meio do processo produtivo participativo. O toyotismo, além de ajudar a organizar as relações dentro das fábricas, também instaurou alguns princípios, como: a flexibilidade; o trabalho em equipe; a participação; a autogestão/ autonomia. De acordo com Drabach e Mousquer (2009, p. 278):

A reformulação no modelo estatal, a partir dos princípios neoliberais, é decorrente destas mudanças na base produtiva, uma vez que enquanto no fordismo/taylorismo necessitava-se de uma base estatal forte na economia, com o toyotismo, o Estado deve afastar-se, descentralizando suas funções

para o mercado e sociedade civil, garantindo o livre fluxo do capital. Assim, de um modelo hierárquico de produção e um Estado centralizador, passa-se a ter ênfase no trabalho coletivo, na participação, na autonomia e na descentralização. Tais vocábulos, identificados, historicamente, com um projeto democrático de sociedade passam a ser cooptados, adquirindo novos sentidos no âmago do projeto neoliberal.

Sendo assim, de um modelo hierárquico de produção e um Estado centralizador, passa-se a ter ênfase no trabalho coletivo, na participação, na autonomia e na descentralização. Esses termos, identificados historicamente com um projeto democrático de sociedade passam a ser incorporados, adquirindo novos significados no cerne do projeto neoliberal (DRABACH; MOUSQUER, 2009):

[...] autonomia (mitigada) é um instrumento fundamental de construção de um espírito e de uma cultura da organização-empresa; a descentralização é congruente com a “ordem espontânea” do mercado; respeitadora da liberdade individual e garante a eficiência econômica; a participação é essencialmente uma técnica de gestão, um fator de coesão e consenso”. Assim, nesta perspectiva, conceitos como “autonomia”, “comunidade educativa”, “projecto educativo”, continuarão a ser convocados, e até com maior frequência, mas como instrumentos essenciais de uma política de modernização e racionalização, como metáforas capazes de dissimularem os conflitos, de acentuarem a igualdade, o consenso e a harmonia, como resultados ou artefactos, e não como processos e construções colectivas. (LIMA *apud* DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 278)

Para Drabach e Mousquer (2009), “a perversidade no campo educacional parece estar situada nos ideais da democratização da gestão, no qual se pode apontar para a confluência de dois projetos, oriundos dos projetos democrático e neoliberal de sociedade: a Gestão Democrática e a Gestão Gerencial” (p.279). A gestão democrática defende que as escolas auxiliem na formação de uma sociedade igualitária, autônoma e participativa. Já a gestão gerencial (baseada no modelo de produção toyotista), apesar de proclamar os mesmos intentos democráticos, enfatiza que a participação ocorre de modo funcional, sendo apenas um artifício da gestão, usado muito mais para minimizar tensões e discordâncias do que para promover um campo participativo de tomada de decisões.

A trajetória dos sistemas educacionais evidencia que, qualquer alteração que ocorra nos modos de produção da sociedade e nos modelos de gestão empresarial,

impacta diretamente esses sistemas. Assim, como o modelo de administração na década de 1930 inspirou-se na divisão do trabalho a partir das teorias da Administração Clássica e Científica, a gestão escolar – que mantém o alicerce da divisão do trabalho -, acabou sofrendo a interferência das mudanças no mundo do trabalho, através das políticas educacionais neoliberais (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

Tendo apresentado os dados relativos à produção brasileira sobre o foco com os dois conceitos centrais – administração e gestão – respondendo à primeira questão e parcialmente aos objetivos relativos a razões possíveis das alterações no uso da terminologia, passa-se, agora, à outra parte desses mesmos objetivos e à primeira questão apresentando, a seguir, os autores clássicos internacionais e nacionais para, a partir de sua análise, identificar as convergências e divergências entre os dois termos.

CAPÍTULO 3 - A PESQUISA: O QUE DIZEM OS CLÁSSICOS?

O presente capítulo constitui o núcleo central do estudo fornecendo as principais bases teóricas analisadas. Inicia-se justamente com um recuo – resgatar as obras pioneiras do passado - aos autores clássicos da administração geral – Taylor e Fayol – e também da administração escolar brasileira – Querino Ribeiro e Carneiro Leão – para que se compreenda a origem da construção da área no Brasil, evidenciando, posteriormente, as convergências e divergências entre eles. É importante ressaltar que as obras de administração geral utilizadas fazem parte da produção no âmbito internacional, por isso foram utilizadas as traduções diretas do inglês e do francês. Além disso, é necessário pontuar que as obras de Querino Ribeiro e Carneiro Leão - referentes à administração escolar - constituem o núcleo do estudo bibliográfico. A segunda parte do capítulo trata da transição que ocorreu de administração para gestão escolar, baseada nas críticas que ocorreram a partir da década de 1980 ao modelo de administração escolar imposto nas instituições. São utilizados artigos e livros que vão desde o início da década de 1980 até a atualidade. Na terceira parte do capítulo, o gerencialismo contemporâneo – década de 1990 - proposto por Stephen Ball, é apresentado por ter passado a permear as políticas públicas educacionais e o cotidiano escolar, com a apropriação de conceitos e práticas que surgiram no mundo corporativo. Outro conceito proposto por Ball, a performatividade, evidencia os mecanismos de controle, as alterações na ação dos indivíduos e das instituições, medidos por padrões de eficiência e produtividade. Todo esse panorama da produção cultural na área é traçado para tentar responder a questão central da pesquisa: A mudança conceitual de administração escolar para gestão escolar promoveu uma real mudança nas características da função administrativa?

Alguns autores defendem a importância revisão bibliográfica crítica na produção de novos conhecimentos, o que justifica também a relevância do presente estudo. No trecho a seguir, Mazzotti (1992) explicita:

A importância atribuída à revisão crítica de teorias e pesquisas no processo de produção de novos conhecimentos não é apenas mais uma exigência formalista e burocrática da academia. É um aspecto essencial à construção do objeto de pesquisa e como tal deve ser tratado, se quisermos produzir conhecimentos capazes de contribuir para o desenvolvimento teórico-

metodológico na área e para a mudança de práticas que já se evidenciaram inadequadas ao trato dos problemas com que se defronta a educação brasileira. (p. 58)

Portanto, para iniciar o trabalho com as fontes detectadas, primeiro se cumpriu o roteiro de leitura. Posteriormente, elaborou-se um protocolo com as palavras fundamentais da área, sobretudo as que se referem às características e ações de quem exerce as funções administrativas ou de gestão.

Após esse levantamento, as informações foram organizadas em quadros, para cotejar os significados, suas semelhanças e diferenças na relação com os dados teóricos.

3.1. ADMINISTRAÇÃO – PRODUÇÃO CULTURAL

A Administração é a arte de aplicar as leis sem lesar os interesses.

(Honoré de Balzac)

Neste item, que se subdivide, serão apresentadas as ideias centrais dos autores clássicos pioneiros na área da administração geral (3.1.1.) e na área da administração escolar brasileira (3.1.2.). No campo da administração geral temos os trabalhos que datam o início do século XX do americano Frederick Taylor e do francês Henri Fayol. Os fundamentos dessas obras nortearam toda a estruturação administrativa das indústrias, das empresas e, conseqüentemente, da maior parte das instituições da sociedade. O uso desses autores se justifica, pois as suas obras fornecem os princípios e dão base para as publicações dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil. Deste modo, no campo da administração escolar brasileira temos os trabalhos de Querino Ribeiro e Carneiro Leão, que inauguram no âmbito educacional uma teoria administrativa, um verdadeiro estudo sistemático, que estabelece as diretrizes a serem seguidas nas escolas.

3.1.1. ADMINISTRAÇÃO GERAL

Sem princípios, vive-se na obscuridade, no caos; sem experiência e sem medida, surgem as dificuldades, mesmo com os melhores princípios.

(Henri Fayol)

O americano Frederick Winslow Taylor foi o precursor da eficiência industrial, sendo chamado de “pai da organização científica do trabalho” (GERENCER *apud* TAYLOR, 1990, p.9), pois seu grande objetivo era realizar na administração a substituição de métodos meramente empíricos por métodos científicos. Em 1903, com a publicação de “Shop Management” (traduzido como “Direção de Oficinas”), Taylor se preocupa com a racionalização do trabalho dos operários, por meio do estudo de tempos e movimentos, da fragmentação das atividades e da especialização do trabalhador. O objetivo era acabar com o desperdício, reduzir custos e eliminar a ociosidade. Para conseguir a cooperação dos trabalhadores foi difundida a ideia de incentivos salariais e de prêmios de produção, de acordo com a eficiência e na certeza de que o salário representa a motivação para o trabalhador. Além disso, para assegurar a eficiência apresenta a definição de cargos e funções, que destaca a atividade simples, repetitiva e automática das linhas de produção, a padronização e as condições de trabalho.

Em 1911, no segundo período de seus estudos, publica o livro “The Principles of Scientific Management” (traduzido por Arlindo Vieira Ramos como “Princípios de Administração Científica” – edição de 1990; editora Atlas), em que define fundamentos de administração para serem desenvolvidos em todas as organizações. Esses princípios padronizam e prescrevem normas de conduta, e assinalam o que deve ser feito diante de determinada situação. A administração científica consiste na combinação de quatro grandes princípios: “1º desenvolvimento de uma verdadeira ciência; 2º seleção científica do trabalhador; 3º sua instrução e treinamento científico; 4º cooperação íntima e cordial entre a direção e os trabalhadores” (TAYLOR, 1990, p. 95).

O autor explica que:

[...] a cooperação amistosa, isto é, através da divisão equitativa das responsabilidades cotidianas, afastará todos os grandes obstáculos [...] e obterá o rendimento máximo, de cada homem e máquina, nas oficinas [...] esta cooperação estreita, íntima e pessoal, entre a direção e o trabalhador, é

parte essencial da administração científica ou administração de tarefas [...] Em lugar da vigilância desconfiada e da guerra mais ou menos encoberta, características dos sistemas comuns de administração, há cooperação cordial entre direção e os empregados. (p.34-35)

Nessa obra, Taylor (1990) realiza um estudo sistemático do emprego da administração científica nas oficinas mecânicas; no trabalho de manejar pás; ao ofício de pedreiro; ao serviço de inspeção de esferas; ao serviço de manejar lingotes de ferro; e também realiza o estudo dos tempos nas oficinas da Midvale Steel Company. Nessas análises, deixa bem claro a importância de quem está no comando: “Esta atribuição de impor padrões e forçar a cooperação compete exclusivamente à gerência” (p.66).

Para a gerência, Taylor (1990) propõe as seguintes atribuições: planejar (eliminar a improvisação), preparar (treinar os trabalhadores para produzirem mais e melhor), controlar (fiscaliza se tudo está sendo cumprido de acordo com as normas pré-estabelecidas) e executar (delegar as responsabilidades aos trabalhadores). O autor afirma que o principal objetivo da administração é garantir o máximo de prosperidade ao patrão – grandes dividendos para a empresa - e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado - bons salários. Para ele, a maioria das pessoas acredita que os interesses dos empregados e dos empregadores são opostos, porém, o autor ressalta que, de acordo com a administração científica, os interesses de ambos são o mesmo: a prosperidade. Para o chefe, essa prosperidade se configura em baixo custo de produção; já para o subordinado ela aparece na forma de altos salários.

O autor aponta a vadiagem no trabalho ou “hábito de fazer cera” - ou seja, trabalhar menos, deliberadamente devagar - como característica marcante no meio industrial e empresarial; um verdadeiro perigo presente nas ações da classe trabalhadora, pois diminui as possibilidades de produção. Ele descreve três causas dessa vadiagem: métodos empíricos ineficientes – copiar a execução do trabalho do colega – em que o operário desperdiça grande parte do seu esforço; a falsa ideia de que um maior rendimento tanto do homem quanto da máquina culminará no desemprego de vários operários; a indolência natural e a indolência sistemática (consciente ou premeditada) do homem, que resulta na “enrolação” durante o trabalho.

Taylor (1990) diferencia as causas das indolências:

Esta indolência ou preguiça no trabalho provém de duas causas. Primeiramente, da tendência ou instinto nativo de fazer o menor esforço o que se pode ser chamado de indolência natural. Em segundo lugar, das ideias

e raciocínios mais ou menos confusos, provenientes de intercomunicação humana a que cabe a denominação de indolência sistemática. (p.30)

Ainda nessa obra, o autor reitera que a indústria da sua época enfrentava três problemas: vadiagem dos operários, que diminuía a produção para manter os salários; desconhecimento por parte dos chefes das rotinas de trabalho e do tempo necessário para o cumprimento das mesmas; e ausência de padronização de métodos de trabalho. Como solução, criou o *Scientific Management* (Gerência Científica), um sistema fundamentado no aumento do ritmo de trabalho em busca da eficiência empresarial e, em nível mais amplo, ressaltar a perda que o país vinha sofrendo com a vadiagem e a ineficiência dos operários. Esse sistema da administração científica também prega a divisão do trabalho entre a gerência e os trabalhadores, como exposto no trecho a seguir:

[...] a ciência que estuda a ação dos trabalhadores é tão vasta e complicada que o operário, ainda mais competente, é incapaz de compreender esta ciência, sem a orientação e o auxílio de colaboradores e chefes, quer por falta de instrução, quer por capacidade mental insuficiente. A fim de que o trabalho possa ser feito de acordo com leis científicas, é necessário melhor divisão de responsabilidades entre a direção e o trabalhador [...] Aqueles, na administração, cujo dever é incrementar essa ciência, devem também orientar e auxiliar o operário sob sua chefia e chamar a si maior soma de responsabilidades do que, sob condições comuns, são atribuídas à direção. (TAYLOR, 1990, p. 34)

O autor assume que a administração científica não contempla simples elementos, mas uma combinação global de fatores: tem como norteador a ciência, ao invés da empiria; busca o máximo rendimento, no lugar de uma produção reduzida; defende a harmonia, em vez de discórdia; prima pela cooperação, ao invés do individualismo; estimula o desenvolvimento do indivíduo, para se alcançar maior eficiência e prosperidade. Deste modo, o autor descreve como pertencentes ao mecanismo da administração científica os seguintes elementos:

- 1º) estudo do tempo, com os materiais e métodos para realizá-lo corretamente;
- 2º) chefia numerosa e funcional e sua superioridade sobre o velho sistema do contramestre único;
- 3º) padronização dos instrumentos e material usados na fábrica e também de todos os movimentos do trabalhador para cada tipo de serviço;

- 4º) necessidade duma seção ou sala de planejamento;
- 5º) princípio da exceção na administração;
- 6º) uso da régua de cálculo e recursos semelhantes para economizar tempo;
- 7º) fichas de instrução para o trabalhador;
- 8º) ideia de tarefa na administração, associada a auto prêmio para os que realizam toda tarefa com sucesso;
- 9º) pagamento com gratificação diferencial;
- 10º) sistema mnemônico para classificar os produtos manufaturados e ferramentas usadas etc;
- 11º) sistema de rotina;
- 12º) novo sistema de cálculo do custo etc. (TAYLOR, 1990, p. 94)

A grande crítica feita às ideias do autor é a respeito do automatismo que o trabalhador é submetido. O próprio autor discorre sobre isso:

Graças a esta instrução minuciosa, o trabalho torna-se tão cômodo e fácil para o operário, que à primeira vista parece que o sistema tende a convertê-lo em mero autômato, em verdadeiro boneco de madeira. Os operários observam habitualmente, ao trabalharem pela primeira vez sob o novo sistema: Por que não me permitem pensar ou agir? Há sempre alguém intervindo ou fazendo por mim. (TAYLOR, 1990, p. 91)

Concomitantemente aos estudos de Taylor, em 1916, com a publicação de “Administration Industrielle et Générale” (traduzido por Irene de Bojano e Mário de Souza como “Administração Industrial e Geral” – na edição de 1989; editora Atlas), surgia na França a Teoria Clássica da Administração, encabeçada pelo engenheiro francês Henri Fayol. Nessa obra, Fayol (1989) define 14 princípios gerais de administração que ele classifica como universais, pois podem ser utilizados em qualquer tipo de organização. São eles:

1º divisão do trabalho (que nesse caso pode ocorrer verticalmente, com os níveis de autoridade, ou horizontalmente, com a departamentalização): “Tende, em consequência, à especialização das funções e à separação dos poderes” (p.45), para que seja produzido mais e melhor;

2º autoridade e responsabilidade: “[...] direito de mandar e no poder de se fazer obedecer [...] não se concebe a autoridade sem a responsabilidade, isto é, sem a sanção – recompensa - ou penalidade que acompanha o exercício do poder” (p.45);

3º disciplina: “[...] é o respeito aos convênios, que têm por objetivo a obediência, a assiduidade, a atividade e os sinais exteriores com que se manifesta o respeito” (p. 48);

4º unidade de comando: “Para a execução de um ato qualquer, um agente deve receber ordens somente de um chefe [...] a dualidade de comando é fonte perpétua de conflitos” (p.48);

5º unidade de direção: Um único chefe para um conjunto de atividades que possuem o mesmo objetivo; “[...] não confundir unidade de direção (um só chefe, um só programa) com unidade de comando (um agente não deve receber ordens senão de um só chefe) [...] a unidade de comando depende do funcionamento do pessoal” (p. 51);

6º subordinação do interesse particular ao interesse geral: “[...] o interesse de um agente ou de um grupo de agentes não deve prevalecer sobre o interesse da empresa” (p. 50);

7º remuneração do pessoal: “[...] é o prêmio pelo serviço prestado. Deve ser equitativa e, tanto quanto possível, satisfazer ao mesmo tempo ao pessoal e à empresa, ao empregador e ao empregado” (p. 51);

8º centralização: Existe sempre, em maior ou menor grau; “[...] é uma simples questão de medida. Trata-se de encontrar o limite favorável à empresa [...] tudo que aumenta a importância das funções dos subordinados é do terreno da descentralização; tudo que diminui a importância dessas funções pertence à centralização” (p.58);

9º hierarquia: “[...] série dos chefes que vai da autoridade superior aos agentes inferiores” (p. 59);

10º ordem: Para evitar perdas materiais e de tempo e, além disso, para conservar a limpeza do local. “É conhecida a fórmula da ordem material: Um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar. A fórmula da ordem social é idêntica: Um lugar para cada pessoa e cada pessoa em seu lugar” (p. 61);

11º equidade: “[...] resulta da combinação da benevolência com a justiça” (p. 63), porém não exclui o rigor; exige bom senso e experiência;

12º estabilidade do pessoal: Também é uma questão de medida. Leva-se tempo até os funcionários aprenderem as funções, se tornarem confiantes e inspirarem confiança nos outros. Sendo assim, “[...] o pessoal dirigente das empresas prósperas é estável; o das empresas infelizes é instável. A instabilidade é, ao mesmo tempo, causa e efeito de más situações” (p. 64);

13º iniciativa: “[...] possibilidade de conceber e de executar é o que se chama iniciativa. A liberdade de propor e de executar são [...] elementos de iniciativa” (p. 64);

14º união do pessoal: “O provérbio ‘A união faz a força’ impõe-se a meditação dos chefes de empresa” (p. 65). Segundo o autor, harmonia e união dão força para a empresa, porém, dois perigos precisam ser eliminados: não se deve dividir o pessoal e não se deve abusar das comunicações escritas.

Sobre esse último princípio citado, é importante dizer que a divisão do pessoal representa um erro muito grande, pois “dividir as forças inimigas para enfraquecê-las é conservar” (p. 65). E o abuso das comunicações escritas desfavorece as relações face a face (verbais), aumentando a burocratização, expandindo os escalões intermediários e levando a perda de rapidez, clareza e harmonia.

Essa abordagem normativa e prescritiva da Teoria Clássica é concebida como um tipo de manual de como o administrador deve proceder em determinadas situações, pois, segundo Fayol (1989): “Sem princípios, vive-se na obscuridade, no caos; sem experiência e sem medida, surgem as dificuldades, mesmo com os melhores princípios. O princípio é o farol que orienta: pode ser útil somente aos que conhecem o caminho do porto” (p. 67).

Ao longo de sua obra, uma característica marcante é a utilização que faz de metáforas biológicas para explicar os processos administrativos, como se verifica no trecho a seguir:

O sistema nervoso, principalmente, tem grandes analogias com o serviço administrativo. Presente e ativo em todos os órgãos, ele não tem geralmente nenhum membro especial e não é visível ao observador superficial. Recolhe, em todos os pontos, as sensações e as transmite primeiro aos centros inferiores, centros reflexos, e daí, se necessário, ao cérebro, à direção. Desses centros, ou do cérebro, parte em seguida a ordem que, por um caminho inverso, chega ao membro ou serviço que deve executar o movimento. O corpo social tem, como o animal, seus atos reflexos ou ganglionários executados sem intervenção imediata da autoridade superior. Sem a ação nervosa ou administrativa, o organismo se transforma numa massa inerte e desaparece rapidamente. (FAYOL, 1989, p. 89)

De acordo com Fayol (1989), qualquer empresa, independente do seu porte existe 6 funções essenciais – ou operações - que são desempenhadas: 1ª função técnica (produção, fabricação); 2ª função comercial (compras, vendas); 3ª função financeira

(gerenciamento do capital); 4ª função de segurança (proteção de bens e de pessoas); 5ª função de contabilidade (balanços) e 6ª função administrativa (previsão, organização, direção, coordenação e controle).

Segundo o autor, dentre todas as funções, a que requer maiores explicações é justamente a administrativa. A função administrativa “tem por órgão e instrumento o corpo social. Enquanto as outras funções põem em jogo a matéria-prima e as máquinas, a função administrativa restringe-se somente ao pessoal” (p. 43). Quem desempenha essa função é responsável por formular o programa geral de ação da empresa, coordenar as execuções e harmonizar as ações.

Contudo, o autor alerta que essa função não pode ser confundida com direção, afinal, dirigir é realizar a condução da empresa – procurando alcançar os objetivos propostos e obter as maiores vantagens possíveis – e assegurar a execução das seis funções essenciais. Nas palavras do autor: “A administração não é senão uma das seis funções, cujo ritmo é assegurado pela direção. Mas ocupa tão grande lugar nas funções dos altos chefes que, às vezes, pode parecer que elas sejam exclusivamente administrativas” (p. 26). Para ele, as qualidades e conhecimentos que os grandes chefes precisam ter são os seguintes: saúde; vigor físico; vigor intelectual; qualidades morais (vontade refletiva, audácia, preocupação com o coletivo, energia); sólida cultura geral; capacidade administrativa; competência na especialidade profissional; noções gerais sobre as seis funções essenciais. Sendo assim, a direção pode ser entendida como “exercício e a realização das seis funções essenciais” (p.37).

É importante salientar que quanto mais elevado é o nível hierárquico, maior é a capacidade administrativa do indivíduo e menor é a capacidade técnica. Seguindo esse raciocínio, o menor nível hierárquico – representado pelo operário – domina totalmente a competência técnica e é desprovido de habilidade administrativa, como se constata na passagem a seguir: “A capacidade técnica domina na base da escala hierárquica industrial, e a administrativa, no ápice” (p. 36). Na visão de Fayol (1989): “Em toda classe de empresa a capacidade principal dos agentes inferiores é a capacidade profissional característica da empresa e a capacidade principal dos grandes chefes é a capacidade administrativa” (p. 36).

De acordo com o autor, o ato de administrar engloba cinco ações:

- 1ª organizar – ordenar tanto a parte material quanto a social;
- 2ª prever – antever o futuro e elaborar um planejamento (programa de ação);
- 3ª comandar – dirigir o pessoal;

4ª coordenar – unir e harmonizar todas as ações;

5ª controlar – cuidar para que tudo ocorra de acordo com as regras estipuladas.

Vale ressaltar que, dentro do elemento previsão, o autor enfatiza o programa de ação, que é obrigatório e contempla os objetivos a serem alcançados, os meios de execução e os perigos a serem evitados. Esse programa exige do pessoal dirigente: arte de lidar com os homens; atividade com atenção contínua; coragem moral; estabilidade do pessoal dirigente; competência na especialidade; conhecimento geral dos negócios. Além disso, “Unidade, continuidade, flexibilidade e precisão, tais são os caracteres gerais de um bom programa de ação” (p. 70).

Para um bom andamento do corpo social, o autor estabeleceu uma série de condições que podem ser nomeadas de princípios, leis ou regras:

Empregarei de preferência a palavra princípios, afastando, entretanto, de sua significação toda ideia de rigidez. Não existe nada rígido nem absoluto em matéria administrativa; tudo nela é uma questão de medida. [...] Tais princípios serão, pois, maleáveis e suscetíveis de adaptar-se a todas as necessidades. A questão consiste em saber servir-se deles: essa é uma arte difícil que exige inteligência, experiência, decisão e comedimento. A exata avaliação das coisas, fruto do tato e da experiência, é uma das principais qualidades do administrador. (FAYOL, 1989, p. 43)

Nesse livro, mesmo reconhecendo que o termo organização é utilizado como sinônimo de administração, Fayol (1989) faz uma distinção entre essas palavras, afirmando que o conceito de administração avança, pois abarca também a previsão, a organização, o comando, a coordenação e o controle. Para ele, a administração é o todo e a organização é apenas uma das partes. O conceito amplo de Administração, como um conjunto de processos sintonizados e unificados, abrange aspectos que a organização por si só não envolveria, tais como os da previsão, comando e controle. A organização abrange somente o estabelecimento da estrutura e da forma, sendo, portanto, estática e limitada.

De acordo com Chiavenato (1999), uma série de críticas pode ser atribuída à Teoria Clássica, dentre elas: mecanicismo de sua abordagem; visão de organização como um sistema fechado; abordagem simplificada da organização formal; abandono da organização informal; ausência de trabalhos experimentais para dar fundamentos científicos aos princípios; abordagem incompleta da organização. Contudo, todos esses

princípios da Teoria Clássica deram embasamento para a Teoria Administrativa Moderna, e, além disso, contribuíram com a estruturação e o funcionamento da direção.

Diante de tudo o que foi exposto, todas as características referentes à Administração Geral foram organizadas no Quadro 5, de acordo com as semelhanças e diferenças encontradas nos estudos de Fayol e Taylor. Logo em seguida, realizou-se a análise das informações cotejadas neste quadro:

QUADRO 5. COMPARAÇÃO ENTRE OS TRABALHOS DE TAYLOR E FAYOL, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS

TAYLOR (1841-1925)	FAYOL(1856-1917)
americano	francês
<i>The Principles of Scientific Management</i> - tradução: Princípios de Administração Científica (1911)	<i>Administration Industrielle et Générale</i> - tradução: Administração Industrial e Geral (1916)
fundou a Administração Científica	fundou a Administração Clássica
4 princípios da administração científica (atribuições da gerência): planejar, preparar (treinar), controlar, executar	5 elementos do processo administrativo: organizar, prever, comandar, coordenar e controlar => Fayol sistematiza esses princípios
objetivo: melhorar a eficiência, aumentando a produtividade => criação da <i>Scientific Management</i> (Gerência Científica): sistema de controle baseado no aumento do ritmo de trabalho	objetivo: melhorar a eficiência, aumentando a produtividade/ os métodos eliminam a improvisação => por meio da estrutura e do funcionamento
ênfase nas tarefas de produção (específicas das funções) - "chão da fábrica"	ênfase nas estruturas da organização (administrativas) - "todo"
visa o resultado da produção => fez um estudo dos tempos e movimentos dos trabalhadores para eliminar possíveis desperdícios	visa o planejamento global (gerenciamento); planejamento de longo prazo

3 princípios propostos para a gerência: deve reunir todo conhecimento que os trabalhadores detêm e reduzi-los a normas, regras e leis padronizadas; todo trabalho intelectual deve ser eliminado das fábricas e centralizado nas áreas administrativas (gerência); todo o trabalho que os operários devem executar precisa ser planejado pela gerência	criou os 14 princípios básicos da administração: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse particular ao interesse coletivo, remuneração do pessoal, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa, hierarquia, centralização, espírito de equipe
níveis operacionais (parte técnica) da divisão do trabalho	níveis organizacionais da divisão do trabalho
analisava a administração a partir da base: de baixo para cima	analisava a administração de cima para baixo
abordagem feita das partes para o todo	abordagem partindo do todo para as partes: da direção (planejamento) para a execução
trabalhador visto como um ser passivo, que só visa o dinheiro e precisa trabalhar no modo automático	estabelece princípios mais maleáveis para o trabalhador, como a estabilidade
abordagem mecanicista/ sistema fechado	sistema mais aberto
racionalização do trabalho => superespecialização do trabalhador => robotização do indivíduo => alienação	racionalização do trabalho
aparece o termo "gerência"	aparece o termo "gestão" ao longo do texto
centralização	centralização
obediência dos trabalhadores é essencial	obediência dos trabalhadores é essencial
estrutura hierárquica	estrutura hierárquica

Fonte: organização da autora a partir da análise das obras

O crescimento acelerado e desordenado das empresas – consequência da Revolução Industrial – fez com que o campo da Administração se tornasse uma área de conhecimento que contribuísse com técnicas que acabassem com a improvisação, o desperdício, a vadiagem, o empirismo e que, ao mesmo tempo, aumentassem a eficiência e a produtividade para enfrentar a concorrência de mercado.

A Administração proposta por Taylor é Científica, pois se baseia em normas, princípios, métodos e leis claramente definidos. Com a criação da *Scientific Management* (Gerência Científica), ocorre a substituição de métodos empíricos por métodos científicos, que priorizam o aumento do ritmo de trabalho, gerando aumento da produtividade e, consequentemente, da eficiência. É uma forma de organização do

trabalho introduzida no início do século XX na indústria norte-americana, pautada em uma rigorosa divisão entre trabalho de execução (braçal) e o trabalho de planejamento (intelectual). Todos os princípios que o autor propõe para serem desempenhados pela gerência culminam na desqualificação dos operários - incumbidos de realizarem tarefas simples e automatizadas – que são desprovidos do controle e da capacidade de decisão sobre o trabalho desempenhado. Ocorre uma anulação da cooperação grupal que vigorava no tempo da produção artesanal; a única cooperação desejada é entre o trabalhador e a direção.

A extrema divisão do trabalho elimina o controle dos trabalhadores sobre o processo produtivo, concentrando-o na gerência, que é responsável por estabelecer um rígido planejamento dos tempos e movimentos de trabalho (observar a rotina do trabalhador e estabelecer os tempos e os movimentos padrões para as ações, controlando os passos e eliminando atitudes indesejáveis). A hierarquia serve para controlar, vigiar e fiscalizar todo esse processo. Mas como o controle não é suficiente, Taylor ainda propõe os prêmios de produtividade, que são concedidos por iniciativa e incentivo. A frase de Taylor (1990) “no passado, o homem estava em primeiro lugar; no futuro, o sistema terá a primazia” (p. 23) deixa clara a visão que o autor tinha a respeito do trabalhador. Ele o encara, no texto, como um verdadeiro apêndice do maquinário; um ser passivo que serve apenas para aumentar a prosperidade do patrão.

Quase simultaneamente, na França, Fayol - criador da Administração Clássica - ao propor os 14 princípios básicos da gerência, avança em alguns fundamentos que já tinham sido propostos. O autor fala sobre remuneração, sobre estabilidade do pessoal e sobre espírito de equipe, evidenciando uma alteração na preocupação com o trabalhador com fundamentos mais maleáveis. Enquanto Taylor dá ênfase nas tarefas, nas operações, nas partes técnicas e prioriza o curto prazo, Fayol enfatiza as estruturas da organização, o todo e o planejamento global de longo prazo.

Taylor desenvolve um sistema fechado (também chamado de mecânico ou determinístico), pois analisa a organização apenas internamente, não visando o contexto em que esta se encontrava. Esse sistema, que é composto por padrões, normas, metas e objetivos bem racionais, limita-se somente à produção. Aqui, o homem é visto como uma máquina (mecanicismo) que executa o que é ordenado para assegurar a máxima eficiência e, portanto, maiores lucros. Essa racionalização do trabalho, traduzida em uma superespecialização do trabalhador, além de gerar a robotização do indivíduo, provoca uma verdadeira alienação. Taylor se preocupa com o micro, com as partes, com

a base, pois acreditava que desempenhando um bom trabalho nessas esferas, alcançaria os objetivos da totalidade. Já Fayol desenvolve um sistema mais aberto – também chamado de orgânico; não é isolado – pois as fronteiras com o ambiente externo são mais permeáveis, não são tão rígidas, assim permitem algumas (mesmo que poucas) trocas. Apesar desse sistema também englobar normas, padrões e regras racionais, a condução das atividades é diferente, afinal, aqui existe – ainda que mínima – uma preocupação com o trabalhador. Fayol segue uma abordagem que parte do todo (planejamento) para as partes (execução). Sua preocupação é com o macro, com o global, por isso analisa a administração de cima para baixo.

Apesar das diferenças elencadas, ambos enfatizam o comando, o controle. Ou seja, para que tudo saia conforme o planejado, os indivíduos precisam seguir os princípios da obediência, da disciplina, que são primordiais para que o trabalho seja executado. Outro ponto de convergência entre os autores é a ação de centralizar. A centralização, principalmente do poder, possibilita que o controle seja exercido tranquilamente, pois diminui a importância de atuação dos subordinados. Eles se tornam coadjuvantes, enquanto o papel de protagonista fica na mão de quem administra. Outro ponto de convergência é a estrutura hierárquica, pois eles consideram como essencial para que tanto o controle quanto a centralização se concretizem e tenham sucesso. A hierarquia classifica, atribui valor, atribui importância, cria a relação de subordinação. Ela quantifica, de acordo com o grau, o poder do indivíduo. Portanto, *controlar, centralizar e hierarquizar* são ações que os autores concordam serem cruciais no processo administrativo, pois viabilizam que a rede de poder seja exercida.

Fayol propõe cinco elementos do processo administrativo: *organizar, prever, comandar, coordenar e controlar*, enquanto Taylor elenca quatro: *planejar, preparar, controlar, executar*. Porém, é importante frisar que o autor, assim como Taylor, se baseia em normas, princípios, métodos e leis claramente definidos.

Todos os elementos do processo administrativo que Taylor e Fayol propõem em suas obras são verbos, sendo assim, são palavras que indicam ações, estados ou fenômenos. No sentido de explicitar melhor essas ações, o dicionário Michaelis (2010) esclareceu as definições das seguintes palavras:

=> Propostas por Taylor

- planejar: “1 Fazer o plano de; projetar. 2 Fazer tenção de; conjecturar [...] projetar. 3 Programar, planejar”;

- preparar: “1 Aparelhar(-se), aprontar(-se), dispor(-se) antecipadamente [...] 3 Planejar de antemão; premeditar [...] 4 Educar, habilitar”;

- executar: “1 Levar a efeito; realizar, fazer, efetuar. 2 Cumprir [...] 6 Aplicar (penalidade, punição, morte) em cumprimento da lei”

=> Proposta por Taylor e Fayol

- controlar: “1 Exercer o controle de, submeter a controle”

=> Propostas por Fayol

- prever: “1 Conhecer com antecipação; antever [...] 2 Conjeturar, supor [...] 3 Profetizar, prognosticar”

- organizar: “1 Criar, preparar e dispor convenientemente as partes de um organismo [...] 2 Dispor para funcionar; estabelecer com base [...] 3 Constituir-se, formar-se [...] 4 Arranjar, ordenar, preparar”

- comandar: “1 Dirigir como comandante [...] 2 Ordenar. 3 Dominar [...] 4 Acionar, manobrar”

- coordenar: “1 Dispor ou classificar em ordem [...] 3 Combinar(-se) em relação ou ação harmoniosas; harmonizar(-se)”

Pontuando essas ações fica mais fácil perceber que, apesar de se empregarem palavras distintas (mantendo igual apenas o verbo *controlar*, uma ação intrínseca ao exercício do poder), as atitudes cobradas aos que estão atuando na administração são as mesmas. Por exemplo, o verbo *prever* utilizado por Fayol, quer dizer justamente conjeturar (criar suposições, hipóteses), mesmo significado atribuído ao verbo *planejar* usado por Taylor. O verbo *preparar*, que Taylor elenca, também tem relação, pois tem como definição planejar antecipadamente. Tanto Taylor quanto Fayol possuem uma visão de organização como um sistema hierarquizado, racionalizado, padronizado. E a base para que o processo produtivo ocorra sem falhas é o controle, a disciplina, a obediência. Por isso, se justifica que ambos usem o verbo *controlar* como um dos princípios administrativos.

Portanto, nota-se que, na realidade, a administração engloba um conjunto de ações, e não um conjunto de qualidades, afinal, é representada por verbos, e não por adjetivos. Alguns merecem destaque: controlar, classificar, harmonizar, dirigir,

dominar, projetar, conjecturar, programar, premeditar, educar, habilitar, cumprir, fazer, ordenar, aplicar, efetuar, comandar, planejar.

O aparecimento dos termos *gerência* e *gestão* ocorrem nas obras dos dois autores, porém, na obra de Taylor, o próprio título *The Principles of Scientific Management* foi traduzido como *Princípios de Administração Científica*, mas ao longo do texto o termo *management* é traduzido como *gerência*. Portanto, fica claro que o próprio tradutor em alguns momentos usou o termo *gerência*, e em outros usou o termo *administração*, como se eles pudessem ser utilizados como sinônimos. Seguindo esse raciocínio, *chefes*, acabaram sendo traduzidos como *administradores*. Sendo assim, fica difícil saber se o termo representa um conceito emergente ou se apenas o termo é emergente ou, ainda, uma simples escolha no momento da tradução.

De acordo com Michaelis (2010), administrar é “(*lat administratio*) 1 Ato de administrar. 2 Governo. 3 Direção de estabelecimento [...] 8 Estudo dos fatos e princípios da arte de administrar”. Já a palavra *gestão* é definida da seguinte maneira: “(*lat gestione*) 1 Ato de gerir. 2 Administração, direção”. Ou seja, pela definição presente no dicionário não existe diferenciação prática entre os termos, afinal, a função de direção está presente em ambas.

Na obra de Fayol, a administração surge como uma das seis funções principais de uma empresa – técnicas, comerciais, financeiras, de segurança, de contabilidade - e tem como objetivo prever, organizar, comandar, coordenar e controlar as demais funções. Assim, mesmo sendo considerada a função mais importante e, conseqüentemente, exercida por alguém com uma alta posição hierárquica, a administração não se confunde com o governo ou com a direção da empresa. De acordo com Fayol, “a administração situava-se entre a cabeça e os membros do corpo social pelo que teria que haver sempre alguém que assegurasse o funcionamento da administração e das restantes funções da empresa – o chefe, ou o director” (BARROSO, 1995, p. 44).

Tanto Taylor quanto Fayol consideram importante esta separação entre governar (dirigir) e administrar, pois se mantêm a tradição da administração pública enxergando nessa distinção uma maneira de regular as suas relações com os órgãos políticos. Afinal, a um cabe traçar os objetivos e ao outro executar as decisões estipuladas: “A administração da educação pode ser considerada como um processo utilizado para alcançar de maneira mais eficaz os objetivos previamente fixados, pondo em acção os

recursos humanos, materiais e organizacionais, técnicos e financeiros” (UNESCO *apud* BARROSO, 1995, p. 44).

Portanto, se para atingir a máxima eficiência e aumentar a produtividade, a base de todo o trabalho administrativo precisa ser o controle, surge a seguinte questão: como os autores chegam a essa conclusão? Claro que não podemos desconsiderar que no exercício da profissão, ambos vivenciaram durante muitos anos uma série de situações que lhes trouxeram experiência. Contudo, eles demonstram uma preocupação além da empiria, pois quiseram relacionar toda a trajetória prática com a teoria. E no que se inspiram? Ao realizar a leitura das obras dos autores na íntegra, fica evidente que, por mais que não admitam claramente, ao longo do texto deixam manifesto que muitos fundamentos da estrutura proposta para a administração se baseiam em princípios praticados pelo Exército. Antes de livros, o Exército publicava verdadeiros manuais escritos pelos próprios comandantes de alta patente, que contemplam desde a organização física até a organização hierárquica dos grupos; com as diretrizes do que precisa ser executado; com a padronização do que precisa ser implementado; com os comportamentos adequados; com os movimentos satisfatórios. Foi com o Exército que as ideias e ações sobre obediência, disciplinarização, ordem, hierarquização, controle, vigilância e adestramento para obtenção de resultados satisfatórios foram ficando complexas.

Ou seja, tanto Taylor quanto Fayol basearam-se nesse material para elaborarem suas obras, explicitando objetivamente o que se espera de quem está no comando. O que significa, usando a perspectiva de Williams para análise, que um conjunto de práticas, valores e significados – entendido como hegemônicos – foram também incorporados e reproduzidos em outra época e em outro contexto. A reprodução nesse caso é muito importante, pois é a tentativa de se manter a hegemonia - que é a interação de elementos residuais, dominantes e emergentes - na sociedade. Esse recorte intencional do passado que os autores fizeram é, de acordo com os conceitos de Williams, guiado pelos interesses de dominação de um determinado grupo que pretende manter o controle, já traçando as direções futuras. A esse processo Williams atribui o nome de tradição seletiva, afinal, só o que é interessante para um determinado grupo dominante é escolhido para continuar vigente. Esses elementos que os autores preservam – controle, hierarquia, centralização – podem ser considerados residuais, pois apesar de pertencerem ao passado, são resgatados como elementos efetivos no presente, se mantêm poderosos. Os 14 princípios elaborados por Fayol, principalmente os que são

direcionados a uma preocupação maior com os trabalhadores, podem ser classificados como elementos emergentes, pois surgem como uma novidade, como resposta aos pontos de tensão encontrados na obra de Taylor.

3.1.2. ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

O que é, não pode continuar; o que devêra ser, nunca se alcançará, mas o que póde ser, é possível procurar e alcançar com êxito.

(Querino Ribeiro)

Os primeiros escritos teóricos sobre Administração Escolar no Brasil aparecem na década de 1930, com o trabalho pioneiro de Ribeiro (1938) - um dos fundadores da ANPAE – “Fayolismo na Administração das escolas públicas”. Nesse contexto histórico, se faziam presentes no âmbito educacional os ideais progressistas, em contraposição à educação tradicional, que não conciliava com os ideais de desenvolvimento – principalmente a industrialização - do Brasil nesse momento. Tal cenário educacional-acadêmico foi ganhando força devido à influência exercida pelo movimento da Escola Nova e pela corrente americana representada por Dewey. Com a ampliação da oferta educacional no início do século XX, os intelectuais, defensores da Escola Nova viam a necessidade de se aumentar a cientificidade no campo educacional. Na referida obra, Ribeiro (1938) oferece os primeiros contornos teóricos do campo da administração escolar, fazendo uma análise do conceito de administração, abordando as doutrinas de Taylor, Ford e, principalmente, Fayol, com a finalidade de contribuir para o estudo racional das escolas públicas:

[...] na empresa escolar, a mesma relação que existe entre professor e aluno, deve existir entre administrador e subordinado. E a doutrina de Fayol, pela extensão que alcança e pelo bom senso que encerra nos seus princípios, orientando a administração escolar, favorece sobre modo a manutenção das relações devidas. (RIBEIRO, 1938, p. 113)

O autor inicia discorrendo sobre a necessidade da administração dentro de uma sociedade, salientando a importância da cooperação:

Si a acção humana se processa em cooperação, exigindo para a sua efficiencia um poder coordenador preventivo das falhas naturaes do individuo, segue-se que a sociedade não pode preencher a sua função de preservação e desenvolvimento da especie, quando não contar com este agente que lhe garante desde a sua propria estabilidade. (RIBEIRO, 1938, p. 26)

Esta necessidade de se controlar os grupos, visando uma maior eficiência, está baseada no que ele denomina falha natural do indivíduo. De acordo com o autor, para as atividades se processarem, é essencial “uma coordenação, afim de que a cooperação tenha menos falhas e insufficiencias” (RIBEIRO, 1938, p. 26). E além da cooperação, outro aspecto indispensável é:

o factor moral [...] porque [...] procura accomodar as necessidades primarias do individuo ás novas necessidades apparecidas com a vida social. Este factor [...] resume-se afinal de contas, em o que é tido como util e necessario pelo grupo, a si mesmo e ao individuo. (p. 26)

Nessa sua primeira obra, Ribeiro (1938) constata na administração escolar uma ausência de estudos sistemáticos, com base teórica adequada. Diz que a administração é pautada apenas na boa vontade, no afinco, no imprevisto; cria-se “choques perniciosos, estabelecem-se disputas estereis, compromete-se em summa, toda obra educacional” (p. 109).

A administração não é sciencia nem arte; é facto. Deve-se pois constituir uma sciencia que estude o facto e uma arte que procure applicar as leis induzidas á pratica deles. Emquanto não se crea um termo que permita diferencar o facto administração, da sciencia da administração [...] permittimo-nos usar indiferentemente, a mesma palavra para ambos os sentidos. (RIBEIRO, 1938, p. 39)

Em um dos capítulos, Ribeiro (1938) segue resgatando algumas definições de administração, mas deixa claro que apesar dos diversos significados, para seu estudo deve-se considerar administração “como uma função, isto é, no seu sentido mais amplo” (p. 38). Para ele, administração: “[...] é poder, ou melhor, uma das maneiras de exercelo e, como tal, necessidade imprescindivel onde quer que se encontrem homens empenhados em obter, por meio de esforços conjugados, um certo objectivo interessante.” (p. 26) ; “[...] função importante, indispensavel ao funcionamento de qualquer grupo que opere em conjunto no sentido de obter um certo objectivo” (p. 39);

“[...] deve ser tomada no sentido amplo que lhe dá Fayol, isto é como uma das funções das empresas” (p. 32).

Além disso, alerta que: “[...] o emprego de organização no mesmo sentido que administração, tem contribuído muito para estabelecer uma confusão perniciosa” (RIBEIRO, 1938, p. 33); “[...] entre administração e governo a diferença está em que a primeira é conteúdo do segundo. Numa empresa, o governo seria função do conjunto dos accionistas [...] a administração se-lo-ia apenas dos incumbidos da gerencia, da execução dos negocios.” (p. 34).

E conclui que a administração:

[...] excede muitíssimo a idéia de burocracia; é uma dependencia funcional do governo, destinada a assegurar o desempenho de seu conjunto. No empreendimento dos serviços, a ella compete prever, organizar, comandar, coordenar e controlar o pessoal, o elemento humano, considerado em si mesmo e nas relações reciprocas. Com uma tal amplitude, a administração [...] exige o estudo dos seus factos com o intuito de estabelecer uma sciencia e arte de grande projecção sobre as actividades humanas, porque lhes dá uma garantia de efficiencia impossivel de ser obtida d’outra maneira. (RIBEIRO, 1938, p. 39)

Baseado na obra de Taylor, Ribeiro (1938) estabelece quatro princípios fundamentais que devem nortear a administração. São eles:

- 1º) Que a tarefa diária seja perfeitamente clara e completamente delimitada.
 - 2º) Que cada homem tenha a tarefa exacta para o dia todo de trabalho.
 - 3º) Que o bom desempenho da função corresponda sempre a um melhor pagamento.
 - 4º) Que o mau desempenho acarrete, seguramente, um prejuizo no salario.
- (TAYLOR *apud* RIBEIRO, 1938, p. 42)

Posteriormente, baseado na obra de Fayol, Ribeiro (1938) estabelece os cinco elementos fundamentais da administração:

Previsão:

Prever significa supputar o futuro e prepara-lo; a manifestação concreta disso é o programma de acção baseado na natureza e recursos do empreendimento e nas possibilidades do futuro, no que possam influir sobre o desenvolvimento e consecução dos objectivos da empresa. Os caracteristicos deste programma devem ser a unidade, a continuidade, flexibilidade e a precisão. O programma pode compreender a previsão fundamental, ou seja, o

objectivo principal da empresa ou previsões decennales, annuaes, mensaes (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 45)

Organização:

Organizar é dotar a empresa do util e necessario ao seu funcionamento material e social. Qualquer que seja a extensão da empresa, o corpo social preenche as mesmas funcções, desde a vigilancia do programma, até o combate aos abusos. A organização varia quanto ao número de individuos e á natureza e valor dos seus elementos, mas qualquer que seja o seu character, ou desenvolvimento, existe sempre uma semelhança com a empresa industrial. Na organização do corpo social nota-se sempre uma concentração de poderes das extremidades para certo ponto intermediário, que representa o estado maior, ou direcção geral. (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 45)

Comando:

Commandar consiste em fazer funcionar o corpo social e funda-se na autoridade e responsabilidade. O comando deve considerar oito pontos capitaes: a) conhecimento profundo do pessoal, b) eliminação dos incapazes, c) conhecimento das convenções estabelecidas entre a empresa e seus agentes, d) bom exemplo, e) inspecção periodica orientada por quadros synopticos, f) conferencias dos chefes, g) desprezo de detalhes, h) favorecimento da actividade, iniciativa e dedicação pessoal. (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 45-46)

Coordenação:

[...] é a harmonização das peças e dos actos para facilitar o bom funcionamento e o exito do conjunto. É proporcionar o aaccessorio depois do principal. São caracteristicos da coordenação: a) accordo entre os serviços e funcções, b) delimitação e compreensão de cada parte do conjunto, c) harmonia entre o programma e as circuntancias. Além das conferencias dos chefes, a coordenação exige, ás vezes, agentes de ligação. Elles são para a coordenação, o que o programma é para a previsão e os quadros synopticos para a organização: o caracteristico e o instrumento essencial. (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 46)

Controle:

O controle é a verificação. Applica-se igualmente a todas as funcções e exerce-se pelos inspectores. [...] deve basear-se na competencia e imparcialidade dos que o exercem, mas pode ser levado a effeito de varias

maneiras. Elle é suspeito quando o controlador depende, de qualquer maneira, do controlado. (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 46)

Além dos elementos da administração, Ribeiro (1938) traça também os princípios gerais da administração, declarando que “não são rígidos, nem absolutos, nem limitados” (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 47):

- 1º) Divisão do trabalho – [...] tem em vista produzir mais, melhor e com menor esforço. Resultando na especificação das funções e divisão dos poderes, este princípio não deve porém exceder a certo limite.
- 2º) Autoridade – Basea-se em qualidades innatas [...] e tem por fim o direito de mandar e o poder de ser obedecido.
- 3º) Disciplina – [...] observancia das convenções existentes entre empresa e os seus agentes e procura alcançar a obediencia, assiduidade, a actividade, os signaes exteriores de respeito, etc.
- 4º) Unidade de commando - [...] dar a cada acção determinada, um só chefe [...] Esta regra, Fayol reputa como fundamental.
- 5º) Unidade de direcção – [...] impossibilidade de haver duas cabeças para um só corpo e visa um só chefe e um só programma, para um conjunto de operações que visem o mesmo objectivo. É a garantia da unidade de commando.
- 6º) Subordinação do interesse particular ao geral – [...] visa prevenir as fraquezas e paixões.
- 7º) Remuneração do pessoal – funda-se no direito de paga pelo serviço prestado.
- 8º) Centralização: [...] tem por fim estabelecer o funcionamento do corpo social á maneira do próprio physico – um centro que recebe as impressões e determina as acções.
- 9º) Hierarchia – [...] necessidade de transmissão de ordens e visa assegurar á unidade do commando.
- 10º) Ordem – [...] necessidade de distribuir da melhor forma possivel, as cousas e as pessoas.
- 11º) Equidade: Funda-se na impossibilidade de se prever tudo e consite na combinação intelligente da justiça, com a benevolencia, a energia e o rigor.
- 12º) Estabilidade do pessoal: [...] impossibilidade da adaptação immediata de um indivíduo ás suas funções e visa obter a continuidade da acção.
- 13º) Iniciativa – Fundando-se na satisfação natural que os homens têm em conceber e realizar, tem por objectivo aumentar o xelo e a actividade.
- 14º) União do pessoal – Tambem fundado num facto natural – a união faz a força – procura a harmonia e a facilidade para o commando. (FAYOL *apud* RIBEIRO, 1938, p. 47-48)

Utilizando as contribuições menos sistemáticas de Ford, Ribeiro (1938) deixa claros seus princípios mais gerais, que são: “racionalização do lucro, controle da matéria prima, flexibilidade da organização, hierarquia, responsabilidade individual, controle pela produção, iniciativa, nenhum formalismo” (FORD *apud* RIBEIRO, 1938, p. 55).

Tanto para Taylor quanto para Fayol, a união do pessoal é muito importante. Porém, de acordo com a visão de Ford, a união da equipe durante o serviço não deve existir, pois acredita que prejudica a ação do controle (RIBEIRO, 1938).

Ribeiro (1938) realiza um estudo das três doutrinas da administração: fordista, taylorista e fayolista, para descobrir as convergências e divergências entre elas. Por fim, baseia a maior parte da sua obra na doutrina de Fayol, “porque não fica, como as outras, nos princípios que devem ou podem variar, conforme as necessidades e circunstâncias, mas considera também, o fundo da questão, estudando os elementos que, em qualquer hipótese, devem ser levados em conta” (p. 55). E devido a sua escolha, o autor cria um capítulo inteiro de crítica ao Fayolismo, apontando as falhas e os pontos fortes:

Não aceitamos a concepção de Fayol sobre a previsão incluindo fins, nem sobre a rigidez que pretende dar à unidade de commando e aos inconvenientes que considera nas comunicações escritas [...] Ao mesmo tempo comete lapsos incluindo inspecção no commando e dando valor demasiado aos quadros synopticos [...] Apesar de tudo, [...] além de preconizar a flexibilidade e a iniciativa, apreende bem a questão da concentração de poderes, da centralização e descentralização e, principalmente, a dos elementos da administração que apanhou com tanta originalidade. (p. 81)

A obra “Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar” originou-se em 1953 na defesa da tese de José Querino Ribeiro, para concorrer ao concurso de cátedra de Administração Escolar e Educação Comparada, na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. Posteriormente, a obra foi revisada, ampliada e publicada em 1978 – mas a edição utilizada no presente trabalho é de 1988. O autor explica que utilizou o termo Administração escolar, e não educacional, pois a obra engloba apenas os elementos da instrução e da educação que condizem com o processo de escolarização. E completa que seus principais objetivos são: a economia – maior eficiência a um custo baixo - e a unidade – mesmo frente à complexidade, não perder sua essência centralizadora e hierárquica.

Conforme a escola foi ficando mais complexa, “suas necessidades humanas e materiais cresceram e encareceram: cresceram pela multiplicação e variedade das funções a desempenhar; encareceram por isso mesmo” (RIBEIRO, 1988, p. 59). Sendo assim, foi necessário procurar uma solução racional e sistemática capaz de garantir a unidade de objetivos e a racionalização de funcionamento. O Estado e o mundo corporativo se basearam nos estudos da administração para solucionarem “suas dificuldades decorrentes do progresso social e a escola não precisou mais do que inspirar-se neles para resolver as suas. Acresce ainda que, [...] a escola teve apenas de adaptá-los a sua realidade” (p. 60).

Ribeiro (1988) aborda os fundamentos, conteúdos e elementos da administração escolar. Porém, ele considera que a administração escolar adota os princípios da administração geral, realizando apenas algumas adaptações, como a especialização das funções na escola. As funções se distinguem de uma empresa, pois não dizem respeito a uma única tarefa, tendo em vista que “o tratamento dado a um parafuso é profundamente diverso daquele que deve ter um aluno” (RIBEIRO, 1988, p. 134). De acordo com o autor, para o melhor cumprimento das atividades na instituição escolar, a divisão do trabalho se desdobra nas séries e nas disciplinas ministradas. Sendo assim, o autor aponta as semelhanças - entre a administração geral e a escolar - no que diz respeito a objetivos, processos e características, e também suas peculiaridades. Elenca cinco princípios - em que se baseia o processo de escolarização moderna; no movimento da Escola Nova - constituidores dos fundamentos da administração escolar:

Liberdade:

O princípio de liberdade na escola envolve, pois, desde a interpretação dos programas, até as técnicas de tratamento individual de cada aluno, o que, por sua vez, lhe marca os limites em função da mesma preparação profissional. Mas mais importante do que isso é a garantia que ele representa para a atividade criadora. (RIBEIRO, 1988, p. 50)

Responsabilidade:

A consciência da responsabilidade põe, assim, em choque a justificação da autoridade, especialmente no seu sentido de fazer crer e de se obedecer. Consequências, em toda a elaboração das chamadas escolas novas cujo significado mais profundo está na concordância em que o máximo problema da escola consiste em resolver a questão do desenvolvimento do senso de responsabilidade dos educandos. (RIBEIRO, 1988, p. 51)

Unidade:

[...] sentido de um esforço de convergência sobre os pontos que constituem os juízos de valor aceitos pela sociedade, dos quais a escola não pode (ou, pelo menos não deve) afastar sensivelmente, sob pena de perder seu legítimo significado. [...] A ideia de unidade implica forçosamente a de harmonia em duplo sentido: o de proporcionamento equilibrado e o de entrosamento desatritado das funções e dos elementos que a constituem. (RIBEIRO, 1988, p. 53)

Economia:

[...] no processo de escolarização ela se apresenta sob dois aspectos particulares: [...] o primeiro, referente aos problemas envolvidos no que chamamos [...] o ensino como gênero de primeira necessidade que só pode ser obtido ao preço de artigo de alto luxo; o segundo, concernente ao problema da seleção programada de modo a conciliar o lógico, o psicológico e o útil, isto é, o do rendimento em termos de exequibilidade de tempo. [...] Não se trata aqui de baratear o ensino, [...] nem de baixar-lhe o nível, dissolvê-lo em nome da difusão [...] O que se trata é de tirar dos enormes dispêndios o melhor e maior proveito possíveis. (RIBEIRO, 1988, p. 54-55)

Flexibilidade:

[...] todos os aspectos da estrutura da escola precisam ser bastante flexíveis, já pela disposição dos seus órgãos, já pelas disponibilidades das técnicas de abordagem e tratamento dos alunos, já pelos planos tratados para atender às necessidades sociais. A flexibilidade constitui, portanto, um dos importantes princípios a que a escola deve estar atenta, proporcionando os meios para que seus cursos, currículos, programas e horários de atividades específicas e supletivas sejam isentos da rigidez que cria arestas e dos atritos que imperram (sic) a unidade e a economia. (RIBEIRO, 1988, p. 56)

Além disso, - baseado nas ideias de Fayol – Ribeiro (1988) divide os processos da Administração Escolar em três fases distintas, mas complementares: pré (planejamento, previsão e organização), ao longo de (comando e assistência à execução) e pós (medição, avaliação de resultados, relatório crítico). O autor pontua as ideias fundamentais de Taylor e Fayol referente à administração:

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

Administração é uma atividade produtiva.

Administração é um conjunto de processos articulados dos quais organização é parte.

Administração pode ser tratada por método científico.

Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente. (RIBEIRO, 1988, p. 64)

No que diz respeito à organização da administração escolar, as atividades típicas da organização são: “determinar funções; estruturar órgãos; regular relações; estabelecer condições para recrutamento, preparo, seleção, investidura, carreira e remuneração pessoal; fixar normas de adequação, padronização, aquisição, estocagem e distribuição de material” (RIBEIRO, 1988, p. 133). Para o autor, o princípio essencial da estrutura de órgãos é a autoridade, representado pela figura do diretor:

[...] muitas são as definições de autoridade, mas acreditamos que de modo simples ela pode ser definida como o direito de mandar e de se fazer obedecer. Como se percebe, é um conceito que envolve duas mãos de direção. A primeira, o direito de mandar, por sua vez, envolve os conceitos de poder, ordem, canais de comunicação etc. A segunda direção – fazer-se obedecer – dá origem ao conceito de responsabilidade, que corresponde ao acatamento da ordem. Estes dois conceitos é que dão origem à relação superior-subordinado, fundamental para a estrutura hierárquica da organização. [...] Entretanto, sua autoridade pode se desgastar ou crescer em decorrência de traços de sua personalidade ou de seus conhecimentos técnicos. Por isso, nota-se que a autoridade pode ser exercida de formas diferentes, podendo-se falar em estilos de poder. (RIBEIRO, 1988, p. 137)

Ainda dentro do processo de organização, Ribeiro (1988) aponta a necessidade de controlar as relações, por meio da definição de normas padronizadas. Para tanto, diz ser necessária a elaboração dos manuais – que devem ter a descrição detalhada de como os indivíduos devem utilizar os materiais, estipulando as técnicas, processos, cuidados e demais medidas pertinentes - e dos regulamentos – que estabelecem as normas de conduta dos indivíduos em relação aos chefes, subordinados e colegas do mesmo nível hierárquico.

Dentre as atividades exercidas durante o processo de escolarização, após o planejamento e organização do sistema, o acompanhamento da execução das mesmas é realizado pela administração escolar, por meio dos seguintes mecanismos: Comando e Assistência à execução. Contudo, esses conceitos são ampliados pelo autor:

Comando:

[...] determinar, independente de princípios legais que confirmam autoridade, mas na dependência do que convém, à luz de um esclarecido processo de escolarização, o momento em que deve terminar a ação. O comando será, pois, como que a advertência e a vigilância das oportunidades em função do tempo e das bases científicas das atividades da escola. [...] o conceito foi introduzido na Administração Geral por Fayol [...] o termo comando não foi acatado pelos seguidores de Fayol [...] Dois novos conceitos aqui aparecem – *liderança e tomada de decisão* – que irão, posteriormente, tumultuar a terminologia administrativa. (RIBEIRO, 1988, p. 154)

Assistência à execução:

Queremos com ela significar o complexo de trabalhos a que comumente se costuma designar por direção e controle. Preferimos a primeira expressão aos dois últimos termos, em virtude de a palavra assistência dar ideia mais compreensiva e precisa, porque implica presença, condição indispensável à natureza das operações que devem ser realizadas [...] compreende [...] tarefas de *estímulo, orientação, coordenação, controle e supervisão, relações humanas e públicas*. (RIBEIRO, 1988, p. 159-160)

A assistência à execução é um processo com o intuito de estimular cada um dos elementos humanos que operam na escola: o diretor, que possui uma visão global maior que os outros; a coordenação, que mantém a unidade do trabalho escolar, objetivando a divisão de funções; e a supervisão, que controla o funcionamento de todas as atividades executadas na escola (RIBEIRO, 1988).

Os processos finais da administração escolar, apontados por Ribeiro (1988), referem-se ao término das atividades escolares. É o momento de mensurar os resultados obtidos, constatando se os objetivos foram cumpridos de uma maneira eficaz, com economia e unidade, e evidenciando também as falhas, para poder diminuí-las ou eliminá-las. No final do processo administrativo é elaborado o Relatório Crítico, que além de prestar contas de tudo o que foi desenvolvido durante o processo, do início ao fim, ainda propõe inovações, “reajustes, ampliações, substituições, através de uma operação que poderá chegar a ser todo um replanejamento” (p. 174).

No Simpósio Interamericano de Administração Escolar, Ribeiro (1968) atribui à administração escolar uma série de funções: técnica – somente executar a função; didática – ensinar para outros; cultural – realizar investigações. O autor entende que

direção e administração são funções distintas: a primeira envolve uma linha superior de conduta – liderança - e a responsabilidade pela escolha da filosofia de ação - planejamento; já a segunda tem o papel de executar – por meio dos instrumentos, normas e técnicas padronizados - o que foi designado pela direção. Com base na doutrina de Taylor e, principalmente, de Fayol, chegou à formulação teórica que identifica a escola como uma grande empresa e propõe uma administração que funcione na escola, assim como em qualquer outra instituição. Sendo assim, a administração é encarada como uma resposta aos possíveis problemas advindos da divisão do trabalho, podendo definir-se como o meio para melhor conduzir os indivíduos que realizam tarefas divididas para alcançar um objetivo comum. De acordo com o autor, os objetivos reais da administração sempre são pautados na busca pela eficiência, por meio: da unidade de ação; da economia da ação; da prosperidade do empreendimento. As abordagens filosóficas e políticas não aparecem, afinal, segundo o autor, são pressupostos que se estabelecem acima e fora da área administrativa.

As obras de Ribeiro referenciadas aproximam-se de uma perspectiva racional-burocrática, pois são permeadas pela clareza de objetividade.

Passemos agora a apresentar as obras de Carneiro Leão. A obra “Introdução à Administração Escolar” de Carneiro Leão foi publicada em 1939, porém no presente estudo será utilizada a publicação de 1953. A obra em questão é um trabalho de administração escolar comparada, pois se inicia com um panorama histórico sobre a organização e a administração dos sistemas escolares na Alemanha, França, Inglaterra, Itália, Rússia, Estados Unidos, Argentina, Chile e Brasil, mostrando como a ampliação da oferta educativa no início do século XX acarretou a complexidade desse processo. Diante desse contexto, surge a necessidade de se desenvolver uma administração com mais base teórico-científica. Segundo o autor, “A administração da educação começa a inspirar-se na organização inteligente das companhias, das empresas, das associações industriais ou comerciais bem aparelhadas” (LEÃO, 1953, p. 154).

De acordo com o autor, a organização da educação é imposta pelo contexto histórico e pelas exigências feitas pela população. Cada país organiza seu sistema escolar, bem como organiza sua vida social, política e cultural, segundo suas necessidades, concepções e aspirações. No Brasil, desde o período colonial, com o aparecimento das primeiras escolas de Azpicuelta Navarro, Anchieta e Nóbrega, até o ato do Marquês de Pombal, em 1772 – ou seja, durante mais de dois séculos – o ensino foi obra de organização e de administração particulares. A carta régia desse período foi

o primeiro ato de poder público para a organização e a administração do ensino no país: foram criadas as escolas de primeiras letras, chamadas de aulas. Nesse momento, a escola e o professor confundiam-se em uma só entidade. O termo professor englobava escola, ensino e administração. Posteriormente, com o aparecimento dos colégios jesuítas, a organização começou a ser expandida: ensino primário, secundário e superior, com preparação para o sacerdócio. Porém, as escolas superiores ficavam em Portugal e eram privilégio dos filhos dos nobres (LEÃO, 1953).

Com a vinda da família real para o Brasil e com a posterior proclamação da independência, foram criadas as Faculdades de Direito e o Decreto de 1827, estabelecendo elementos de organização e de administração para o ensino primário e superior, de caráter nacional. Porém, apenas com a criação, em 1837, do Colégio Nacional – Pedro II – para o secundário; com a instalação da Escola Politécnica no Rio de Janeiro; com a criação das Faculdades de Medicina no Rio e na Bahia; e com o decreto da instrução primária em 1854, que foi estabelecida uma organização e uma administração de educação nacional nos seus diversos níveis. Durante o Período Imperial, as províncias tinham suas escolas primárias e algumas seu Liceu, Ginásio ou Ateneu para ministrar a instrução secundária. O governo central mantinha, além de escolas primárias (escolas régias), o ensino secundário no estabelecimento padrão (Colégio Nacional) e nos cursos anexos às escolas superiores nas províncias. A administração era provincial nos estabelecimentos provinciais, e central nos estabelecimentos mantidos pelo governo nacional (LEÃO, 1953).

Na realidade, desde 1834 com o Ato Adicional, as províncias conquistaram certa autonomia, e o ensino primário começou a ser organizado e administrado pelas assembleias e presidentes provinciais, caracterizando início da descentralização. Segundo Leão (1953), parece impossível exigir uma unidade de organização e de administração no extenso território brasileiro, pois é complicado ter uma autoridade capaz de gerenciar essa imensidão. Para ele, “basta que exista um espírito geral de intenção nacional, de preocupação pela civilização e pelo progresso, com a consciência viva de uma nacionalidade para que a unidade se mantenha” (p.57).

Durante a República, a organização da instrução superior e secundária continuou com o governo federal. Aos Estados coube organizar a instrução primária e técnico-profissional. Extinto o Ministério da Instrução Pública, o ensino federal passou a ser administrado diretamente pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, depois de 1911 por meio do Conselho Nacional de Ensino, transformado, em 1916, em

Departamento. A educação como problema político nacional preocupava educadores, sociólogos, pesquisadores. Foi assim que um grupo de educadores, coordenados pela Associação Brasileira de Educação, montou uma comissão de técnicos representantes de todos os estados brasileiros, para estudar a organização de um plano capaz de promover o desenvolvimento da cultura brasileira, em seus diferentes campos e pelos processos mais democráticos. Em 1932, ocorre a Quinta Conferência Nacional da Educação que resulta em um projeto que serve como base para a obra educacional da Constituinte de 1934. Entre 1930 e 1946 ocorreram alterações consideráveis, porém a Constituição de 1946 alterou tudo novamente, tendo como principal inovação constitucional maior descentralização dos sistemas escolares com a determinação de um código de Diretrizes e Bases cujo anteprojeto foi organizado por uma comissão indicada pelo Ministro de Educação e Saúde – antigo Ministério da Instrução (LEÃO, 1953).

Em consonância com os fundamentos de cientificidade do campo educacional, o autor combate à ideia de administração como conquista empírica, resultado da prática, da improvisação. Com base em Fayol, o autor posiciona a administração escolar na área da administração geral, compreendendo as seguintes operações:

- a) técnicas (distribuição, produção, transformação); b) financeiras (rendimento do trabalho efetuado); c) de segurança (proteção dos bens e das pessoas); d) de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas...); e) administrativas propriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação) (LEÃO, 1953, p. 14-15).

Segundo Leão (1953), dentro de um sistema educacional, as operações técnicas se referem tanto ao material quanto ao pessoal, objetivando maior rendimento; as financeiras visam menor custo para o máximo de produção; as de segurança diz respeito a satisfação de todos os membros do ambiente escolar; as de contabilidade referem-se ao material que se tem e o que é necessário; e as administrativas incluem a “capacidade de prever para prover, de organizar os serviços, de dirigir sem parecer que dirige, de colaborar e conseguir colaboração, de coordenar, de estar a par do trabalho realizado” (p. 15).

A estrutura administrativa que se consolida a partir destas operações evidencia um modelo de organização baseado na hierarquia das funções, o que faz total sentido, já que Leão (1953) utiliza como suporte teórico o princípio Fayolista. Dentro desta cadeia hierárquica, onde cada um já possui sua função pré-determinada, a estrutura segue os

seguintes princípios de supervisão (inspeção-orientação): proposição, cooperação, participação e imposição. Nesta perspectiva de Administração, os diretores assumem papel fundamental, porém o autor faz uma distinção entre o diretor de educação e diretor de escola, conforme evidencia o trecho a seguir:

O diretor de Educação deve ser um mixto de homem de Estado, de diplomata, de superintendente de grande estabelecimento industrial ou comercial e de educador. Suas funções são de governo de importante setor nacional, dirigindo uma soma enorme de interesses gerais; de diplomata, necessitando de conciliar direitos e deveres contraditórios; de chefe de grande empresa, dirigindo com eficiência e economia de tempo e de dinheiro os negócios da coletividade; de educador, influyendo na formação e no crescimento físico, mental e moral das gerações dependentes dos estabelecimentos sob sua jurisdição.

O diretor de escola, cuja atribuição é mais limitada, mas nem por isso menos significativa, deve possuir as qualidades de um chefe de serviço industrial, ou de uma casa de comércio, tirando o máximo de proveito dos recursos materiais e pessoais à sua disposição; de líder social, conduzindo e estimulando não só seus colaboradores, mas todos quantos passem pela sua zona de influência; de educador, fazendo-se exemplo e guia. (p. 14)

O Diretor da Educação é a figura central no sistema escolar, pois ele guia o trabalho das outras pessoas e garante as condições para que as tarefas possam ser executadas com eficiência. Ele é o líder; é o guia educacional; é o poder executivo, o responsável pela administração do sistema escolar. Seu dever é conseguir resultados satisfatórios. Sua tarefa é o progresso da educação assinalado pelo desenvolvimento da aprendizagem dos alunos. E para a execução desta tarefa, o Diretor, que deve ser culto e experiente, deve exercer as seguintes funções: 1ª organizar o orçamento; 2ª revisar e definir a política educacional, conforme as realidades sociais; 3ª selecionar os funcionários; 4ª escolher os lugares para instalação das escolas e demais serviços de abastecimento; 5ª participar da concepção e da avaliação dos currículos e programas escolares; 6ª escolher e distribuir os materiais. Além de conhecer a técnica administrativa, o Diretor precisa conhecer o modo de vida e os estudos da sua época, englobando as teorias da Psicologia, Filosofia e Sociologia, para que possa desenvolver estratégias administrativas de pôr em prática seus ideais de educação (LEÃO, 1953).

Na verdade, o técnico que concretiza toda essa política educacional é o Diretor Escolar, que deve antes de tudo, ser um professor. Segundo o autor, este tem um duplo papel: administrativo e pedagógico, pois precisa ser um educador com conhecimento da política educacional; com conhecimentos técnico-administrativos; deve agir com diplomacia no regimento de seus funcionários; deve ser subordinado ao Diretor da Educação, sendo leal e compartilhando dos mesmos pontos de vista. O autor elenca os principais objetivos da administração escolar:

- 1º.) Estabelecer uma finalidade precisa ao professor.
- 2º.) Traçar condições seguras e justas para admissão, promoção e graduação dos programas.
- 3º.) Tornar possível a construção de objetivos definidos.
- 4º.) Assegurar melhor classificação de alunos.
- 5º.) Assegurar melhor coordenação entre os professores.
- 6º.) Estabelecer um uso mais econômico de tempo do professor e do aluno.
- 7º.) Buscar condições para realizar uma educação mais econômica e mais eficiente. (LEÃO, 1953, p. 138)

Vale ressaltar que o foco do autor nos processos administrativos é prioritário, mesmo reconhecendo a razão pedagógica da origem e constituição da função e reconhecendo também que a função pedagógica do diretor está pautada no desenvolvimento de ações administrativas que assegurem o bom funcionamento das ações pedagógicas. Sobre o trabalho desempenhado pelo diretor escolar, o autor sintetiza: “É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade” (LEÃO, 1953, p. 108-109).

Contudo, o autor defende que, em uma escola de grande porte, o trabalho do diretor de administrar sozinho todas as atividades que se realizam no ambiente torna-se difícil, quase impossível. Para isso, existem os inspetores-orientadores, que como o próprio nome já explica, além de inspecionar, eles também desenvolvem um trabalho de orientação. Na realidade, a função central deste técnico é a vigilância, o controle, por meio da observação dos alunos e professores. Neste cenário de divisão do trabalho, o professor também é encarado como um técnico, e tem como função preparar o ambiente

e os meios para que a educação se processe naturalmente. Na visão do autor, “A administração não é nem um privilégio exclusivo nem uma sobrecarga pessoal do chefe ou dos dirigentes; é uma função repartida, como as demais funções essenciais, entre a cabeça e os membros do corpo social” (FAYOL *apud* LEÃO, 1953, p. 14).

Na virada da década de 1970 para a década de 1980, ocorreram mudanças significativas na pesquisa da área em questão. Nesse contexto, os trabalhos desenvolvidos por Sander (1981, 1982, 1995, 2007a, 2007b) vão ao encontro de algumas ideias de outros autores que também publicaram no período. O autor merece destaque porque realiza um dos primeiros levantamentos da produção da área da administração escolar. Ao contrário de seus precursores, o autor não afirma que a administração da educação é um segmento da administração, ao contrário, chega mesmo a entender a administração da educação como um processo político, que pode ser estudado sob diferentes enfoques: jurídico, organizacional, comportamental e sociológico.

De acordo com o autor, existem quatro critérios que norteiam a administração da educação. São eles: “relevância (dimensão humana), efetividade (dimensão sociopolítica), eficácia (dimensão pedagógica) e eficiência (dimensão econômica)” (SANDER, 1981, p. 34). O autor ressalta a importância da administração da educação estar estruturada ao redor do princípio da participação, pois considera que, em relação aos objetos com os quais a área lida, o decisivo é o processo de tomada de decisões. Assim, a participação coletiva é o paradigma que pode ser o diferencial no encaminhamento dessas decisões, pois “ela constitui um poderoso antídoto ao autoritarismo institucionalizado na burocracia formal e à ação dogmática de grupos minoritários, qualquer que seja sua formação ideológica” (p. 148).

O aspecto decisivo para Sander na administração da educação foi o processo de tomada de decisões, que sugere a ação participativa dos envolvidos. Porém, não há no trabalho do autor discussões aprofundadas sobre o papel político da administração da educação, o que causa estranheza, pois a tomada de decisões é um processo marcado pelas relações de poder (SOUZA, 2006b).

A principal contribuição que esses autores trouxeram foi a constituição acadêmica da administração/gestão escolar no Brasil, focalizada nas definições da administração e da política escolar e preocupada com a preparação técnica e

instrumental dos dirigentes educacionais e escolares, num contexto de crescente complexidade da instituição escolar (SOUZA, 2006b).

Diante de tudo o que foi exposto, todas as características referentes à Administração Escolar foram organizadas no Quadro 6, de acordo com as semelhanças e diferenças encontradas nos estudos de Querino Ribeiro e Carneiro Leão. Logo em seguida, realizou-se a análise das informações cotejadas neste quadro:

QUADRO 6. COMPARAÇÃO ENTRE OS TRABALHOS DE QUERINO RIBEIRO E CARNEIRO LEÃO, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS

QUERINO RIBEIRO (1907-1990)	CARNEIRO LEÃO (1887-1966)
<i>Fayolismo na Administração das Escolas Públicas</i> (1938) e <i>Ensaio de uma Teoria da Administração Escolar</i> (1953)	<i>Introdução à Administração Escolar</i> (1939)
nas duas obras, o autor baseia-se em alguns autores, mas principalmente nos fundamentos propostos por Fayol, e cria um verdadeiro manual que conduz a ação administrativa nos sistemas escolares	trabalho de administração escolar comparada => panorama histórico sobre a administração dos sistemas escolares na Alemanha, França, Inglaterra, Itália, Rússia, Estados Unidos, Argentina, Chile e Brasil. Além disso, traz orientações práticas baseadas principalmente em Fayol
constata ausência de estudos sistemáticos na área => elabora um manual para padronizar a área e combater o empirismo	constata a ausência de uma administração escolar com base mais teórico-científica => campo em construção => sistematiza normas para evitar a improvisação
administração => é uma função; uma forma de exercer o poder; precisa realizar uma educação mais eficiente	administração => é uma função; tem que assegurar uma boa classificação dos alunos; precisa tornar viável a construção de objetivos definidos; realizar uma educação mais econômica e mais eficiente
administrador escolar => deve dominar filosofia da educação => possui função social, pedagógica e burocrática	administrador escolar => precisa ser professor => deve dominar Sociologia, Pedagogia e Psicologia => possui função de orientação, planejamento e organização
5 princípios em que se baseia o processo de escolarização moderna: liberdade, flexibilidade, responsabilidade, economia (maior eficiência a um baixo custo), unidade (mesmo complexo, não perder a essência centralizadora e hierárquica)	professor => mediador => não deve seguir uma abordagem mecanicista => flexibilidade

5 elementos fundamentais da administração: previsão, organização, comando, coordenação, controle => base: Fayol	5 operações que compreendem a administração escolar: técnicas (distribuição, produção); financeiras (rendimento do trabalho efetuado); de segurança (proteção dos bens e das pessoas); de contabilidade (inventários, balanços, estatísticas); administrativas propriamente ditas (previdência, organização, comando, coordenação, colaboração, verificação) => base: seis funções essenciais de uma empresa propostas por Fayol/ Aqui, Leão excluiu as operações comerciais
salienta a importância da cooperação	salienta, além da cooperação, a importância da colaboração
crítica à rigidez presente na unidade do comando proposta por Fayol	crítica feita à unidade de comando: "dirigir sem parecer que dirige" => dá a impressão de que está se acabando com a autoridade
verificação do cumprimento dos objetivos => mensuração dos resultados; avaliação; relatório crítico	inspeção => exames, testes de diagnóstico => exerce controle
considera também os 14 princípios da administração propostos por Fayol	os 14 princípios da administração propostos por Fayol aparecem ao longo da obra, de maneira esparsa
influências: Henri Fayol, Frederick Taylor, Henry Ford, John Dewey, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Max Weber	influências: Henri Fayol, Frederick Taylor, Henry Ford, John Dewey, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Max Weber
perspectiva racional-burocrática => racionalização => divisão das funções	perspectiva racional-burocrática => racionalização => divisão das funções
encara a escola como uma empresa => importa o modelo de administração das empresas => administração escolar como uma das aplicações da administração geral	encara a escola como uma empresa => importa o modelo de administração das empresas => administração escolar como uma das aplicações da administração geral
figura central da função: diretor => desempenha o princípio essencial da estrutura: a autoridade	figura central da função: diretor => desempenha o princípio essencial da estrutura: a autoridade/ "O diretor é a alma da escola. Diz-me quem é o diretor que te direi o que vale a escola"
estrutura hierárquica/ centralização	estrutura hierárquica/ centralização

Fonte: organização da autora a partir da análise das obras

Adentrando no campo da administração escolar, o Quadro 6 coteja os trabalhos - publicados no século XX - de Querino Ribeiro e Carneiro Leão. Ambos os autores são

influenciados pelas ideias de Frederick Taylor, Henry Ford, John Dewey, Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Max Weber, contudo, a maioria dos princípios que norteiam seus estudos está presente na obra de Henri Fayol. Ribeiro e Leão detectam que existe uma ausência de estudos teóricos nessa área, e apontam que essa sistematização é primordial, pois, além de padronizar com normas e métodos que devem ser seguidos, ocorre gradualmente a eliminação da improvisação, que é gerada pela empiria. Enquanto Leão propõe um estudo de administração escolar comparada, por meio de um levantamento histórico dos modelos administrativos empregados em nove países - Alemanha, França, Inglaterra, Itália, Rússia, Estados Unidos, Chile, Argentina e Brasil (elucidando também as semelhanças e diferenças internas do país, entre alguns estados) -, Ribeiro desenvolve um compêndio, um verdadeiro manual que orienta a execução das ações administrativas dos sistemas escolares.

É importante salientar que os dois autores consideram não existir um número limitado de princípios em administração escolar. Para auxiliar na fundamentação de suas ideias, eles utilizam, ao longo de seus textos, os 14 princípios gerais da administração elencados por Fayol: divisão do trabalho, autoridade e responsabilidade, disciplina, unidade de comando, unidade de direção, subordinação do interesse particular ao interesse coletivo, remuneração do pessoal, ordem, equidade, estabilidade do pessoal, iniciativa, hierarquia, centralização, espírito de equipe.

Porém, Ribeiro e Leão tecem crítica a respeito da rigidez presente na unidade de comando, dizendo ser impraticável uma regra como esta, já que frequentemente ocorrem ordens complementares na administração escolar. Para Fayol, é essencial que se preserve um comando único sobre o indivíduo, pois a dualidade no comando é a fonte de conflitos e tensões que podem destruir uma organização, afinal, abala outros elementos constitutivos, como a autoridade, a disciplina e a ordem. Em suas palavras, a unidade de comando:

[...] se é violada, a autoridade se ressentida, a disciplina se compromete, a ordem se perturba, a estabilidade periga [...] em nenhum caso se produzirá a adaptação do organismo social à dualidade do comando. Ora, a dualidade do comando é muito frequente: produz maus resultados [...] primeiro surge um mal-estar, depois certa irritação e com o tempo, também a aversão, se a dualidade persistir [...] Uma prudente divisão das atribuições faria diminuir o perigo, sem fazê-lo desaparecer completamente, pois entre dois chefes da mesma categoria existe sempre algum problema que requer a atenção de ambos. Todavia, é procurar o fracasso pretender organizar um negócio sem

dividir suas atribuições e separar seus poderes. [...] Uma imperfeita delimitação dos serviços conduz também à dualidade de comando: dois chefes, dando ordens num setor que cada um acredita pertencer-lhe, dão origem à dualidade. (FAYOL, 1989, p.48-49)

Ou seja, na visão administrativa de Fayol é necessário que a divisão do trabalho – divisão das funções – aconteça e que os poderes sejam delimitados, mas isso não deve interferir em nada a unidade de comando; muito pelo contrário, tem que fortalecer essa unidade. Ribeiro e Leão afirmam que, na escola, onde a divisão do trabalho e a especialização não atingem um grau elevado como na indústria, um dualismo no comando pode surgir sem prejuízos. Sobre isso, Ribeiro (1938) salienta: “[...] é claro que tudo depende de certos limites e oportunidades. É preciso considerarmos que duas ordens podem [...] serem até combinadas e mais, é até possível cumprirem-se duas ordens simultaneamente. É uma simples questão de medida” (p. 75). Entretanto, em sua obra de 1916, Fayol aborda essa questão do equilíbrio (adaptação e flexibilidade) muitos anos antes da publicação de Ribeiro:

Não existe nada rígido nem absoluto em matéria administrativa; tudo nela é uma questão de medida [...] princípios serão, pois, maleáveis e suscetíveis de adaptar-se a todas as necessidades. A questão consiste em saber servir-se deles: essa é uma arte difícil que exige inteligência, experiência, decisão e comedimento. A exata avaliação das coisas, fruto do tato e da experiência, é uma das principais qualidades do administrador. (FAYOL, 1989, p. 43)

Fayol afirma justamente que não existe rigidez absoluta, afinal, tudo é uma questão de medida, já que os princípios são flexíveis e adaptáveis. Portanto, essa crítica feita por Ribeiro e Leão mostra-se infundada, explicitando uma relação errônea feita por esses autores: se ocorre o dualismo no comando, tem-se a ideia de que a rigidez é diminuída, dando a impressão – falsa - de que a autoridade está se dissipando.

Outra crítica que Ribeiro dirige a Fayol e classifica como uma falha cometida pelo autor é o fato dele ter encaixado a inspeção como parte integrante do elemento comando. Na visão de Ribeiro, a inspeção deveria constituir o controle ou a coordenação, pois ele entende que a ação de inspecionar se relaciona com vigiar, característica que julga ser bem distinta da ação de comandar.

Na visão de Ribeiro, administrar “significa acção de administrar o que, por sua vez, quer dizer gerir, ministrar, applicar” (RIBEIRO, 1938, p. 31); é uma função; é a

realização de uma educação mais eficiente; é uma forma de exercer o poder, principalmente por meio das relações que se constroem apoiadas na estrutura hierárquica. A administração escolar abarca as cinco ações fundamentais propostas por Fayol: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Para o autor, o bom administrador escolar desempenha uma função social, pedagógica e burocrática, pois, além de dominar todas as funções essenciais de uma empresa – técnicas, financeiras, administrativas, de segurança, de contabilidade, comercial -, descritas por Fayol; ele precisa ter saúde física, emocional e mental; inteligência; fator moral; cultura geral sólida; competência na especialidade; e o domínio de conhecimentos sobre Filosofia da Educação.

Para Leão, apesar de também acreditar que a administração é uma função, avança, salientando que a administração tem que garantir bons resultados (classificação; *ranking*) dos alunos; precisa viabilizar a estruturação de objetivos precisos; necessita realizar uma educação que seja mais econômica e eficiente. Além disso, a administração escolar também engloba as funções essenciais de uma empresa enunciadas por Fayol, porém, exclui desse conjunto as operações comerciais. Para ele, o bom administrador escolar desempenha a função de orientar, de planejar e de organizar, e precisa, obrigatoriamente, ser um docente; deve dominar também os conhecimentos da área de Sociologia, Pedagogia e Psicologia.

Ribeiro e Leão enfatizam a importância da base das relações humanas nos sistemas de ensino: a cooperação. Contudo, Leão também se lembra da importância da colaboração nesse processo. Recorrendo à definição do Michaelis (2010), a cooperação é o “1 Ato de cooperar; colaboração; prestação de auxílio para um fim comum; solidariedade”. Quando se busca o verbo, a ação de cooperar, a definição é a seguinte: “1 Agir ou trabalhar junto com outro ou outros para um fim comum; colaborar [...] 2 Agir conjuntamente para produzir um efeito; contribuir”. Já para colaboração, o significado atribuído é “1 Ato de colaborar; cooperação; ajuda. 2 Trabalho feito pelos colaboradores”; e para o verbo colaborar é “1 Trabalhar em comum com outrem na mesma obra. 2 Concorrer, cooperar para a realização de qualquer coisa”. Ou seja, segundo o dicionário, as palavras são sinônimas, pois as ações que se efetivam são as mesmas. Porém, segundo Mooney e Reiley (*apud* RIBEIRO, 1938), a cooperação “pressupõe uma autoridade coordenadora [...] a coordenação apresenta-se como uma exigência fundamental da cooperação, destinada a obter a eficiência desejada para os

grupos que operam em conjunto” (p.21). Já nas palavras de Leão (1939), a colaboração é uma espécie de troca: “[...] de colaborar e conseguir colaboração, de coordenar, de estar a par do trabalho realizado” (p. 15).

A obra de Ribeiro explicita os cinco princípios em que se baseia o processo de escolarização moderna: liberdade, flexibilidade, responsabilidade, economia (maior eficiência com baixos custos) e unidade (única, centralizadora, hierárquica). Esses princípios são uma tentativa de afastamento da abordagem mecanicista, com uma crescente preocupação direcionada ao indivíduo. Na obra de Leão, para tentar fugir dessa perspectiva do automatismo, o autor descreve a ação de mediar como um dos principais papéis do docente, que consegue atuar com uma maior liberdade e flexibilidade, mesmo se mantendo a unidade hierárquica centralizadora.

Como pontos convergentes das obras pode-se destacar a valorização da estrutura hierárquica; centralização; a figura central da administração sendo representada pelo diretor, com as suas respectivas atribuições, como a autoridade e o controle; a abordagem racional-burocrática; a divisão das funções; importação do modelo de administração geral das empresas para a administração escolar, afinal, a escola é encarada como uma empresa; verificação da produtividade, dos resultados, por meio de relatórios, exames, testes, avaliações, que inspecionam, exercem controle e vigilância.

Além de revisitar uma série de obras, especialmente as de Fayol, outra fonte de inspiração para os autores foram as publicações de Max Weber. Este cientista social alemão fez uma análise das organizações enfatizando a racionalidade, ou seja, a relação entre os métodos empregados e os objetivos a serem atingidos, para que se tenha a máxima eficiência. Para conseguir essa eficiência, a burocracia detalha como as tarefas devem ser executadas e descreve os procedimentos: padronização das normas por escrito (prevalência de documentos); formalidade nas comunicações; divisão do trabalho; impessoalidade nas relações; hierarquia da autoridade; rotinas e procedimentos pré-determinados; competência técnica; meritocracia, avaliada por meio de exames e certificações; especialização; previsibilidade do funcionamento. Segundo Weber, a organização eficiente é a burocracia, que precisa se basear na autoridade, afinal, a autoridade proporciona o exercício do poder. Porém, vale ressaltar que a autoridade depende da legitimidade (obediência às ordens), que, por consequência, conduz a uma estrutura de dominação.

Ao observar o Quadro 6, e comparando-se com o Quadro 5, percebe-se que praticamente todas as ações relacionadas ao ato de administrar foram incorporadas, importadas dos modelos de administração geral (principalmente os de Fayol) utilizados nas empresas; e também dos fundamentos da organização burocrática (propostos por Weber), e foram reproduzidas nas obras brasileiras sobre administração escolar de Ribeiro e Leão. Isso prova que, ao longo dos anos, foram mantidas as mesmas palavras, ou, quando foram modificadas, mantiveram o mesmo significado, revelando assim o esquema residual e a constante reprodução da hegemonia na área administrativa.

Os elementos dominantes são aqueles que se destacam, nos diferentes momentos históricos, na sedimentação de uma hegemonia. Os elementos residuais, por sua vez, foram desenvolvidos no passado, mas não podem ser considerados arcaicos, pois atuam como elementos efetivos no presente. É necessário diferenciar nos elementos residuais aqueles que podem ter, no tempo presente, uma relação alternativa ou mesmo oposta com a cultura dominante, daqueles que foram incorporados, em grande parte ou totalmente, pela cultura dominante:

Um elemento residual cultural fica [...] a certa distância da cultura dominante efetiva, mas certa parte dele [...] terá, na maioria dos casos, sido incorporada para que a cultura dominante tenha sentido nessas áreas [...]. É pela incorporação daquilo que é ativamente residual – pela reinterpretação, diluição, projeção e inclusão e exclusão discriminativas – que o trabalho de tradição seletiva se faz especialmente evidente. (WILLIAMS, 1979, p. 126)

Podemos considerar que a administração escolar é parte integrante da cultura, pois o que os administradores realizam no Brasil, nos Estados Unidos, na França, na Alemanha, enfim, independente do país, são exatamente as mesmas coisas. O que se diferencia é o modo, a forma, o método, a maneira que os administradores adotam durante suas atuações. Sendo assim, os administradores precisam de sabedoria para selecionar os elementos da sua própria cultura, história, valores, tradições que podem ser utilizados para auxiliar na estruturação da administração. A concepção teórica desenvolvida por Raymond Williams nos permite encarar a cultura como experiência; como produto e produção de um determinado modo de vida estabelecido na sociedade; como um processo; como um sistema de significações, e não como reflexo de uma base socioeconômica. Deste modo, toda a produção ~~que~~ é desenvolvida e vivenciada pelos indivíduos é considerada como produção cultural: independente se é algo dominante (que segue algum padrão reconhecido), com práticas consolidadas; se é algo novo, que

vai contra a cultura vigente – pode ser algo alternativo ou de oposição - e possui uma tentativa de incorporação imediata (denominado pelo autor de cultura emergente); ou se é algo residual, algo que retoma as raízes, mas que se concretiza no presente, ou seja, que não é expresso nas palavras da cultura dominante, porém, é praticado sobre a base de algum resquício cultural e/ou social.

Sendo assim, percebe-se que tanto Ribeiro quanto Leão recorreram às obras dos expoentes citados para elaborarem suas produções culturais. Essas produções se tornaram verdadeiros manuais – com a explicitação detalhada das ações esperadas e das ações que precisam ser eliminadas - que se tornaram referência no Brasil, pois direcionaram o trabalho dos administradores. Segundo Williams, práticas, valores e significados – a hegemonia - estão sempre sendo incorporados e reproduzidos. Williams enfatiza o caráter processual da hegemonia, demonstrando o quanto é importante que essas forças hegemônicas sejam sempre transformadas, renovadas e legitimadas, pois, por mais que sejam abrangentes, são resistidas e modificadas por formas de consciência que se encontram inconformadas com as pressões e limites exercidos pela hegemonia imperante. Uma das finalidades da hegemonia é justamente o gerenciamento das forças sociais por meios que possibilitem não necessariamente a sua preservação, mas sim a manutenção das relações de dominação e subordinação entre os grupos e classes sociais. Afinal, o hegemônico jamais é único ou total. Por isso, um dos principais papéis da hegemonia é a incorporação de significados, valores e/ou práticas ao processo de controle e reprodução da ordem econômica corrente.

3.2. TRANSIÇÃO: CRÍTICAS E DESDOBRAMENTOS

Beltrão, quando ministro do governo Jânio Quadros, já havia proposto medidas 'desburocratizantes', porém isso encobre uma balela [...] Burocracia quer dizer hierarquia e poder, é inerente a uma sociedade dividida em classes [...] Uma desburocratização real só pode partir de um processo de mobilização popular [...] Para início de conversa, é um burocrata que quer desburocratizar. Em que país do mundo se desburocratizou 'de cima' para 'baixo'?

(Maurício Tragtenberg)

Barroso (1995) afirma que a crítica do desenvolvimento das teorias sobre administração educacional sempre foi pautada em esquemas conceituais e cronológicos, que seguem tipologias na categorização das teorias das organizações ou da administração em geral. Essas tipologias não levam em conta a especificidade do debate epistemológico que ocorreu dentro dessa temática, principalmente nos Estados Unidos e Canadá, a partir de meados do século XX, com o objetivo de criar uma teoria própria da administração educacional. Para uma compreensão mais facilitada, o autor organiza a administração educacional em três significativos períodos.

O primeiro vai desde o início do século XX até meados dos anos 1950: é marcado pela influência das técnicas da gestão científica das empresas (na sequência dos trabalhos de Taylor e seus sucessores) e, a partir dos anos 1930, o movimento das relações humanas. Esse momento é caracterizado pela ausência de uma sólida fundamentação teórica. Contudo, Barroso (1995) cita que, nessa época, os estudos realizados por Bobbitt (*apud* BARROSO, 1995, p.34) em 1913 já consideravam a eficiência, os *standarts*, a hierarquia, porém não acreditava existir uma diferença significativa nas atividades fundamentais de direção e gestão das organizações. Entre os anos 1930 e 1950, ocorre uma reação à perspectiva taylorista na administração escolar que, apesar de possuir similaridades com o que se passou na gestão das empresas, se inspirou principalmente nos trabalhos de Dewey, em especial a discussão sobre democracia e educação. Nesse momento, existiam duas teorias principais. A executiva, ligada à expansão da educação pública, nos finais do século XIX e no começo do século XX desenvolvendo-se paralelamente com a teoria da administração empresarial, em que o objetivo era a eficiência na gestão e produção. E a democrática, originada no reconhecimento de que a decisão política e a execução não podem estar desvinculadas e que todos os envolvidos no trabalho escolar devem participar de seu planejamento; ela leva em consideração o princípio da delegação da autoridade e da partilha de responsabilidades.

O segundo período vai dos anos 1950 até meados dos anos 1970: é conhecido como *New Movement*, proposta pelo americano Halpin (*apud* BARROSO, 1995, p.36) e estendida posteriormente para o Canadá, Reino Unido e Austrália. Esse movimento é caracterizado pela busca de solução para as abusivas generalizações e pela tentativa de construir uma teoria específica para a administração educacional, a partir das contribuições das ciências sociais. Na linha das críticas feitas por Simon (*apud* BARROSO, 1995, p.37), em 1983, aos conhecimentos expandidos pelas teorias

clássicas de administração (Taylor, Urwick, Fayol) que julgava sofrerem de superficialidade e falta de realismo, os partidários desse movimento colocavam em questão o desejo de uma teoria feita pela prática dos administradores. Ocorre uma mudança de paradigma fortemente influenciada pelos estudos de Simon, em particular sua obra de 1945 “Administrative Behavior”, com novas interpretações das relações entre a teoria e a prática. Para ele, o objetivo primordial para o desenvolvimento da teoria administrativa era a criação de conceitos que pudessem descrever as situações administrativas. De acordo com sua perspectiva, os conceitos, para terem utilidade científica, precisam ser operacionais. Contudo, todo esse movimento ficou aquém das expectativas iniciais anunciadas pelos seus entusiastas. A partir de meados dos anos 1960, o ideal de uma ciência da administração educacional baseada em uma teoria particular foi sendo desencorajado. Em 1967, Griffiths (*apud* BARROSO, 1995, p.38) diz que a procura por uma teoria própria e abrangente precisa ser abandonada. A evolução das empresas, as diversas abordagens teóricas produzidas sobre as organizações e sua administração, e a influência de autores norte-americanos, principalmente no Reino Unido e na França, alteraram o campo semântico de muitos termos usados e surgiu uma “confusão linguística” (BARROSO, 1995, p. 44) da qual não saímos até hoje.

Segundo esse mesmo autor, o terceiro período decorre do fim dos anos 1970 até os dias atuais: é marcado pela crítica de Greenfield (*apud* BARROSO, 1995, p.38) a partir de 1975, ao *New Movement* e apresentação de propostas alternativas. Esses apontamentos deram espaço para um amplo debate em duas revistas, a “Educational Administration Quarterly” (Estados Unidos) e a “Educational Administration” (Reino Unido). As suas principais críticas foram a respeito da influência que Simon exerceu sobre os agentes do *New Movement*, principalmente pela sua concepção, considerada positivista, da ciência administrativa, que valorizou apenas os aspectos técnicos e voltou toda a preocupação para os meios, desconsiderando os fins. Sendo assim, as críticas de Greenfield (*apud* BARROSO, 1995, p.38) são, por um lado epistemológicas, pois se relacionam com os princípios dessas teorias e, por outro lado, são éticas, pois abordam os valores que ocupam no trabalho dos administradores. Greenfield (*apud* BARROSO, 1995, p.39) se opôs ao paradigma estrutural/funcionalista dominante na administração educacional, concebendo uma teoria alternativa que se baseava em quatro princípios aqui elencados: as organizações são pessoas; as organizações são construções sociais; o poder organizacional tem origem no compromisso das pessoas com as determinações de

alguém, sendo assim, o poder é a alma da organização; o mundo dos valores está no nosso interior, por isso, os valores só aparecem em uma organização se o sujeito tiver lugar nela. Todas essas propostas de Greenfield (*apud* BARROSO, 1995, p.39) se encaixam em um novo período da evolução das teorias da administração educacional, que é marcado, no final dos anos 1970, por um verdadeiro turbilhão intelectual.

Barroso (1995) explica que esse turbilhão intelectual iniciado nesse período foi responsável por conferir à administração educacional um intenso pluralismo teórico, metodológico e disciplinar, que vigora até os dias atuais.

As teorias (produções científicas) desenvolvidas no âmbito da Administração Geral de Empresas nunca foram neutras e sempre se desenvolveram no sentido de suprir uma determinada demanda econômica e política. O campo da administração escolar se estrutura de acordo com as demandas da própria sociedade. O modo de produção capitalista estabelece a imprescindibilidade da estruturação de mão-de-obra, elencando a escola como o ambiente estratégico para atender essa necessidade. Na década de 1980, com a reabertura política e o processo de redemocratização no Brasil (marcados pelo fim da ditadura militar), inicia-se uma série de críticas ao modelo de administração escolar vigente – baseado nas teorias de administração geral - e, como alternativa, novas propostas teóricas começam a surgir nesse campo, pautadas na descentralização e na democratização da escola pública. Essa democratização se configura tanto no acesso à escola, quanto as práticas a serem desenvolvidas no interior da escola. De acordo com a tese desenvolvida por Souza (2006b), os primeiros trabalhos que centralizam esse novo enfoque são os de Arroyo (1979), Félix (1985), Lück (1997) e Paro (2000).

Arroyo (1979) faz um cotejo entre a racionalidade tecnocrática administrativa e o processo educativo, evidenciando que essa racionalidade apenas aumenta as desigualdades sociais, já que reproduz uma série de relações sociais que estruturam a manutenção do sistema produtivo capitalista. O autor afirma que a grande ênfase atribuída à racionalidade como fator primordial para o funcionamento das instituições, na realidade mascara a dimensão política de todo processo administrativo. Além disso, o autor apoia a descentralização e a politização da administração escolar, sugerindo que ocorra a participação da comunidade escolar em todas as práticas administrativas. Em sua publicação, Drabach e Mousquer (2009) dizem que, apesar do discurso de contestação de Arroyo (1979), ainda faltam recursos para uma proposta mais sólida.

Félix (1985) faz uma crítica à administração escolar seguindo o mesmo raciocínio de Arroyo, reconhecendo que a prática administrativa, baseada nas teorias

universais de Taylor e Fayol, é resultado do modo de produção capitalista. Desta maneira, as forças produtivas são controladas, visando o acúmulo de capital por meio da exploração do trabalho. A autora amplia sua crítica, afirmando que Ribeiro apoia-se no taylorismo e no fayolismo – ideias desenvolvidas para a esfera empresarial – convencido do caráter global dessas teorias, porém, quando essas são inseridas na esfera educacional, acabam ocultando os problemas de suas verdadeiras razões sociais, econômicas e políticas, desviando o olhar para as soluções meramente técnicas e mecanicistas.

Paro (2000) também faz uma crítica ao modelo de administração escolar fundamentado pela administração geral empresarial. O autor explica que a divisão do trabalho que ocorre no âmbito escolar, visando atender os objetivos capitalistas com eficiência, é resultado da necessidade imposta pelo modo de produção capitalista, afinal é a partir da mão de obra (trabalho) que o capitalista incorpora valor a sua matéria-prima, o que lhe garante o lucro. O autor não nega a contribuição da administração para os processos educativos, mas faz uma crítica à racionalidade praticada no processo administrativo, que resume o trabalho em exploração, disponibilizando-o apenas para a classe dominante vigente, mantendo assim a perpetuação das relações de exploração capitalista. Assim como Félix (1985), Paro (2000) também direciona uma crítica a Ribeiro, pois se a administração é capitalista, e só existe um tipo de administração – a geral – que deve ser incorporada em todas as instituições, seria simplesmente impossível mudar essa lógica. Mas o autor avança quando afirma ser possível desenvolver processos administrativos pautados em outra lógica, uma administração escolar voltada para a transformação social, através da participação de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional.

É nesse contexto de críticas ao conceito de administração escolar que começa a surgir na literatura o conceito de gestão escolar, que tem como objetivo superar a visão essencialmente técnica e centralizadora dos processos, resgatando o caráter político e pedagógico da educação. A gestão democrática é proclamada pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Porém, em alguns escritos atuais sobre gestão escolar o termo administração ainda continua sendo usado, mas agora agregando uma dimensão política e pedagógica ao sentido geral (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

A concretização da gestão democrática e participativa pressupõe a repartição de responsabilidades no processo de tomada de decisões, permitindo que cada escola

busque soluções particulares para os seus problemas, segundo os princípios de autonomia, participação, autocontrole e responsabilidade. Contudo, vale salientar que essa autonomia proposta não exclui o vínculo de cada escola com o sistema educacional que a mantém. Existe uma limitação da autonomia, “uma vez que ações que promovam a força do conjunto só são possíveis mediante uma coordenação geral, que pressupõe, além da necessária flexibilidade, a normatização” (LÜCK, 1997, p. 3). A gestão precisa ser entendida como prática social; precisa instituir uma orientação transformadora, a partir dos movimentos que ocorrem no interior e no exterior das unidades escolares.

Segundo a autora, a administração é o ato de comandar e controlar de forma objetiva e normativa, por meio da rigidez e do autoritarismo, os processos e os indivíduos dentro das instituições. Tem como base a racionalidade e o mecanicismo, com influências sendo exercidas de fora para dentro das unidades. Contudo, esse modelo mostrou limitações e ineficiências, já que “os resultados do rendimento escolar nesse período foram sempre baixos, uma vez que a escola nele foi marcada pela seleção e exclusão de alunos que escapavam a um modelo rígido de desempenho e, por conseguinte falhou essa escola em cumprir seu papel social” (LÜCK, 1997, p. 6).

De acordo com Lück (1997), alguns fatores constituem a mudança de concepção já citada, construindo uma gestão marcada por visão globalizadora, eliminando a limitação das dicotomias impostas pela visão isolada da administração. A ideia de que a escola é uma criação pronta e acabada, subordinada a um sistema maior que determina seu desempenho, onde seus atores não têm nenhum tipo de poder, faz com que esses mesmos indivíduos considerem que não possuem nenhuma responsabilidade sobre a qualidade do seu próprio trabalho. Essa perspectiva está pautada na fragmentação do trabalho em funções, tarefas e distribuição de atribuições. Sendo assim, a autora esclarece que é importante “conscientização da necessidade de redefinição de responsabilidades e não a definição de funções. Aquelas centram-se no todo; estas, nas partes isoladas” (LÜCK, 1997, p. 7).

Todo o processo da gestão escolar depende da ação coletiva e do espírito de equipe, para que se concretize uma gestão compartilhada nas instituições de ensino. O exercício do individualismo e da competitividade deve ser substituído gradativamente em nome do grupo como um todo, pois, além de todos saírem ganhando, a democracia e a socialização vão sendo lapidadas enquanto são praticadas. Toda essa alteração de significados cria a ideia de que anteriormente imperava um método autoritário - a administração - e que hoje temos um projeto democrático - a gestão -, o que dificulta a

identificação do autoritarismo que ainda vigora nas escolas, mesmo sendo recriados pelos métodos da suposta gestão democrática (LÜCK, 1997).

A grande ênfase dada à gestão sempre foi justificada como solução para que ocorra a melhoria da educação, porém esse discurso exige novas explicações, afinal, o que está em jogo na realidade é a tentativa de manipular os profissionais, com a criação de verdadeiros manuais que demarquem teorias e práticas e consolidem perfis profissionais ideais, construindo uma nova cultura administrativa para a escola, caracterizada pelo individualismo, pela competição e por uma falsa cooperação. Vale ressaltar que esses profissionais possuem um importante papel, que pode ser praticado de forma reprodutora ou transformadora (SHIROMA; EVANGELISTA, 2004). De acordo com as autoras, todo esse cenário contribuiu para que, no cotidiano escolar, fosse instaurado um forte sentimento de individualismo, que orienta as ações e transforma todo o processo educativo e administrativo em competição, pautado na meritocracia, em quem tudo se converte em prêmio ou punição. Tais princípios organizacionais fazem os profissionais atuarem com o intuito de produzir resultados positivos a qualquer custo.

Entre 1960 e 1970, grande parte dos estudos culpabilizavam os alunos e suas famílias pelo fracasso escolar, justificando com o fato de pertencerem aos estratos sociais menos favorecidos da sociedade. Já em 1990, os professores e os gestores foram apontados como responsáveis pela ineficiência escolar. O cenário era de intensa competitividade, visando o aumento da produtividade, da qualidade, dos desempenhos, dos lucros, por meio da instauração de metas que reestruturaram todo o setor produtivo. Somado a isso, as crises econômica e social se acentuaram e começaram a ser vinculadas nos discursos políticos com a crise da educação. Sendo assim, os indicadores educacionais insuficientes – fruto das avaliações de desempenho – apontados como “decorrência da ‘crise da eficiência’ da escola e da ‘incompetência’ do professor, foram utilizados *ad nauseam* para justificar a implantação de uma política de profissionalização de docentes e gestores da educação” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2004, p. 530).

Diante de tudo o que foi exposto, todas as características referentes à Administração Escolar e Gestão Escolar foram organizadas no Quadro 7, e, logo em seguida, realizou-se a análise das informações cotejadas neste quadro:

QUADRO 7. COMPARAÇÃO ENTRE OS CONCEITOS DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR, APONTANDO AS DIVERGÊNCIAS E AS CONVERGÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO	GESTÃO
centralização da autoridade	descentralização da autoridade
construção de mecanismos externos de controle da gestão	construção de mecanismos de autonomia de gestão, pela unidade de atuação
hierarquia (verticalizada) => subordinação	horizontalização (dos relacionamentos) => coordenação
autoritária	democrática
passiva	participativa
racionalidade	processo intersubjetivo
fragmentação e isolamento das partes	interdependência de partes
ação especializada	ação interativa => disseminada por todo sistema
idealização da realidade	realidade concreta
realidade => estável, permanente e previsível	realidade => dinâmica, com movimento, imprevisível
simplificação de processos => facilita a ação; racionaliza; economiza	complexidade de processos => para obter melhores resultados, inclusive de aprendizagem sobre processos
crises, problemas, contradições são consideradas disfunções => devem ser evitadas	crises, problemas, contradições são consideradas como elementos naturais dos processos sociais => são condições de aprendizagem, de desenvolvimento
ações são definidas a priori	orientação da ação pela responsabilidade com resultados
ênfase na eficiência => funções e atividades descritas em manuais normativos	ênfase na eficácia => processos e resultados orientados por princípios
burocratização	coordenação
relacionamento impessoal	relacionamento interpessoal
uma pessoa determina os rumos	várias pessoas determinam os rumos
departamentalização de responsabilidades	responsabilidades compartilhadas
unidade de trabalho => a função a ser executada	unidade de trabalho => o resultado a ser alcançado
pessoas a serviço das organizações	organizações a serviço das pessoas
interesses individuais e corporativos	interesses coletivos e sociais

importação de modelos de outras organizações é considerada como a base para a realização de mudanças	experiências positivas em outras organizações servem como referência à reflexão e busca de soluções próprias que geram mudanças
o poder é considerado como limitado e localizado; se repartido, é diminuído	o poder é considerado como ilimitado e passível de crescimento, na medida em que é compartilhado
administrador => manter-se objetivo, imparcial e distanciado dos processos de produção, como condição para poder exercer controle e garantir os resultados	gestor => envolver-se nos processos sob sua orientação, interagindo subjetivamente com os outros integrantes, como condição para coordenar e orientar seus processos e alcançar os resultados
administrador => autoridade centrada e apoiada no seu cargo	gestor => autoridade centrada e apoiada em sua competência
administrador => fazer mais; caráter cumulativo	gestor => fazer melhor; caráter transformador
administrador => ação de comando, controle, cobrança	gestor => ação de orientação, coordenação, mediação e acompanhamento
administrador => responsabilidade funcional definida a partir de tarefas e funções	gestor => responsabilidade funcional definida a partir de objetivos e resultados esperados com ações
administrador => orienta suas ações pelo princípio da centralização de competência e especialização da tomada de decisões	gestor => orienta suas ações pelo princípio da descentralização e tomada de decisão compartilhada e participativa

Fonte: organização da autora a partir da obra de Lück (2006)

Na década de 1980, com a reabertura política e o processo de redemocratização no Brasil (marcados pelo fim da ditadura militar), iniciam-se críticas ao modelo de administração escolar vigente, e, como alternativa, novas propostas teóricas começam a surgir, pautadas na descentralização, na construção coletiva, na autonomia e na democratização da escola pública. É nesse contexto de críticas ao conceito de administração escolar que começa a surgir, na literatura, o conceito de gestão escolar, com o objetivo de superar a visão essencialmente técnica e centralizadora dos processos, resgatando o caráter político e pedagógico da educação. A gestão democrática é proclamada pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Lei

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (DRABACH; MOUSQUER, 2009).

Como já foi citado ao longo do trabalho, sabe-se que para alguns autores as palavras administração e gestão são encaradas como sinônimos; são intermutáveis. Para outros, administrar consistiria em submeter uma determinada situação a uma ordem jurídica, enquanto que gerir seria cuidar pela conservação e bom uso de certos bens. Já em outra abordagem, administração é antigo, e gestão é novo; a administração e a gestão se diferenciariam por uma grande desigualdade no exercício da autoridade, sendo a administração detentora de uma parte do comando que a gestão não possui. Seguindo outra visão, administrar seria algo ligado aos eventos rotineiros, enquanto gerir teria um cunho mais político. Para alguns, a gestão seria mais dinâmica, contemplando a mobilidade das coisas e das pessoas (o que aumentaria a eficiência da organização), enquanto a administração seria estática (MINOT *apud* BARROSO, 1995).

Para Barroso (1995), essa confusão semântica começa a existir no domínio da educação nos países que desenvolveram os primeiros estudos nessa área. Nos Estados Unidos, o termo dominante nos anos 1950 era *administration* (administração), na tentativa de construir uma teoria administrativa (*administrative theory*). No Reino Unido, inicialmente se empregou *administration*, mas foi substituído na década de 1970 pelo termo *management* (gestão).

De acordo com Glatter (*apud* BARROSO, 1995) existiu uma resistência muito forte em utilizar o termo gestão na educação. Isso se deve à ideia de que a educação ainda se encontrava vinculada às formas racionais, técnicas e mecanicistas que a caracterizaram durante muitos anos. Para o autor, não devemos considerar a gestão uma atividade meramente técnica, separada dos valores e objetivos educacionais. A gestão tem que ser encarada como uma atividade que pode facilitar e estruturar a definição dos objetivos e que pode oferecer sustentação prática.

Analisando o Quadro 7, ao comparar, rapidamente, por meio das palavras, as características de administração escolar com os de gestão escolar, em um primeiro momento fica a impressão de que estamos lidando com universos totalmente opostos. E de fato, se apenas nos apegarmos às palavras, a situação é essa mesmo: estamos lidando com antônimos. Porém, com uma análise mais atenta percebe-se que, muitas vezes, a palavra muda, mas o significado não; e outras vezes, a palavra e o significado são alterados, porém a ação nuclear que se desenrola é a mesma.

Começemos com as palavras que intitulam o Quadro 7: administração e gestão. Como explicitado na análise dos trabalhos no segundo capítulo, são palavras consideradas, na atualidade, como opostas, como se administração fosse um método arcaico, remetesse a uma intensa burocratização, demonstrasse um forte apelo autoritário; e a gestão surgisse como a moderna, democrática, participativa substituindo o modelo mais antigo e superando-o. Esse é o primeiro ponto a ser considerado: nos Quadros 5 e 6 ficou evidente que a administração é uma função, ou seja, esses quadros trouxeram elementos que traduziam o que é essa função da administração, por meio de uma série de ações que foram pontuadas e explicadas. Portanto, se a gestão chegou para assumir o lugar da administração, ela precisa continuar designando ações, portando os núcleos fundamentais da organização. A língua portuguesa nos mostra que as ações são elucidadas por meio do uso dos verbos, enquanto que as qualificações ou desqualificações são identificadas quando se faz o emprego dos adjetivos demonstrativos de valores atribuídos. Ou seja, de nada adianta dizer que a gestão é democrática ou que a administração é autoritária. O que importa aqui é averiguar quais são as ações que demonstram convergências e divergências centradas nas duas situações e suas características.

Vejamos a primeira característica do Quadro 7: centralização e descentralização da autoridade. O que é importante destacar é que, seja na administração, seja na gestão escolar, existe autoridade. Não importa se a hierarquia é vertical ou horizontal, o que importa é que a estrutura hierárquica se faz presente, e todos na escola são subordinados à autoridade. E não importa se vamos chamar de gestor, de chefe, de dirigente, de administrador ou de diretor quem exerce a autoridade, enfim, o que importa é a principal função presente, para ambos, qual seja a gestão descrita no segundo item do Quadro 7. É a palavra que sempre esteve presente na área, desde o início do século XX. Conforme já visto na primeira parte deste capítulo, as ações que essa função exige é a gerência, ou seja, desde sempre são: planejar, coordenar, delegar, comandar, controlar, organizar, executar. Ou seja, as ações básicas permanecem as mesmas, pois quem está no topo da hierarquia da escola tem, centralizado em suas mãos, uma grande quantidade de poder. E mesmo que esse poder seja compartilhado, mesmo que ocorra da maneira correta a divisão de poderes, isso não cria a dualidade na unidade de comando. Isso já foi explicitado por Fayol há 100 anos.

Em outros itens verifica-se, tanto na administração quanto na gestão, a presença da divisão de trabalho expressa pelas palavras “em partes” assim como a necessidade de

focalizar a “realidade” embora com qualificadores diversos. Também essa divisão similar ocorre com o item relativo às “responsabilidades” seja por departamentalização ou compartilhamento.

Há um item genérico relativo a “ações” onde se verifica a similaridade de definições sendo que na administração elas estão declaradas como “a priori”, supostamente por se saber quais são, e na gestão estão claramente estipuladas em relação a “responsabilidades com os resultados”.

Um dos itens mais emblemáticos da atualidade – refere-se a questões de eficiência e eficácia na educação – encontra-se na divergência de palavras: eficiência para a administração e eficácia para a gestão. No entanto há muitos dicionários que estipulam certa equivalência entre elas, demonstrando minúcias em cada uma, inicialmente, e posteriormente remetendo à outra. Vejamos: eficiência é palavra que traz a condição de produzir efeito, capacidade de obter bons desempenhos e eficácia significa o poder, propriedade ou qualidade relativa à obtenção do efeito esperado. Deduz-se que: espera-se, tanto da administração quanto da gestão, as mesmas condições no encaminhamento das ações dentro das instituições de modo a alcançar o que se espera com as políticas. A divergência está na palavra resultados (na eficácia), como se na eficiência isso pudesse estar de fora, e na fonte utilizada para o sucesso de ambas: no caso da administração há orientação em manuais, no caso da gestão há princípios como orientação.

Ambas as atividades têm referências ao aproveitamento de modelos ou experiências de outras organizações para realização de mudanças e a preocupação com a realidade está sempre presente, embora, neste caso, haja divergência do conceito para quem atua com a perspectiva de administração ou de gestão.

Nas ações específicas detalhadas no Quadro 7, para o administrador e para o gestor, há seis itens em que podem ser detectadas convergências e divergências embora em alguns casos sejam bem sutis. No item relativo ao envolvimento verifica-se que há convergência para resultados sendo que no exercício do gestor as características apontadas são bem mais facilitadoras para obtenção dos resultados definidos pelas políticas, pois há possibilidades maiores de interferência explícita nos resultados ao propor, coordenar e orientar os processos.

Em outro tópico, é feita a seguinte afirmação: ao administrador “fazer mais”, e ao gestor “fazer melhor”. Verifica-se, aqui, a convergência da intenção de que atuem sempre mais, embora na gestão ainda se acrescente a palavra “melhor”, que significa o

duplo caráter cumulativo pelo qualificador transformador. Ambas, não importa a palavra usada, estão sujeitas às políticas, projetos, metas e avaliações impostas por órgãos superiores.

No que se refere às ações de comando, prevê-se para o administrador essa palavra e para o gestor estão atribuídas as ações de orientação. O comando tem, efetivamente, o significado de dar direção, de acordo com as normas, segundo vários dicionários apontando, portanto, convergência com “orientação”. Já nas demais palavras encontraram-se controle e cobrança para o administrador, e coordenação, mediação e acompanhamento para o gestor. Na situação do administrador encontrou-se, respectivamente, os significados de fiscalizar, ter sob domínio e exigir cumprimento do que se executa. Para o gestor encontrou-se, respectivamente, os significados organizar, arranjar, seguido de interceder, intervir e reconduzir, seguir. Uma análise mais densa dessas palavras leva a considerar que as divergências não são tão grandes, posto que, em ambos os casos, os profissionais têm que conseguir que as tarefas sejam executadas nas suas instituições fazendo correções de rumos, arranjando e rearranjando o que for necessário; podem, talvez, serem palavras mais “suaves” as do gestor, porém no fundo cobrem as mesmas funções.

Tudo isso porque a responsabilidade funcional, vista também no Quadro 7, apresenta convergência, ou seja, o funcionamento da instituição, qualquer que seja ela e, no caso da educação também, tanto de quem exerce a função como administrador quanto quem exerce a função de gestor, pois as diferenças são natureza de detalhes. O que a administração contempla também está na gestão, pois as tarefas e funções se referem às ações para atender os objetivos e resultados esperados como já apontado anteriormente.

Administradores e gestores precisam tomar decisões e elas decorrem, respectivamente, de centralização ou descentralização, seja por competência/especialização seja por compartilhamento/participação.

Há alguns itens detectados nas funções que apresentam divergências. O terceiro, quarto e quinto itens se apresentam com características bem divergentes, pois as palavras demonstram diferença na organização e duas delas são qualificadoras: autoritária/democrática e passiva/participativa. Há que se discordar da existência de passividade no caso de administradores diante de tudo o que já foi apresentado, porém é assim que os autores se manifestam. O segundo foco bem divergente está na caracterização de processos: atribui-se facilidades à ação, racionalizando e

economizando quando se trata de administradores; e atribui-se complexidade de processos aos gestores para obter melhores resultados, inclusive de aprendizagem sobre processos. É uma divergência que não se entende a não ser pela possível necessidade de ampliação de controles mais rígidos com especialização nas formas de realizar tais processos. Também há divergências no conceito de crises, problemas e contradições que são caracterizadas na administração como disfunções a serem evitadas enquanto na gestão são consideradas como elementos de aprendizagem, de desenvolvimento, quase que como dizendo: são bem vindos.

O último item do quadro a ser comentado é o relativo ao poder, pois há uma enorme divergência entre as características apontadas pelos autores: na administração o poder é considerado como limitado (?) e localizado, e ainda diminuído se for repartido, sim. Na gestão, considerado como ilimitado e ainda passível de crescimento; se for compartilhado é realmente de se pensar em como está sendo considerada essa característica.

O segundo grande ponto a ser considerado dentre as análises sobre administração e gestão relaciona-se ao fato de a comunidade acadêmica também ter incorporado essa alteração de administração para gestão escolar, como se isso configurasse novo sentido à teoria, e, principalmente, à prática. Contudo, o levantamento bibliográfico realizado – demonstrado na Figura 1, segundo capítulo – demonstra que, apesar da palavra administração ser malquista há quase 30 anos (desde a época que as críticas ganharam força na década de 1980), ainda existem pesquisadores utilizando tranquilamente essa mesma palavra nas publicações de trabalhos. Ora, se a palavra administração foi extremamente criticada após a década de 1980 – sendo inclusive incorporada no seu lugar a palavra gestão na Constituição de 1988 e nas consequentes políticas públicas – pela lógica essa palavra não deveria ter sido extinta?

O terceiro e último ponto também diz respeito a mudanças, mas formais. Em 1961, pesquisadores e professores de administração escolar que participaram do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar decidiram fundar a ANPAE (Associação Nacional de Professores de Administração Escolar), hoje com outro nome (Associação Nacional de Política e Administração da Educação). De lá para cá, nesse percurso a ANPAE mudou de nome cinco vezes, com a justificativa de que precisava refletir os momentos da construção do conhecimento no campo da política e do governo da educação. Porém, o curioso é que, apesar das mudanças dessa palavra, a sigla se

manteve a mesma, pois a palavra central mais importante - que é a administração - jamais foi modificada, mesmo tendo caído em desuso e sendo substituída por gestão.

Alguns autores consideram que a introdução do termo *management* para designar a coordenação das atividades na escola é uma abordagem racional meramente simbólica. Independente das estruturas e processos de gestão que envolvem essa adoção, o que está em jogo são funções também simbólicas: induzir os professores que estão mais interessados no ensino do que na administração a aceitarem funções de gestão, devido ao *status*; convencer as pessoas da complexidade em fazer funcionar uma escola e que as competências exigidas são similares às necessárias para colocar em funcionamento uma empresa (HOYLE apud BARROSO, 1995).

Essa alteração da administração apenas modifica o rótulo, porque o conteúdo continua sendo o mesmo, já que o significado se mantém na gestão por meio da explicitação da maioria das ações exercidas ou da similaridade entre elas conforme já apontado. É importante ressaltar, mais uma vez, que o conceito de poder é hegemônico nessa função. Podemos dizer que todas essas ações são dominantes, não se alteraram; algumas são residuais, pois foram trazidas do passado e ainda continuam se concretizando e sendo reproduzidas no presente, assegurando a hegemonia. Entretanto, de tão marcantes e presentes ao longo dos séculos, pode-se dizer que essas atitudes e palavras não podem ser consideradas arcaicas, antigas, porque foram incorporadas e configuram a hegemonia. Neste caso, podemos considerar como elementos emergentes não as palavras, mas sim o simbolismo que as palavras acabam adquirindo. Melhor dizendo, os elementos emergentes são, na realidade, os qualificadores.

Contudo, mesmo com todo o movimento de troca, não podemos afirmar que a palavra gestão para a escola é um elemento dominante em relação à palavra administração escolar, pois ainda encontramos, na produção acadêmica analisada no segundo capítulo, a utilização das duas palavras; a própria associação (ANPAE) manteve o nome; e a revista (RBPAE) também não alterou o título.

Williams (2011) afirma que uma palavra nada mais é do que a tentativa de dar sentido a uma experiência. Para o autor, há um padrão geral na mudança dos significados de algumas palavras que ocorre ao longo dos anos. Para ele, esse padrão é um guia que indica a ocorrência de modificações mais complexas na vida, no pensamento e nos sentimentos das pessoas, que por consequência, imprime essas alterações na produção cultural. Essas mudanças, que não são acidentais, geralmente ocorrem em períodos críticos, quando questionamos aspectos da nossa sociedade e

tentamos relacionar suas origens com os seus efeitos. O movimento intenso da realidade faz com que os acontecimentos mudem de significado ao longo do tempo, fazendo com que as palavras utilizadas deixem de expressar toda a riqueza de um novo sentido. Por isso, muitas palavras são substituídas, outras têm uma alteração radical de significado e outras são até eliminadas. Além disso, o autor alerta que a linguagem é utilizada – processo formado por valores e significados - como tentativa de neutralizar o poder das instituições, reduzindo, limitando, substituindo e deformando diversos termos intencionalmente.

3.3. GERENCIALISMO

O gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural [...] representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder [...] desempenha o importante papel de destruir os sistemas ético-profissionais que prevaleciam nas escolas, provocando sua substituição por sistemas empresariais competitivos [...] Nos termos de Bernstein, essas novas pedagogias invisíveis de gerenciamento, realizadas por meio de avaliações, análises e formas de pagamento relacionadas com o desempenho, ampliam o que pode ser controlado na esfera administrativa.

(Stephen Ball)

Para muitos autores, o predomínio da noção de gestão sobre a de administração é resultado da influência dominante da administração empresarial em toda sociedade, que possibilita a circulação no espaço público, inclusive na escola, de termos como gestão. A boa gestão torna-se aquela que incorpora mecanismos testados e aprovados pela rigorosa competitividade empresarial, o que não conduz, obrigatoriamente, a uma mudança de comportamento e valores paralelamente a mudança terminológica. Ao importar práticas da administração privada, a administração pública viabiliza a circulação no espaço público dos critérios, valores e interesses a que essas práticas se

reportam. Com isso diluem-se fronteiras entre o sentido do público e o sentido do privado (SILVA JÚNIOR, 2002).

A introdução do projeto neoliberal na esfera global acarretou uma série de impasses para o Brasil. Foi um momento conturbado de junção entre o projeto neoliberal e o projeto democrático, porque apesar de terem objetivos antagônicos, ambos precisam de uma sociedade ativa para serem concretizados. É nesse cenário de embates entre interesses econômicos e projetos de sociedade que surgem textos legais que trazem tanto o discurso oficial quanto o alternativo, já que são permeados por uma linguagem ambígua e são repletos de lacunas. Sendo assim, “as políticas públicas sofrem diretamente a interferência dessas contradições, uma vez que o Estado não se encontra apenas sob a atuação dos governos nacionais, mas está inserido dentro de um processo de governação mais amplo” (DRABACH; MOUSQUER, 2009, p. 279). Nesse contexto, as autoras apontam que vários setores passam a ser definidos globalmente, com uma atenção especial à educação, que possui um papel estratégico dentro da lógica neoliberal. Temos como resultado o surgimento da Gestão Democrática, porém essa gestão possui um caráter dúbio, pois, se de um lado existe um projeto democrático com o objetivo de expandir os espaços de cidadania e melhorar a qualidade da educação, do outro lado essa gestão é apenas uma estratégia do gerencialismo econômico global para assegurar o sistema capitalista.

Para compreender esse cenário que se instituiu no Brasil, serão abordados os desdobramentos e impactos das políticas internacionais. Em 1990, ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos – em Jomtien, na Tailândia – financiada pelos seguintes órgãos: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial. Nessa Conferência participaram 155 governos, Organizações Não-Governamentais (ONGs), agências internacionais e especialistas da Educação que se comprometeram em oferecer uma educação básica de qualidade em seus países. Isso foi proposto porque essa Conferência detectou um quadro mundial assustador, em que mais de 900 milhões de adultos eram analfabetos (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2011).

Dessa maneira, diversas estratégias foram propostas com o objetivo de serem implementadas nos dez anos subsequentes: satisfazer as demandas básicas de aprendizagem de todos; priorizar o sexo feminino, eliminando toda forma de discriminação na educação; dar atenção especial aos pobres e portadores de

necessidades especiais; valorizar mais a aprendizagem e se importar menos com os aspectos formais, como o número de diplomas; garantir condições materiais essenciais para a aprendizagem, incluindo nutrição; equilibrar os interesses, reconhecendo a obrigação do Estado e das autoridades educacionais, e também a urgência de melhora da situação docente; expandir o alcance e os meios da educação básica. O projeto contemplava a ideia central de que a educação precisava suprir as Necessidades Básicas de Aprendizagem (NEBAs) de crianças, jovens e adultos. Porém, esse projeto não atribuiu à educação básica apenas a educação escolar; incluiu também outras instâncias educativas, como a família, a comunidade e os meios de comunicação: “O polêmico conceito de educação básica, sobre o qual divergem até os quatro patrocinadores do evento, prioriza a universalização da educação primária que, no caso brasileiro, correspondeu ao ensino fundamental” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011, p. 48).

Essa Conferência foi o marco para que os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo – Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão – comessem a promover ações para a concretização do acordo feito em Jomtien. Esses governos se comprometeram em “impulsionar políticas educativas articuladas a partir do Fórum Consultivo Internacional para a ‘Educação para Todos’ (Education for All – EFA), coordenado pela UNESCO que, ao longo da década de 1990, realizou reuniões regionais e globais de natureza avaliativa” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011, p. 48). Basicamente, as autoras citam Torres ao explicitar que essa Conferência recolocou “a educação no centro das atenções mundiais, evidenciando sua importância e prioridade, especialmente da educação básica, além de estabelecer metas e compromissos para o ano de 2000” (p. 49). Em suma, a Conferência serviu para difundir e expandir o projeto educacional internacional.

A partir da definição das estratégias, surgiram seis metas a serem cumpridas ao longo do decênio: expansão da assistência e das atividades de desenvolvimento da primeira infância; acesso universal à educação básica; melhoria dos resultados da aprendizagem; redução da taxa de analfabetismo dos adultos; ampliação dos serviços de educação básica e de formação; aumento dos conhecimentos, valores e habilidades necessárias para se viver melhor. Sendo assim, a Conferência de Jomtien serviu para definir o horizonte político e ideológico de sua atuação e, além disso, divulgar um diagnóstico sobre a situação dos países, traçando o perfil das condições adequadas para que tudo fosse concretizado. Dentre os procedimentos sugeridos, principalmente aos

nove países em destaque, estão: criar políticas de apoio na esfera social, econômica e cultural; mobilizar recursos financeiros, públicos, privados e até voluntários para a educação básica; intensificar a solidariedade internacional, desenvolvendo relações econômicas igualitárias para corrigir as disparidades entre os países (SHIROMA *et al.*, 2011).

Segundo as mesmas autoras, dois problemas parecem bem evidentes: o primeiro diz respeito a expressão educação para todos que “sugeria a universalização da educação básica, que no Brasil compreendia desde a educação infantil até o ensino médio, que a Conferência não pretendia” (p. 52); o segundo problema é que muitos autores entenderam o termo NEBA “em sua função ideológica de indicar a natureza do ensino a ser ministrado” (p.52). Assim, as autoras ressaltam que:

[...] para estratos sociais diferentes, ensinos diferentes, uma vez que as necessidades básicas de um e outro não poderiam ser as mesmas. Reeditava-se o dualismo na educação brasileira, partindo-se do suposto de que, se as necessidades das amplas camadas empobrecidas eram peculiares, deveriam continuar tendo atendimento diverso do demandado por clientela mais seleta. (p.52)

Em 2000, segundo as autoras, ocorreu em Dakar um novo encontro para averiguar as ações que os países conseguiram de fato executar. O Ministério da Educação (MEC) ficou encarregado de apresentar nesse evento o Relatório EFA 2000.

No Brasil, após o impeachment de Collor em 1992, as bases para a educação propostas em Jomtien inspiraram a publicação do Plano Decenal de Educação para Todos, 1993, durante o governo de Itamar Franco. Esse plano propôs metas locais a partir do compromisso firmado na Tailândia, mostrando aos órgãos multilaterais que o projeto sugerido seria concretizado. Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2011):

As recomendações de Jomtien e de outros fóruns promovidos por organismos multilaterais podiam ser claramente identificados em alguns dos anteprojetos de LDBEN [Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional] que tramitaram durante oito anos no Congresso Nacional, renunciando os cortes de verbas e a privatização que assombrariam a educação nos anos subsequentes. A histórica disputa entre correntes privatistas e publicistas se repetiu [...] o Fórum Nacional realizou árduo trabalho junto aos parlamentares e em eventos que eclodiram por todo o país. (p.52-53)

Porém, as autoras afirmam que isso não modificou a situação, pois sempre que a lei da educação nacional era questionada, o governo impunha o seu projeto educacional por meio de decretos, resoluções e medidas provisórias. Esse projeto era norteado pelas propostas feitas em Jomtien e, além disso, se baseava nos grandes interesses internacionais, como mostram os documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Em 1990, O documento da CEPAL *Transformación productiva con equidad* indicou que os países da América Latina e do Caribe deviam investir mais recursos em reformas educacionais que ajustassem seus sistemas de acordo com a demanda que surgiu com a reestruturação do sistema produtivo. Assim, apontava que os países precisavam oferecer habilidades e conhecimentos específicos, dentre eles: “versatilidade, capacidade de inovação, comunicação, motivação, destrezas básicas, flexibilidade para adaptar-se a novas tarefas e habilidades como o cálculo, ordenamento de prioridades e clareza na exposição, que deveriam ser construídas na educação básica” (SHIROMA, MORAES E EVANGELISTA, 2011, p. 53).

Já em 1992, o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, publicado pela CEPAL junto com a UNESCO, tinha como foco central a equidade – no sentido de igualdade de oportunidades de acesso, de tratamentos e de resultados – e traçava os fundamentos para a ação no âmbito das políticas e instituições que favorecessem as articulações entre educação, conhecimento e desenvolvimento. A equidade aqui, situada no novo debate internacional, não é mais analisada nos termos de cobertura; centra-se na qualidade e eficácia das ofertas disponíveis e das estratégias empregadas. Esse documento planejava estabelecer condições educacionais “de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico que tornassem possível a transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social” segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 53). Nesse sentido, esse documento “se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização)” (p.53).

De acordo com esse documento, que também salientava os resultados da aprendizagem, a reestruturação do sistema produtivo e a disseminação do conhecimento eram os recursos essenciais para enfrentar tanto a competitividade quanto a criação de uma nova cidadania (baseada nos códigos da modernidade). Para isso, segundo as

autoras, era necessária uma reformulação dos conteúdos cognitivos, instrumentais e éticos da formação.

Além disso, o documento destacava a urgência de reformas administrativas:

[...] que operassem uma transmutação do Estado administrador e provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas. Para tanto, recomendava que se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas. A urgência na implementação de uma reforma educacional marcada pelas estratégias recomendadas pela CEPAL, em 1992, foi marcadamente reiterada por outros organismos multilaterais ao longo da década. (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011, p. 55)

No ano seguinte, segundo as mesmas autoras, a UNESCO começou a delinear a educação para o novo século, convocando especialistas do mundo inteiro para participar da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, coordenada por Jacques Delors. Essa Comissão “identificou tendências e necessidades no cenário de incertezas e hesitações que caracterizam esse final de século, enfatizando o papel que a educação deveria assumir” (2011, p. 55). O documento foi chamado de *Relatório Delors* – produzido entre 1993 e 1996 – e trazia uma revisão da política educacional de uma série de países. Esse documento apontou as principais preocupações a serem sanadas no século XXI, tendo como foco central a tensão provocada entre a globalização – a mundialização e a consequente interdependência – e a necessidade de se manter as culturas locais, as potencialidades individuais, as raízes, as tradições. São exemplos: conciliar a competição com a cooperação; respeitar as tradições e convicções pessoais, mas garantir a abertura ao universal; tornar-se cidadão do mundo, mas manter o vínculo com a comunidade.

Esse documento pontuou três grandes desafios para o próximo século, que são sintetizados pelas autoras da seguinte maneira: “a) ingresso de todos os países no campo da ciência e tecnologia; b) adaptação de várias culturas e modernização das mentalidades à sociedade da informação; c) viver democraticamente, ou seja, viver em comunidade” (p. 56). Perante tais desafios, são descritas ações para um novo conceito de educação: a “educação ao longo de toda a vida, recomendando que se explore o potencial educativo dos meios de comunicação, da profissão, da cultura e do lazer, redefinindo, dessa forma, os tempos e espaços destinados às aprendizagens” (p.56). A ideia é instituir uma sociedade que seja, ao mesmo tempo, educativa e aprendente. Essa

função seria desempenhada pelos atores locais (que englobam a família, professores e diretores), pelas autoridades oficiais e pelos órgãos internacionais.

Partindo dos dados que revelam a precariedade da escolarização básica, o documento recomenda a educação básica dos 3 aos 12 anos, com conteúdo universal; dá atenção especial aos pobres, moradores rurais, mulheres e minorias étnicas; prescreve um sistema de ensino flexível. O documento também aborda a educação média, o ensino superior e a formação docente, indicando sempre recomendações práticas alinhadas com as agências internacionais multilaterais (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011).

A instituição que também define as estratégias para a educação é o Banco Mundial, uma organização multilateral de financiamento que surgiu no pós-guerra e conta com 176 países mutuários, inclusive o Brasil. Contudo, são apenas cinco países que determinam suas políticas: EUA, Japão, Alemanha, França e Reino Unido. Durante a década de 1990, o Banco Mundial utilizou as conclusões da Conferência de Jomtien para publicar, em 1995, o documento *Prioridades y estrategias para la educación*. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) afirmam que não existe no texto “nenhuma novidade significativa [...] reitera o objetivo de eliminar o analfabetismo até o final do século, isto é, aumentar a eficácia do ensino e melhorar seu rendimento. Recomenda a reforma do financiamento e da administração da educação” (p. 62). E para atingir esses objetivos, esse documento aponta que um dos eixos mais urgentes da reforma educacional é a autonomia das instituições, que poderia levar à utilização mais consciente dos recursos educacionais.

Além disso, as autoras salientam que

[...] o Banco Mundial recomenda mais atenção aos resultados, sistema de avaliação da aprendizagem, inversão em capital humano atentando para a relação custo-benefício; propõe, além da descentralização da administração das políticas sociais, maior eficiência no gasto social, maior articulação com o setor privado na oferta da educação. (p. 62)

As autoras ressaltam, nesse documento, que o foco também é na educação básica, pois o Banco Mundial considera que a educação primária e secundária - encaradas como básica - ajuda a minimizar a pobreza expandindo a produtividade do trabalho dos pobres.

O Brasil, levando em consideração todas as recomendações feitas em Jomtien, pela CEPAL, pela UNESCO e pelo Banco Mundial, precisou mobilizar forças políticas – procurou a adesão de vários setores, especialmente empresários e trabalhadores, que se interessavam em intervenções nas políticas educacionais - para tentar se enquadrar a esse projeto internacional. Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) relembram que

[...] os organismos internacionais já haviam prevenido que o êxito dessa política dependeria de um processo de negociações e de persuasão dos interessados de dentro e fora do sistema, posto que uma ruptura entre eles poderia conduzir à supressão das condições de efetivação das reformas. (p. 63)

Durante a década de 1990, a política educacional realizou uma série de medidas que reformaram profundamente o sistema educacional brasileiro. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ele afirmava ser necessário substituir a ação estatal, encarada como burocrática e ineficiente, pela ação pública baseada na responsabilidade e na solidariedade do indivíduo. Assim, ele tirava a responsabilidade do Estado pela trágica situação da educação no país e transferia para a população. FHC classificou a educação como uma de suas metas prioritárias, enfatizando seu papel econômico como base do desenvolvimento (interesse do capital e do trabalho em torno da educação). O que mantinha essa base era justamente a parceria entre o setor privado e o governo, entre universidade e indústria. As propostas provenientes dessa concepção de educação – que são alinhadas com os órgãos internacionais – deram o tom da LDBEN de 1996. O governo patrocinou em 1995 um encontro entre representantes de alguns ministérios – como o da educação e do trabalho – e de setores da sociedade civil – como sindicatos, empresas, indústrias. Essa reunião foi coordenada “pelo Ministério do trabalho, no âmbito do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), significou um ponto de inflexão na elaboração das políticas educacionais” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011, p 65). Criaram o documento *Questões críticas da educação brasileira*, em que estipularam algumas estratégias para serem adotadas na educação:

[...] o que se busca é a adequação dos objetivos educacionais às novas exigências do mercado internacional e interno, e, em especial, a consolidação do processo de formação do cidadão produtivo [...] o documento aborda os problemas dos diversos níveis de ensino, destacando o que considera serem prioridades na área – gestão, financiamento e formação docente. (p. 65)

Diante dessas informações, as autoras afirmam que a educação continua sendo assunto do Estado, não apenas atribuição do MEC, mas também de outros ministérios e representantes sociais, como os empresários e os líderes sindicais. As autoras alertam que o envolvimento de trabalhadores nesse processo, na verdade, foi uma estratégia adotada pelo governo para confundir e até inibir movimentos organizados de resistência.

Para as autoras, uma política nacional de educação engloba muito mais do que a legislação proposta. Além das ações concretizadas pelo governo federal, abrange as iniciativas de 27 sistemas estaduais e 5600 sistemas municipais. Na década de 1990, a preocupação do Estado era assegurar o acesso e permanência na escola, por meio dos seguintes programas: Acorda Brasil! Tá na hora da escola!; Aceleração da Aprendizagem; Bolsa-Escola. Ademais, no âmbito do financiamento, outros programas foram instituídos: FUNDESCOLA (Fundo de Fortalecimento da Escola); FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério); PROEP (Programa de Expansão da Educação Profissional). Na esfera avaliativa, o governo implantou uma série de indicadores: Censo Escolar; SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica); ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio); Provão (Exame Nacional de Cursos). No âmbito da gestão, promoveu-se a municipalização; o Programa de Atualização, Capacitação e Desenvolvimento de Servidores do MEC; além de estimular a autonomia nas escolas. Para cumprir todos esses programas, o Estado promoveu parcerias com representantes da sociedade civil e também parcerias tanto regionais – como, por exemplo, com o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) e com os países da América Latina e Caribe - quanto internacionais – com o Banco Mundial, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a UNESCO, a Organização dos Estados Americanos – e bilaterais – negociações com a França, Alemanha, Portugal, África e Grã-Bretanha.

Na visão das autoras, a década de 1990 foi marcada por uma série de propostas que permearam a reforma educacional brasileira. Porém, as autoras pontuam a importância de analisar como foi construída toda estrutura política para a efetivação dessa reforma:

O ponto de partida dos propositores da política assenta-se sobre o diagnóstico da crise. Constroem um cenário obscuro com as estatísticas de fracasso escolar e de analfabetismo funcional e comparam-nas com dados internacionais para concluir que o deteriorado quadro educacional brasileiro deve-se não à falta de recursos, mas à ineficiência em sua gestão. Por meio de um discurso prescritivo, justificam a necessidade de mudanças em função da

centralidade da educação e do conhecimento para realização, em nosso território, da chamada sociedade da informação. (p. 92)

As autoras criticam esse argumento, mostrando que se a educação realmente fosse prioridade do governo, isso se expressaria na dotação orçamentária. Para ilustrar, trazem alguns dados sobre o que ocorre no Brasil: “em 1995, no ensino fundamental foram aplicados 2,25 bilhões de reais. Em 1996, foram apenas R\$ 2,03 bilhões, valor bastante inferior ao que havia sido autorizado (3,1 bilhões de reais)” (p. 93). Outro exemplo mostra a discrepância entre os investimentos em educação em países distintos: “Em 1992 [...] as receitas públicas por alunos nos países industrializados foram de US\$ 4270; nos países em vias de desenvolvimento foram, em média, de US\$ 218 e nos países mais pobres foram de US\$ 38” (p.96). Ou seja, o Estado fala em melhorar a qualidade da educação, mas o que se observa é a progressiva redução dos gastos públicos na área. Na prática, verbas são cortadas; não são realizadas adequações nos salários dos docentes; há negligenciamento na manutenção da infraestrutura e, depois, a culpa dos péssimos resultados é atribuída à gestão. Todas essas disparidades citadas não podem ser ignoradas, principalmente nos argumentos que atestam os baixos resultados.

De acordo com as autoras, esse descompasso entre as cifras só tende a piorar com as medidas adotadas, que “revelam o caráter privatista da reforma que impõe a lógica do mercado ao setor educativo” (p. 96). Além disso, por meio das entidades públicas não governamentais, o Estado convida a iniciativa privada para repartir as responsabilidades educacionais, “reafirmando a velha tese da social-democracia de que, se a educação é uma questão pública, não é necessariamente estatal” (p. 97). Nesse contexto, as empresas são incitadas a criar ações educacionais, em muitos casos com apoio financeiro do governo, como ocorre no Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e no PROEDUC Programa de Educação para a Competitividade (PROEDUC). Ou seja, ao invés de destinar os recursos financeiros para as escolas, o Estado destina para as empresas, com o objetivo de terceirizar o ensino. Por isso, no início dos anos 1990, as estatísticas sobre o péssimo desempenho educacional – que evidenciavam o analfabetismo, o alto grau de repetência e evasão escolar – se tornaram verdadeiras campanhas de convencimento: para a opinião pública, tudo o que se passava no cenário educacional se originava na falta de eficiência do sistema público. E como solução, apresentava-se a qualidade como estratégia para melhorar os resultados. A iniciativa privada – que segue esses princípios - se

transformou em “assessora da reforma educacional [...] empresas inauguraram parcerias com escolas públicas e privadas, algumas assegurando educação do berço à universidade para famílias de funcionários ou da região” (p. 97). Além disso, foi realizado um grande chamado à população por meio da campanha - que foi veiculada pela televisão – Amigos da Escola, em que as pessoas trabalhavam voluntariamente na escola de seu bairro, desempenhando um papel que é obrigação – assegurada pela Constituição – do Estado. As autoras explicam que:

Esse deslocamento de responsabilidade, do governo para a sociedade civil, estava previsto na Lei 9394/96, que mudou o conceito de educação para o de formação. Aparentemente simples, essa operação sinaliza que a educação pode ocorrer em diversos espaços da convivência humana e não apenas na escola, particularmente a pública. Soma-se a essa redefinição legal outra de igual peso, a educação é obrigação, primeiramente, da família que, gradativamente, deverá assumir tarefas na escola. (p. 98)

Somado a isso, Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) afirmam que começa a se disseminar a ideia de que, como são poucos os recursos para se investir em educação, é necessário racionalizar sua utilização. Para isso, são elaborados instrumentos avaliativos da aprendizagem, para mensurar o desempenho dos estabelecimentos e direcionar o financiamento para os mais produtivos. É assim que surge a competição entre as intuições educacionais, considerada como algo benéfico, pois tem o poder de melhorar os indicadores. Com a implantação do bônus-educação, fica evidente o interesse do Estado em instituir um verdadeiro mercado educacional. Nas palavras das autoras:

Como se vê, é possível identificar uma nítida presença de conceitos e práticas de gestão empresarial na gestão educacional. A emergência da lógica privada na administração do ensino expressa a busca da eficiência e produtividade [...] Não se trata aqui de afirmar que o Estado abre, ou abrirá, mão do controle sobre a educação, mas sim que busca adquirir flexibilidade administrativa adotando um tipo de gestão que mescla aspectos de descentralização e centralização. Descentraliza decisões operacionais específicas e a responsabilidade pela eficiência da escola, contudo acirra o controle sobre decisões estratégicas – avaliação, currículo, programa de livro didático, formação de professores, autorização de cursos e escolha de dirigentes. (p. 98-99)

Ou seja, propõe-se autonomia, mas na realidade, essa autonomia é limitada e permeada pelo controle, pois não tem a ver com liberdade de atuação; diz respeito a

responsabilidades a serem cumpridas, como mobilizar a comunidade escolar; captar recursos para a escola; melhorar os indicadores escolares, principalmente os resultados dos alunos nos exames, tanto de avaliação nacional - SAEB, ENEM e Provão - quanto estadual – como o Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de SP (SARESP) que ocorre no estado de São Paulo. Esses resultados são importantes porque estabelecem um *ranking* institucional, em que a maior parte dos recursos é destinada às escolas que obtiveram os melhores lugares. Além disso, a política da mercantilização do ensino conta com outro elemento importante: o critério de remuneração e promoção por mérito, mensurada com base na produtividade e na formação (quantidade de certificados), aumenta a corrida dos professores por aulas, cursos de atualização e participação em eventos. Esse tipo de concepção leva a expansão do mercado educacional, possibilitando que os empresários lucrem com a desqualificação dos docentes. E “a escola que na origem grega designava ‘lugar do ócio’ é transformada em um grande ‘negócio’ [...] um promissor nicho de mercado” (SHIROMA, MORAES e EVANGELISTA, 2011, p. 100).

É possível, então, compreender como a noção de gerência, conforme apontado anteriormente na produção de James Burnham, foi retomada com força nas últimas décadas, pois, de fato, apontou o gerencialismo como o sistema do futuro (que já chegou, então) e de modo expandido internacionalmente para efeito dos controles. Assim, como prevê a gerência, planejar vem sendo constantemente feito; coordenar; comandar; organizar; delegar, executar e controlar são ações presentes no dia a dia das políticas e das escolas no mundo todo conforme visto.

Assim, com relação à democratização da gestão, Drabach e Mousquer (2009) destacam a existência de dois projetos, um democrático e o outro neoliberal, respectivamente: a Gestão Democrática – com fins mais amplos - e a Gestão Gerencial – que utiliza os mesmos propósitos democratizantes, entretanto, com o intuito de apenas apaziguar os conflitos, e não com a finalidade de valorizar a participação dos indivíduos na tomada de decisões. A gestão gerencial é um modelo de administração toyotista, que se baseia na descentralização das ações, através da participação dos trabalhadores no processo produtivo, visando aumentar a produtividade. Esse modelo de gestão implanta nas instituições educacionais uma série de avaliações, que cumprem a função de um controle externo – ao invés de um controle interno rígido – disfarçado, legitimado como garantia de um padrão mínimo de qualidade, mas que na realidade, é utilizado como um instrumento de controle do sistema escolar.

Castro (2007) afirma que as modificações ocorridas na gestão pública evidenciam que a reforma gerencial é uma transformação estrutural do Estado, e não pode ser tratada como uma simples instauração de novos princípios de gestão. Pelas possibilidades de participação, de autonomia e de descentralização previstas nas diretrizes legais, ela se mostra essencial no aperfeiçoamento da governabilidade democrática, conforme busca melhorar os mecanismos de responsabilização e transferência da administração pública. Entretanto, a maneira como vem sendo operacionalizada não condiz com a gestão democrática da educação, pois apesar de usar os mesmos conceitos, o faz de forma diferenciada, convidando a comunidade escolar para executar tarefas pré-estipuladas, sem a presença dos atores educacionais.

A autora salienta que, apesar das críticas direcionadas a esse modelo gerencial pela apropriação inadequada dos termos, é viável usar essas mesmas estratégias para superar o modelo imposto e instituir uma verdadeira gestão participativa no interior das escolas. Sendo assim, a eleição de diretores e coordenadores, os conselhos escolares e a elaboração do Projeto Político-Pedagógico configuram espaços de participação que sempre devem estar ocupados ativamente, eliminando a omissão ou a ausência da comunidade escolar nos processos de decisão da escola (CASTRO, 2007).

Entretanto, contraposta a essas perspectivas, e considerando as mudanças políticas anteriormente expostas, é preciso considerar que, partir do final do século XX, o gerencialismo passou a ser o mecanismo central da reforma política e da reestruturação cultural do setor público, instituindo novas relações de poder. Relacionado a isso, Ball (2005) afirma que o termo “gerencialismo” é uma força de transformação, uma ferramenta para estabelecer uma cultura corporativa baseada na competição. Ele representa a inserção, na esfera pública, de uma nova forma de poder. Para conseguir dar o devido espaço à competitividade, o gerencialismo foi minando aos poucos os sistemas profissionais éticos que predominavam nas escolas, mediante processos de institucionalização e desinstitucionalização. As novas formas de gerenciamento, realizadas por meio de avaliações e premiações, de acordo com a *performance*, expandem o que pode ser controlado no domínio administrativo. O autor sintetiza toda essa articulação de uma forma brilhante: “O gerencialismo busca incutir performatividade na alma do trabalhador” (BALL, 2005, p. 545).

Em uma perspectiva mais contemporânea, Ball (2005) caracterizou o termo “performatividade” como sendo uma cultura, uma tecnologia, um procedimento de normatização, que utiliza como meios de controle, conflito e mudança: comparações,

julgamentos e demonstrações. Os desempenhos individuais e coletivos representam merecimento, qualidade ou valor dos mesmos. Eles servem de referências de resultado e de produtividade; também têm serventia como manifestações de qualidade. Sendo assim, estão intimamente ligados à eficiência: “seja operacional ou desapareça” (BALL, 2005, p.544). A performatividade acaba sendo uma “luta pela visibilidade” (BALL, 2005, p.548), baseada em relatórios, inspeções, mensurações, *rankings*, avaliações, análises, reuniões, comparações, metas.

Ball (2005) alerta que, paralelamente a esses mecanismos de performatividade citados, há um alto grau de instabilidade e insegurança entre os professores, que ficam aflitos, sem saberem se estão fazendo o suficiente, o correto, o eficiente, o melhor, em uma constante busca pelo aperfeiçoamento para atingir uma ilusória perfeição. Nesse sentido, vale dizer que a performatividade afeta nossa dimensão emocional, como a percepção do eu e do nosso próprio valor, apesar da aparente vertente objetiva e racional. As conseqüentes respostas podem conceber aos sujeitos sentimentos de culpa, vergonha, orgulho, inveja, incerteza, que se configuram em uma nova subjetividade, que atua do exterior para o interior.

De acordo com Ball (2005), a performatividade abrange as características instrumentais e funcionais da modernidade, bem como a exteriorização do conhecimento e sua modificação em mercadoria. Ela consegue ser atingida mediante a construção e publicação de dados e indicadores. A performatividade está vinculada “com possibilidades atraentes de um tipo específico de autonomia econômica (em vez de moral) para as instituições e, em alguns casos, para os indivíduos, como os diretores de escola” (BALL, 2005, p. 544). A partir dessa colocação, fica evidente que emerge uma nova subjetividade desses sujeitos produtivos; e ela se torna o fundamental recurso econômico do setor público reformado e corporativo.

Ball (2005) salienta que, tanto a performatividade quanto o gerencialismo, são as tecnologias essenciais da política da reforma educacional. Elas englobam o uso de técnicas e estratégias para organizar forças humanas e seus atributos nas redes de poder. Diversas características estão inter-relacionadas nessas tecnologias, como por exemplo: formas arquitetônicas, métodos de motivação, mecanismos de reforma, relações hierárquicas. Essas tecnologias superam e se opõem as mais antigas, que se pautavam no profissionalismo e na burocracia. Unem-se para produzir um local descentralizado, que impõem alterações por parte dos órgãos de gerenciamento central, vislumbrando o estabelecimento de uma estrutura geral ao invés de micro gerências. Nesse novo lugar,

esses órgãos assumem novas funções, como os de sistemas de monitoramento e os de produção de informações.

Ball (2005) enfatiza que essas tecnologias são determinadas por momentos de perfeição e desempenho que nunca poderão ser atingidos. Sendo assim, essas tecnologias não promovem apenas as transformações estruturais e técnicas das organizações; também possibilitam a reforma dos profissionais do setor público, como os professores, alterando o significado da profissão. A reforma em questão não altera somente o que fazemos; ela pretende modificar o que somos e o que poderíamos ser. As novas subjetividades vão sendo construídas à medida que os professores se tornam “produtores/fornecedores”, autênticos empresários educacionais, e ficam subordinados às comparações de desempenho e avaliações recorrentes. A competição, produtividade e a eficiência estabelecem novas formas de disciplinamento, mediante punições ou premiações. Consequentemente, são inseridos novos valores éticos, fundados no pragmatismo, no interesse da instituição e no valor performativo. Sintetizando, “a reforma da educação é sobre os poderes que passaram a influenciar a existência subjetiva das pessoas e suas relações umas com as outras” (BALL, 2005, p. 546). Isso ocorre porque em cada tecnologia da reforma estão presentes novas identidades, novas funções, novos valores e novas relações.

A performatividade acaba atingindo os professores, afirma Ball (2005), pois eles se empenham para cumprir as novas diretrizes propostas e todas as metas pré-definidas. Mas esse esforço é em vão, já que tudo que é exigido é simplesmente impossível de ser realizado. O lado humano do profissional começa a ser destruído, para ceder lugar ao lado meramente técnico. A mutação que ocorre na consciência e na identidade do professor se inicia desde a formação do mesmo, que recebe uma educação resultante de requisições instrumentais e funcionais, com exercícios não intelectualizados, fundamentados apenas na competência. Dentro da perspectiva dessa educação, são deixados de lado os objetivos pessoais, políticos, econômicos e culturais, moldando o professor “para ser um técnico e não um profissional capaz de julgamento crítico e reflexão. Ensinar constitui apenas um trabalho, um conjunto de competências a serem adquiridas” (BALL, 2005, p. 548).

Ball (2005) ressalta que as reformas da performatividade e do gerencialismo afetam profundamente a conduta, a consciência, a prática, a alma e os posicionamentos do professor, reconstruindo a prática em sala de aula para atender as demandas externas da sociedade.

Para melhor entendimento do gerencialismo proposto por Stephen Ball - uma tendência do final do século XX e início do século XXI - é importante ressaltar que esse mecanismo representa uma orientação empresarial que incide sobre as políticas educacionais, relacionando-se diretamente com as políticas internacionais. Ou seja, inicia-se a prestação de contas - por meio dos indicadores - sobre o que se passa internamente no campo educacional de cada país, afinal, existe muito dinheiro envolvido, principalmente nos financiamentos realizados pelos órgãos internacionais. Nesse contexto, a escola passa a ser considerada como uma empresa e o Estado abandona a função de responsável pela oferta e acompanhamento da instalação de políticas públicas sociais, para se tornar um verdadeiro mediador gerencial. O processo de reforma do Estado na década de 1990 atuou diretamente sobre a educação, que deixou de ser um direito e se transformou em um serviço, provocando a ressignificação de termos e concepções vigentes. Com a implantação do gerencialismo - por meio de planejamento estratégico, qualidade, avaliação por indicadores, eficiência, produtividade e competição - na escola, ocorre a descaracterização da mesma, e institui-se na população uma cultura de privatização, por meio da terceirização. O Estado assume uma nova função, de regulação e avaliação, pois ao mesmo tempo em que define as políticas educacionais, os princípios e as metas a serem cumpridas - totalmente inter-relacionadas com as políticas do cenário internacional - também realiza o controle por meio das avaliações para verificar se os objetivos foram atingidos (BALL, 2011).

De acordo com Lück (2006), durante a década de 1990, no contexto da educação brasileira, as questões sobre gestão educacional começaram a ser enfatizadas e tratadas como políticas prioritárias, principalmente pelo Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED). Para executar essa política, esse Conselho criou, em 1996, o projeto Rede Nacional de Referência em Gestão Escolar (RENAGESTE); em 1997, a revista *Gestão em Rede* e o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, um mecanismo de auto avaliação da gestão escolar; em 1998, o Programa de Capacitação de Gestores Escolares (PROGESTÃO). A autora classifica o termo gestão como “um conceito novo, superador do enfoque limitado de administração” (p. 27) e afirma que esse conceito se baseia na “mobilização dinâmica do elemento humano [...] coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas, dos sistemas de ensino e da educação brasileira” (p. 27).

Segundo Lück (2006), estes sistemas ainda são marcados pela falta de uma liderança competente, pela ausência de um referencial teórico-metodológico consistente por parte dos gestores, pela falta de uma perspectiva proativa da superação dos problemas do cotidiano. Sendo assim, responde-se a interesses imediatos e individuais, ao invés de atender às necessidades e os interesses educacionais da sociedade. Nas palavras da autora:

Quando nos defrontamos com a premente necessidade de, pelo desenvolvimento da educação brasileira, contribuir para que o país possa participar efetivamente do concerto das nações [...] enfrentamos o desafio de não apenas melhorar a qualidade da educação brasileira, mas de promover-lhe um significativo salto qualitativo [...] que mude a sua cultura conservadora e tímida, de horizontes limitados, via uma gestão aberta, com visão estratégica, orientada por ideias avançadas e inspirada por ideais estimuladores e mobilizadores não só dos educadores, mas da sociedade como um todo. Em vista disso, vislumbra-se a necessidade de se conhecer e participar dos movimentos que [...] possibilitam transformar [...] situações inadequadas e limitadas da educação em experiências promissoras. (p. 28)

Deste modo, Lück (2006) afirma que os processos de gestão englobam dimensões técnicas e políticas, que só se concretizam quando articuladas entre si. Ou seja, toda visão que exclui alguma dimensão pode ser classificada como limitada, pois não contempla a articulação de distintas concepções, que culminam na construção de uma referência única para a gestão educacional.

Percebe-se, inclusive por essas políticas, a necessidade de preparar para enfrentar todas as exigências da nova ordem implantada. Verifica-se que há visões bem diferentes nesse particular, pois uma delas é bem crítica e a outra busca defender a existência da palavra gestão e o que ela tem de significado qualitativo diante da realidade.

A perspectiva abrangente utilizada por Ball, pois o sufixo da palavra – gerenciaLISMO - precisa ser compreendida também com outro significado, ou seja, com o mesmo significado que várias palavras da nossa cultura vêm sendo denominadas: tecnicismo, ambientalismo, entre outras que buscam perspectiva mais crítica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa começou com a inquietação sobre a presença do poder nas relações interpessoais, sobretudo nas escolas. Vários questionamentos foram feitos, mas, com os estudos preliminares, um objeto de estudo foi iniciado buscando-se delimitar esse questionamento com algumas leituras sobre o poder em escolas e definindo depois pela busca de pesquisas sobre a área administrativa escolar. Essas leituras permitiram discernir outras questões, quais sejam as relativas à terminologia utilizada na área da administração escolar com as palavras administração e gestão em pesquisas diversas, definindo um período bem grande com o uso de administração e outro com a palavra gestão. Essa já foi uma informação fundamental.

Com tais resultados preliminares e sessões de orientação definiu-se pela realização de uma pesquisa que procurasse explorar essa dupla referência, delineando-se a pergunta voltada para esse núcleo conceitual gerando perguntas, objetivos, hipótese e orientando o tipo de pesquisa a ser realizada. Decidiu-se, assim, realizar uma pesquisa de caráter bibliográfico definindo-se o autor Raymond Williams para sua realização e fundamentação teórica apresentado no primeiro capítulo.

A decisão de leituras de base recaiu em autores clássicos da área no Brasil levando a buscar autores de outros países precursores e influenciadores dos brasileiros na área administrativa.

Sobre a leitura inicial dos escritos de Querino Ribeiro, constatou-se ser imprescindível buscar os referenciais em que o autor se baseou com destaque a Taylor e Fayol, autores clássicos da administração geral; e Weber, estudioso da burocracia. Ao resgatar essas obras do início do século XX, os primeiros dados já aparecem, pois se detecta que desde aquela época os estudiosos já faziam o uso das palavras gestão e gerência, revelando que a gestão escolar não foi uma inovação nem da palavra, nem de seus respectivos significados, pois discussões sobre cooperação, autoridade, descentralização e participação já estavam presentes nesses estudos. Sendo assim, fica evidente que a reinserção no Brasil dessas palavras quase um século depois, não ocorreu à toa. Portanto, ao longo da construção do presente trabalho identificou-se que essa é uma discussão importante que perpassa não só o Brasil, demonstrando que há relações locais e internacionais que envolvem esse tema conforme incluído no texto com as referências de autores estrangeiros.

A análise dos autores precursores na área administrativa permitiu detectar quase total convergência de palavras de ações com poucas divergências entre eles, possibilitando verificar que, embora em continentes diferentes, desenvolveram trabalhos bem similares. Nessa análise também foi possível detectar a base militar do trabalho de Taylor, embora na de Fayol isso não se explicita, apesar da similaridade entre ambos.

Na sequência, com a análise da produção brasileira, foi possível verificar que Fayol foi o autor que mais influenciou os clássicos brasileiros. A análise da produção sobre administração escolar permitiu concluir que foram também inseridas ideias de Weber ao longo de muitas décadas, utilizadas no país.

No contexto brasileiro, nota-se que a perspectiva da gestão começou a permear o país em vários setores na década de 1980, período marcado pelo fim da ditadura e forte processo de redemocratização do país, momento em que qualificadores começaram a ser enfatizados: democrática, participativa, estratégica e autônoma. Estes foram alguns dos adjetivos atribuídos à gestão que caracterizaram o período, sendo assegurados nas legislações, como na Constituição de 1988.

Deste modo, verifica-se que todo o destaque que era dado às ações (identificadas pela utilização de verbos) - por meio de autores clássicos que elaboraram verdadeiros compêndios, que tinham como objetivo padronizar, normatizar, estabelecer condutas, moldar comportamentos e eliminar a improvisação - foi sendo substituído gradualmente por discursos teóricos carregados de adjetivações. Ou seja, apesar das transformações sociais terem provocado modificações nas funções desempenhadas pelas escolas, não ocorreram alterações profundas nas práticas propostas, principalmente no papel de quem está no comando, afinal, a palavra autoridade, que é secular, mesmo sendo evitada no âmbito da gestão escolar, ela se materializa na função de quem comanda as escolas. Independente se essa ação será executada por um gestor, administrador, diretor, gerente ou dirigente, a autoridade se concretizará. As convergências são bem mais frequentes do que as divergências. Estas são, muitas vezes, incompreensíveis, pois as palavras não são suficientes para esclarecer, como no exemplo sobre o poder dividido que permite ser ampliado.

Nesse mesmo período, a palavra gerencialismo surge como explicitação e crítica na tentativa de enfrentamento dos parâmetros da nova ordem mundial, redefinindo o modelo burocrático administrativo. Porém, vale ressaltar que o gerencialismo ainda não possui um estatuto teórico explícito. A palavra começou a aparecer na área da administração nas décadas de 1970 e 1980, principalmente nos Estados Unidos e na

Inglaterra impulsionado pela vitória de integrantes dos partidos conservadores – Margaret Thatcher e Ronald Reagan – nas eleições. Nesse contexto de globalização, de interdependência dos países e da crise social-democrática, o neoliberalismo encontrou espaço para imperar.

Segundo James Burnham, o sistema do futuro seria o gerencialismo, em que teríamos o poder de comando deslocado da burguesia industrial para os administradores/gerentes. Na década de 1940, o autor já prenunciava a possível existência de uma revolução gerencial. Sendo assim, as previsões do autor estavam corretas, pois nos dias de hoje já vivenciamos o gerencialismo nas políticas e nas instituições – inclusive na escola – do país, que assim como a administração e a gestão, também enfatiza a gerência. Com diferentes medidas, as ações continuam sendo as mesmas: organizar, comandar, executar, coordenar, planejar, delegar, controlar.

No Brasil, o processo de reforma do Estado na década de 1990 atuou diretamente sobre a educação, que deixou de ser um direito e se transformou em um serviço, provocando a ressignificação de palavras e concepções vigentes. Por meio de planejamento estratégico, qualidade, avaliação por indicadores, eficiência, produtividade, meritocracia e competição - consolidadas pelo gerencialismo -, ocorre a descaracterização da escola, reafirmada pelas privatizações e terceirizações. Sendo assim, novas formas de disciplinamento, mediante punições (reprovação; não receber bonificações) e premiações (bônus; notas; aprovação; evolução na carreira), são adotadas, por meio da tecnologia chamada de performatividade. Essa tecnologia serve para padronizar e moldar as ações, comportamentos, sentimentos, atitudes dos indivíduos. O Estado assume uma nova função (mediador gerencial), de regulação e avaliação, pois ao mesmo tempo em que define as políticas educacionais, os princípios e as metas a serem cumpridas – inter-relacionadas com as políticas internacionais – também realiza o controle por meio das avaliações para constatar se os objetivos foram atingidos. Tem início a prestação de contas – por meio dos indicadores (*rankings*) - sobre o que se passa internamente no sistema educacional de cada país (desempenho, *performance*), controlados por órgãos internacionais, afinal existem recursos financeiros em jogo, principalmente nos financiamentos viabilizados por outros órgãos, também internacionais.

Portanto, confirma-se a hipótese de que essas mudanças são muito mais simbólicas do que reais. Muda-se o rótulo, mas o conteúdo (as ações), mesmo que em medidas diferentes, permanece o mesmo. A introdução e insistência recente da palavra

gestão escolar e as suas decorrentes funções, independente das estruturas gerenciais, são simbólicas e defendidas principalmente por marcar as mudanças políticas no país, na tentativa de caracterizar o desejo de se desvincular do período militar do final do século passado, mas já entrando em outras dependências internacionais.

Sendo assim, também fica respondida a pergunta do título da dissertação: até o momento, não há razões que justifiquem as alterações que ocorreram de administração escolar para gestão escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (orgs). *Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. São Paulo: Ed. Xamã, 2007.
- ANDREOTTI, Azilde; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Orgs.). *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas: Alínea, 2012.
- APPLE, Michael. *Educação e Poder*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- ARROYO, Miguel Gonzales. Administração da educação, poder e participação. *Educação e Sociedade*. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES, 1979.
- BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p.99-116, jul./dez. 2001.
- _____. Profissionalismo, Gerencialismo e Performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 126, set./dez. 2005.
- _____. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. *Educ. & Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.
- BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011.
- BARROSO, João. Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre “direção” e “gestão”. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, v. 8, n. 1, p. 33-56, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. Parecer n.252/69. Estudos pedagógicos superiores. Mínimos de conteúdo e duração para o curso de graduação em pedagogia. Relator: Valnir Chagas. *Documenta*, Brasília. (1-100), p.101-117, 1969.
- CALIXTO, Eulália Araújo. Mudança terminológica: Administração x Gestão. *Revista de Iniciação Científica da FFC*, v. 8, n. 1, p. 18-30, 2008.
- CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias do controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de. (Orgs). *Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais*. Brasília: Liber Livro, 2007. p.115-144.

CEVASCO, Maria Elisa. *Para ler Raymond Williams*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books, 1999.

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

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

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial? análise da proposta do estado capitalista brasileiro para burocratização do sistema escolar*. São Paulo: Cortez, 1985.

FOUCAULT, Michael. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2013.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. Gestão de Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (orgs.). *O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil – 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE, Campinas: Autores Associados, 2001.

LEÃO, Carneiro. *Introdução à Administração Escolar*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1953.

LÜCK, Heloísa. A evolução da Gestão Educacional, a partir da mudança paradigmática. *Revista Gestão em Rede*, n. 3, p. 13-18, nov. 1997.

MAIA, Graziela Zambão. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.24, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2008.

MAZZOTTI, Alda Judith Alves. A "revisão da bibliografia" em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992.

MICHAELIS. *Moderno Dicionário da Língua Portuguesa*. Editora Melhoramentos, 2010. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/>>. Acesso em: 10/05/2016.

PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, p. 51-53, fev. 1987.

_____. Eleições de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 77, n. 186, p. 376-395, 1996.

_____. *Administração Escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. José Querino Ribeiro e o paradoxo da administração escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 561-570, set./dez. 2007.

PETITAT, André. *Produção da escola/Produção da sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PINTO, Geraldo Augusto. *Organização do Trabalho no Século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

RIBEIRO, José Querino. *Fayolismo na administração das escolas públicas*. São Paulo: Linotechnica, 1938.

_____. Introdução à Administração Escolar (alguns pontos de vista). In: *Administração Escolar: Edição comemorativa do I Simpósio Interamericano de Administração Escolar*. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar (ANPAE), 1968.

_____. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. Ed. rev., anot. e ampl. por João Gualberto de Carvalho Meneses. São Paulo: Saraiva, 1988.

RODRIGUES, Marilucia Menezes; SANTOS, Cleide de Oliveira Falbo. Gestão educacional: inovações, limites e possibilidades. *Acta Scientiarum Education*, Maringá, v. 33, n. 1, p. 119-137, 2011.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Brasília: ANPAE/Edições UFC, 1981.

_____. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. *Educação Brasileira*, Brasília, ano 4, n. 9, p. 08-27, 1982.

_____. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

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

_____. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória de sua construção. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 23, n. 03, p. 421-447, set./dez., 2007b.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 2, jan., p. 525-545, 2004.

- _____. SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.
- SILVA JÚNIOR, Celestino Alves da. Espaço da administração no tempo da gestão. In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria (Org). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. p. 199-211.
- SOUZA, Ângelo Ricardo. Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.22, n. 1, p. 13-39, jan./jun. 2006a.
- _____. *Perfil da Gestão Escolar no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP, 2006b.
- _____. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 51-62, jan./jun. 2008.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de Administração Científica*. São Paulo: Atlas, 1990.
- WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e literatura*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- _____. *Cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. Base e superestrutura na teoria cultural marxista. *Revista USP*, São Paulo, n.65, p. 210-214, março/maio 2005.
- _____. *Palavras-chave: um vocabulário de cultura e sociedade*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- _____. *Cultura e Sociedade: de Coleridge a Orwell*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ANEXOS

QUADRO 1. LEVANTAMENTO SCIELO: ADMINISTRAÇÃO

Título	Autor	Ano
Administração educacional como processo de mediação interna e externa à escola	José Camilo dos Santos Filho; Maria Lúcia R. D. Carvalho; Clara Germana de Sá Gonçalves	1993
A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar	José Marcelino de Rezende Pinto	1995
Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal	Licínio Lima	1997
Política e administração da educação: Um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais	Dalila Andrade Oliveira; Marisa Ribeiro Teixeira Duarte	1997
Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública	Vitor Henrique Paro	2002
Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa...	Rubens Barbosa de Camargo	2003
Estado do conhecimento em administração da educação: Uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000	Marta Luz Sisson de CastroI; Flávia Obino Corrêa Werle	2004
A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996)	Gilson R. de M. Pereira; Maria da Conceição Lima de Andrade	2005
Modelo de avaliação do desempenho da administração da escola sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância	Maria Gorete Brotti; Jair dos Santos Lapa	2007
Tendências actuais na formação em Administração Educacional	Guilherme Rego da Silva	2007
Paradigmas e cognições no campo da administração educacional: das políticas de avaliação à avaliação como política	José Alberto Correia	2010
Administração Escolar: Estudos	Leonor Lima Torres e António Neto-Mendes	2011
A Administração Escolar: racionalidade ou racionalidades?	Maria João de Carvalho	2013
Reformas na administração educacional: Uma análise comparada entre Brasil e Portugal	Elma Júlia Gonçalves de Carvalho	2014
TOTAL: 14 TRABALHOS		

QUADRO 2. LEVANTAMENTO SCIELO: GESTÃO

Título	Autor	Ano
A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina	Guiomar Namó de Mello; Rose N. da Silva	1991
Formação continuada de profissionais da educação: a busca de integração entre gestão e currículo no cotidiano escolar	Noeli Prestes Padilha Rivas; Clarice Sumi Kawasaki; Natalina Aparecida Laguna Sicca; José Marcelino de Rezende Pinto	1997
A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal	Dirce Nei Teixeira de Freitas	1998
A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil	Maria de Fatima Felix Rosar	1999
A gestão escolar: Um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros	Nora Krawczyk	1999
Comunicação, cultura e gestão educacional	João Augusto Gentilini	2001
Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar	Marília Fonseca	2003
Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar	Ângelo Ricardo de Souza	2003
Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões	Tais Moura Tavares	2003
Lições de reformas da gestão educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha	André Borges	2004
Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada"	Naura Syria Carapeto Ferreira	2004
A relação professor-aluno na educação superior: a influência da gestão educacional	Sônia Maria Roncaglio	2004
Configurações culturais e o processo de construção da gestão democrática numa escola secundária	Leonor Lima Torres	2005
Uma competência emergente na gestão escolar: a animação cultural	Vera Vergara Esteves; Wally Chan Pereira; Lucia Maria França Siano	2005
O Modelo de Gestão Participativa do Projeto Escola Ativa: uma avaliação crítica em escolas rurais da Paraíba – Brasil	Wellingtona Magnólia Lacerda Leite de Andrade	2005
Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar	Luciana Rosa Marques	2006
Gestão, formação docente e inclusão: eixos da reforma educacional brasileira que atribuem contornos à organização escolar	Maria Helena Michels	2006
Diretrizes curriculares para o curso de pedagogia no Brasil: a gestão da educação como germen da formação	Naura Syria Carapeto Ferreira	2006
Gestão da educação municipal: composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul	Flávia Obino Corrêa Werle	2006
A Gestão Escolar Democrática e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Uma análise em escolas Públicas de Porto Velho-Rondônia	Sheila Andreia Ribeiro	2007
Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense	Sofia Lerche	2007

	Vieira	
Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública	Theresa Adrião; Vera Peroni	2007
Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas	Luiz Fernandes Dourado	2007
Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação a avaliar	Dirce Nei Teixeira de Freitas	2007
O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas	Angela Maria Martins	2008
Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares	Márcia Angela da S. Aguiar	2008
Reformas de terceira geração: ensino básico, gestão educacional e privatização	Alberto de Mello e Souza; Marly de Abreu Costa	2009
Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação	Elma Júlia Gonçalves de Carvalho	2009
Gestão democrática na Rede Municipal de Ensino. Um estudo sobre os impactos no convívio escolar	Josias Benevides da Silva	2009
Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática	Ângelo Ricardo de Souza	2009
A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal	João Barroso	2009
Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento	Andréa Barbosa Gouveia	2009
Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira	Vera Maria Vidal Peroni; Regina Tereza Cestari de Oliveira; Maria Dilnéia Espíndola Fernandes	2009
Avaliação e Qualidade: Dois Conceitos Indissociáveis na Gestão Escolar	Nuno Fernando de Carvalho Dias; Nuno Filipe Rosa Melão	2009
O trabalho dos professores em contextos de gestão escolar	Liliana Soares Ferreira	2010
Gestão democrática na escola pública: uma experiência educacional do MST	Neusa Maria Dal Ri; Candido Giraldez Vieitez	2010
Autoavaliação e gestão democrática na instituição escolar	Itamar Mendes da Silva	2010
Gestão escolar e ciclos: políticas e práticas	Silvana Stremel	2010
Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE	Andréa Barbosa Gouveia; Ângelo Ricardo De Souza	2010
Gestão escolar e o trabalho dos educadores: da estreiteza das políticas à complexidade do trabalho humano	Wanderson Ferreira Alves	2010
Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal	Ângela Maria Martins	2011
Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000/2008)	Sandra Zákia Sousa	2011

Modelo de "coaching" na gestão escolar	Alfredo Gorrochotegui-Martell	2011
A cultura democrática na gestão da escola pública: um estudo da análise do discurso dos conselheiros escolares	Luciana Rosa Marques	2011
Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial	Antônio Cabral Neto; Alda Maria Duarte Araújo Castro	2011
A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008	Angela Maria Martins; Sandra Zákia Sousa	2012
A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola	Ângelo Ricardo de Souza	2012
A gestão da inclusão escolar na rede municipal de São Paulo: algumas considerações sobre o Programa Incluir	Anna Augusta Sampaio de Oliveira; Silvana Lucena dos Santos Drago	2012
Participação da comunidade educativa na gestão escolar	Luísa Veloso; Daniela Craveiro; Isabel Rufino	2012
Políticas educacionais, Participação e Gestão Democrática da escola na contemporaneidade brasileira	Paulo Gomes Lima, Maria Alice de Miranda Aranda, Antonio Bosco de Lima	2012
A formação de uma cultura democrática na gestão da escola pública: analisando o discurso dos conselheiros escolares	Luciana Rosa Marques	2012
A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado	Vera Maria Vidal Peroni	2012
Gestão democrática da escola e gestão do ensino: a contribuição docente à construção da autonomia na escola	Maria do Carmo Gonçalo Santos, Mônica Patrícia da Silva Sales	2012
Gestão democrática da educação sob perspectiva comparada Brasil-Portugal: entre a exigência legal e a exequibilidade real	Donaldo Bello Souza; Dora Fonseca Castro	2012
Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas	Cláudia Souza Passador; Thales Silveira Salvetti	2013
Psicologia escolar e gestão democrática: atuação em escolas públicas de Educação Infantil	Julia Chamusca Chagas; Regina Lúcia Sucupira Pedroza	2013
As macropolíticas educacionais e a micropolítica de gestão escolar: repercussões na saúde dos trabalhadores	Kátia Reis de Souza; Brani Rozemberg	2013

A capacidade institucional de municípios paulistas na gestão da educação básica	Angela Maria Martins; Cláudia Oliveira Pimenta; Fabiana Silva Fernandes; Gláucia Torres Franco Novaes; Valéria Virgínia Lopes	2013
Gestão escolar e formação do pedagogo: relações e implicações a partir da análise de projetos político-pedagógicos de universidades públicas	Andrea Haddad Barbosa; Graziela Zambão Abdian	2013
Contratos, convênios e parcerias na gestão da educação em municípios de regiões metropolitanas: tensões e desafios	Angela Maria Martins; Cláudia Oliveira Pimenta; Valéria Virgínia Lopes	2013
Tecnologias digitais na gestão escolar: Práticas, proficiência e necessidades de formação dos diretores escolares em Portugal	João Piedade; Neuza Pedro	2014
Enfoques da gestão escolar: uma aproximação a partir do contexto latino-americano	Abel Pérez-Ruiz	2014
Convivência e clima escolar: chaves da gestão do conhecimento	Mario Sandoval Manríquez	2014
Gestão educacional: amigos da escola em ação	Luís Antonio Groppo	2014
O Cotidiano da Gestão Escolar: o método de caso na sistematização de problemas	Fabiana Martins Coelho	2015
Gestão Estratégica de Sistemas de Educação a Distância no Brasil e em Portugal: a propósito da flexibilidade educacional	Daniel Mill	2015
Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação	Dalila Andrade Oliveira	2015
TOTAL: 67 TRABALHOS		

QUADRO 3. LEVANTAMENTO CAPES: ADMINISTRAÇÃO

Título	Autor	Ano
Administração Escolar e Processo Educativo	Áurea Maria Guimarães; Joyce Mary Adam de Paula e Silva; Laurizete Ferragut Passos	1994
Teoria Crítica e Administração Escolar	Maria Isabel Nogueira Tuppy	1997
Administração educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência	Celestino Alves da Silva Júnior	2000
O perfil do administrador escolar frente às novas concepções de administração	Alice Botler; Ana Lúcia Borba; Carla Ferreira	2000

Administração da educação no Brasil na década de 1990: entre a competitividade e a humanização	Márcia Regina Canhoto de Lima	2003
Além, muito além das convergências entre a administração e a gestão da educação	Antonio Semeraro Rito Cardoso; Paulo Reis Vieira	2004
A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola	Vitor Paro	2010
Diretor Escolar: O Empreendedorismo como Alternativa de Administração Educacional	Neide Aparecida Arruda de Oliveira	2011
Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal: da administração à gestão educacional	Viviane Klaus	2011
Administração e Políticas Públicas em Educação: uma revisão sistemática da produção do EnANPAD e do EnAPG de 1997 a 2009	Mirna de Lima Medeiros; Thiago Alves; João Luiz Passador; Cláudia Souza Passador	2011
Funções Administrativas ou Práticas? As "Artes do Fazer" Gestão em uma Escola Municipal	Roberta Alvarenga de Almeida Vargas; Gelson Silva Junquilha	2012
Avaliação da qualidade da educação: aspectos críticos para a administração escolar	Mariângela Rodrigues Borges Gallani	2012
Carlos Correa Mascaro e Moysés Brejon: contribuições dos assistentes de cátedra de José Quirino Ribeiro para a administração escolar no Brasil	Fabiana Aparecida Arf	2012
A gestão escolar e o paradigma multidimensional da administração da educação	Cleberson Pereira Arruda	2012
Formação, função e formas de provimento do cargo do gestor escolar: as diretrizes da política educacional e o desenvolvimento teórico da administração escolar	Graziela Zambão Abdian; Viviani Fernanda Hojas; Maria Eliza Nogueira Oliveira	2012
Funcoes administrativas ou praticas? As "artes do fazer" gestao na escola Mirante	Roberta Alvarenga de Almeida Vargas; Gelson Silva Junquilha	2013
Gestor Escolar:a Educomunicação como alternativa de Administração Educacional para o Ensino Médio Integrado	Neide Aparecida Arruda de Oliveira; Marco Antonio de Oliveira	2013
Estudos de políticas educacionais e administração escolar: fundamentos e perspectivas, de Celso Carvalho e Miguel Henrique Russo (Org.)	Cássio Diniz	2014

TOTAL: 18 TRABALHOS

QUADRO 4. LEVANTAMENTO CAPES: GESTÃO

Título	Autor	Ano
A gestão da escola pública no Estado de São Paulo : da intenção a obra	Maria da Glória Minguili	1995
Conselho de escola deliberativo : desafios da democratização da gestão da escola pública paulista	Crisanto Avelino Sanches de Barros	1995
Paradigmas Organizacionais em Gestão Escolar: Um Estudo-Piloto	Maria do Carmo Squilasse	1997
Gestão educacional e formação de professor	Clara Germana de Sa Gonçalves Nascimento	1997
O Impacto de Gestão sobre o Desempenho Educacional	Rosane Silva de Mendoça; Ricardo Paes de Barros	1997
Gestão escolar : mudança de paradigma ou uma nova nomenclatura para um velho modelo?	Andrea Cristina Martelli	1999
O processo de construção da gestão escolar no município de Campinas: 1983/1996	Pedro Ganzeli	2000
Educação e organização : alguns impactos da globalização sobre a gestão da educação em quatro escolas brasileiras	Demerval Luiz Polizelli	2000
Concepções de gestão educacional : estudo com diretores de escola pública do ensino fundamental formados em pedagogia e habilitados em administração escolar pela Universidade Federal do Pará	Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares	2000
Autonomia e gestão da escola pública : entre a teoria e a prática	Angela Maria Martins	2001
Políticas e práticas de gestão pública na educação municipal: as competências da escola	Ana Maria Eyng	2001
Projeto integrado: Gestão Estratégica de Competências e a Formação do Cidadão do Século XXI	Julieta Beatriz Ramos Desaulniers; Maria Amélia Zainko; Maria Salett Biembegut	2002
Administração estratégica como ferramenta de gestão escolar	Jacqueline Menezes	2002
A gestão da escola pública de ensino fundamental e a diversidade socioeconômica e cultural das crianças	Maria Ruth Siffert Diniz Teixeira Leite; Vanda Catarina Duarte	2003
Consequências para a Gestão Escolar do Programa do Governo Federal Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Rochele Cristina Pegoraro	2003
Gestão Educacional	Ivany Maria de Assis Mota	2003
A gestão participativa num sistema educacional público	Sandra Cristina Carina	2003
O papel dos órgãos colegiados na gestão educacional dos institutos isolados de ensino superior	Paulo Batista Souza	2003
Gestão escolar e escola democrática: ações e reflexões	João Ferreira do Prado	2003
Políticas e incentivos ao empreendedorismo em instituições de ensino superior (IES) - Uma nova abordagem para a gestão educacional	Günther Lothar Pertschy; Raul Otto Laux	2003
Autonomia e ética na gestão escolar	Alice Happ Botler	2003

Além, muito além das convergências entre a administração e a gestão da educação	Antonio Semeraro Rito Cardoso; Paulo Reis Vieira	2004
A gestão escolar democrática no CEFAM Butantã : um estudo de caso	Monica Markunas	2004
Avaliação externa como instrumento da gestão educacional : a adesão e os impasses de sua realização	Rozemeiry dos Santos Marques Moreira	2004
Gestão educacional em áreas em transição : uma contribuição a metropolização	Ismael Bravo	2005
A gestão do ensino superior em xeque	Guilherme Marback Neto	2005
A gestão da educação de jovens e adultos no Brasil	Rosemary Aparecida Santiago	2005
Administração gerencial ou gestão administrativa? : foco no planejamento educacional	Soraia Chafic El Kfouri Salerno	2006
Autonomia e democracia : um estudo das percepções de alunos e professores em um curso de especialização e gestão da educação a distância online	Ronald Acioli da Silveira	2006
Gestão escolar e parcerias em educação no município de Votuporanga	Antônio Lopes	2006
Democracia, educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea	Dinair Leal da Hora	2006
A ideologia da pos-modernidade e a política de gestão educacional brasileira	Isaura Monica Souza Zanardini	2006
Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública	Vera Maria Vidal Peroni	2006
Tecendo fios entre a participação da criança e a gestão da escola pública	Maria do Socorro Rayol Amóras Sanches	2006
Gestão educacional e sistemas de avaliação: os pressupostos ideológicos do SARESP e a trajetória das avaliações aplicadas entre 1996 e 2005	Hilda Maria Gonçalves da Silva	2006
Gestão democrática escolar em Cuiabá: estudo de caso	Delarim Martins Gomes	2006
A supervisão escolar no processo educativo da gestão democrática : busca de re-significado para sua prática no Estado do Paraná	Vilze Vidotte Costa	2006
A gestão democrática sob a ótica do dirigente escolar	Mercy Rodrigues Ligeiro	2007
Gestão educacional e cultura: Freire e Certeau, uma aproximação possível?	Marcelo Paraíso Alves	2007
O fracasso neoliberal na gestão escolar	Maria Ireide Andrade de Queiroz	2007
A participação dos estudantes na gestão da escola	Maura da Aparecida Leles	2007
Gestão escolar democrática: registros em vídeo ferramenta auxiliar à prática reflexiva	Stella Grimaldi Gomes	2007
A escola do futuro: política de gestão educacional na constituição de 1988 e na LDB	Anete Maria Lucas Veltroni Schiavinatto	2007
Políticas e gestão da educação: uma análise da trajetória da pesquisa	Ana Maria Eyng; Maria Lourdes Gisi; Romilda Teodora Ens	2007

O conselho dos conselhos: uma experiência na gestão da escola pública	Adriana De Bortoli Gentil	2007
Gestão escolar e as tecnologias da informação e comunicação : análise das percepções de diretores escolares para o trabalho com as TICs	Mariana Cristina de Almeida Vieira	2007
Programa Escola Campeã na Gestão Escolar: o Híbrido entre a Racionalidade Burocrática e uma “Anarquia Organizada”	Andreia Pereira de Almeida; Gelson Silva Junquilha; Susane Petinelli Souza	2008
A parceria público-privada na educação : implicações para a gestão da escola	Juliana Selau Lumertz	2008
Gestão escolar no Distrito Federal : a comunidade local e o local da comunidade	Júlio Cezar Barros de Farias	2008
A gestão da educação profissional no Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará - CEFET/PA	Cristiane Silva de Almeida	2008
Contribuições para desenvolvimento da pesquisa e da avaliação em política e gestão educacional com uso de novas tecnologias: desenvolvimento de bases de dados	Breno Vicente Maziero	2008
Gestão escolar : desafios dos novos tempos	Maria Rita Kaminski Ledesma	2008
Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?	Luiz Fernandes Dourado	2008
Gestão municipal, qualidade de ensino e a avaliação do rendimento escolar: um estudo do município de Cosmorama	Dione Maribel Lissoni Figueiredo	2008
Tecnologias da informação e comunicação na gestão educacional: possibilidades e contribuições em uma escola técnica estadual	Nivaldo Carleto	2009
Gestão escolar e absenteísmo docente: diferentes olhares e diversas práticas - validação de uma experiência na rede municipal de São Paulo	Elia Chiavone Delchiaro	2009
Formação continuada de educadores: ressignificando o papel da prática na gestão escolar e da universidade	Lucrécia Stringheta Mello; Graziela Zambão Abdian Maia	2009
Políticas de gestão educacional em tempos de democratização: contrastes do discurso oficial sobre os Colegiados Escolares em Minas Gerais	Robson Gonçalves Félix	2009
Gestão Educacional nos municípios: entraves e perspectivas	Maria Couto Cunha	2009
Perfil da gestão da escola pública no Brasil: um estudo sobre os diretores escolares e sobre aspectos da gestão democrática	Ângelo Ricardo de Souza	2009
O caráter organizacional e cultural da gestão escolar: breves anotações	Wilson Silva Santos	2009
O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará	José Carlos Martins Cardoso	2009
A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	Lúcia Camini	2009
O papel do diretor de escola frente aos novos desafios da gestão escolar	Ana Paula Maioli Martins; Cláudio Roberto Brocanelli	2010
Conselho Escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática	Maria Cristina da Silveira Galan Fernandes; Géssica Priscila Ramos	2010

A política de gestão da educação básica na rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul (2007 – 2010) : o fortalecimento da gestão gerencial	Josiane Carolina Soares Ramos do Amaral	2010
Raça e classe na gestão da educação básica brasileira	Renísia Cristina Garcia Filice	2010
Algumas reflexões sobre a prática da gestão democrática na cultura e organização escolar	Maria Cecília Luiz	2010
Proposta para avaliar a gestão da educação a distância de uma Instituição de Ensino Superior a partir do Balanced Scorecard (BSC)	Gerson Rizzatti Junior; Ademar Dutra	2010
A participação da comunidade escolar na gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará/Campus Belém	Elizabete Batista Ramos	2010
O Uso da DEA como Ferramenta Alternativa da Gestão Escolar na Avaliação Institucional	Antonio Carlos Miranda; Sueli Carrijo Rodrigues	2010
Gestão escolar: a prática pedagógica administrativa na política de educação inclusiva	Thaís Cristina Rodrigues Tezani	2010
Concepções de gestão educacional : estudo com diretores de escola publica do ensino fundamental formados em pedagogia e habilitados em administração escolar pela Universidade Federal do Pará	Maria Lilia Imbiriba Sousa Colares	2010
Concepção de gestão escolar: a perspectiva dos documentos oficiais e dos programas de Formação Continuada de Diretores de Escola no Estado de São Paulo – 1990/2009	Augusta Boa Sorte Oliveira Klébis	2010
Políticas públicas e gestão da educação para o ensino de História e Cultura Afro-brasileira e africana : percepções de gestores e gestoras do Ministério da Educação – MEC	Ana José Marques	2010
A gestão educacional do MST e a burocracia de estado	Arlete Ramos dos Santos	2010
Gestão educacional: a atuação do profissional secretário nas organizações educacionais	Viviana Cristina Gianini; Ubirajara Gerardin Junior	2010
Recursos de formulação e visualização de indicadores para apoiar processos de gestão educacional em IESs	Nadi Helena Presser; Eli Lopes da Silva; Raimundo Nonato Macedo dos Santos	2010
Gestão da escola, qualidade do ensino e avaliação externa: desafios na e da escola	Ana Lúcia Garcia	2010
O público não-estatal na gestão da educação básica de Barcarena/PA	Mônica Alcântara Martins	2010
Gestão democrática da educação e avaliação em larga escala: implicações para o contexto escolar	Almir Paulo dos Santos; Vânia Carbonera	2010
Desenvolvimento e governamentalidade (neo)liberal: da administração à gestão educacional	Viviane Klaus	2011
O uso do blog em uma escola pública municipal como ferramenta de acesso à realidade escolar: espaço de reflexão à gestão escolar	Maurícia Simões dos Santos Palácio	2011
Gestão participativa: uma matriz de interações entre a escola e a comunidade escolar	Renato de Oliveira Brito; Beatrice Laura Carnieli	2011
Novas tecnologias, políticas públicas e gestão do território escolar	Renato Pereira	2011
A qualidade do ensino na dimensão da gestão escolar democrática: um estudo de caso na EMEB Alfredo Naime a partir do INDIQUE	Thales André Silveira Salvetti	2011

Democratização e mudanças práticas na gestão escolar	Arilene Maria Soares de Medeiros	2011
Gestão educacional: inovações, limites e possibilidades	Marilucia Menezes Rodrigues; Cleide de Oliveira Falbo Santos	2011
O mercado da educação e a escola católica: uma abordagem sobre as mudanças na política de gestão educacional nas escolas católicas do Brasil	Marta Luz Sisson de Castro	2011
Controle pelo Ministério Público e implementação de Políticas Públicas de Gestão Democrática da Educação: aplicações ao sistema educacional do Distrito Federal	Pedro Thomé de Arruda Neto	2011
Impacto de programas de formação continuada da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo na gestão escolar	Maria Silvia Azarite Salomão	2011
A re-configuração das atribuições do diretor escolar com a instauração do regime de gestão democrática da escola	Maraisa Priscila Samuel da Silva	2011
Gestão escolar e participação a gênese de uma experiência vivida no contexto escola/família	Olzeni Leite Costa Ribeiro; Renato de Oliveira Brito R.; Magali de Fátima Evangelista Machado	2011
Gestão da escola pública ludovicence: democratização, forma de provimento e participação	Fernanda Motta de Paula Resende	2011
Descentralização Administrativa e Práticas de Gestão Participativa: o Conselho Escolar em análise	Sueli Menezes Pereira	2011
Modos de gestão, currículo e desempenho escolar	Maria Cecília Lorea Leite; Álvaro Luiz Moreira Hypolito	2011
Gestão escolar: um modelo para a qualidade Brasil e Coreia	José Paulo da Rosa	2011
Gestão, avaliação e qualidade da educação : contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal	Adilson Cesar de Araújo	2011
A gestão da educação e sua relação com a pedagogia na cultura institucional	Sirley Estefanía Jurado Ospina; Natalia Astrid Leal Ramírez; Ivonne Julieth Leguizamón Parra; Julby Lizette Sánchez Garzón	2011
Subjetividade e complexidade na gestão escolar : um estudo de caso com participantes da Escola de Gestores 2010	Sônia Glaucia Costa	2011
Democracia e discurso democrático na gestão escolar : estudo de uma escola de aplicação	Vanderlei Pinheiro Bispo	2011
Gestão escolar, trabalho associado e participação no âmbito da Cooperativa Educacional de Marília	Elizângela Siqueira de Oliveira	2012

Gestão da educação a distância: sistema e estrutura organizacional diante do ENADE	Antonio Roberto Coelho Serra; Luciana Mourão; Gustavo Pereira da Costa	2012
Práticas de usos da leitura e da escrita, situadas na esfera escolar, no âmbito do trabalho docente e da gestão educacional	Leila Cristina Borges da Silva	2012
Educação infantil, direito à educação e gestão escolar : um retrato a partir das publicações oficiais e acadêmicas	Gisele Gelmi	2012
A influência da gestão escolar no bem-estar docente: percepções de professores sobre líderes educacionais de uma escola particular de Porto Alegre	Douglas Leal dos Santos	2012
Gestão escolar: ênfase na interação gestor-professor	Renata Cordeiro Maciel; Andrea Lafeté de Melo Franco; Maria das Graças Mota Mourão; Maria Cristina Freire Barbosa; Larissa Oliveira Barbosa	2012
Gestão do conhecimento no contexto da gestão escolar: estudo de caso de uma escola pública	Márcio José dos Santos, Claudio Paixão Anastácio de Paula	2012
Infraestrutura, gestão escolar e desempenho em leitura e matemática [recurso eletrônico] : um estudo a partir do Projeto Geres	Naira da Costa Muylaert Lima	2012
A qualidade, o currículo e a autonomia na administração, gestão e liderança escolar: o (a) caso das decisões	Amélia Lopes; Elisabete Ferreira; Sônia Mendes Barbosa	2012
A gestão escolar e o paradigma multidimensional da administração da educação	Cleberson Pereira Arruda	2012
Funções Administrativas ou Práticas? As "Artes do Fazer" Gestão em uma Escola Municipal	Roberta Alvarenga de Almeida Vargas; Gelson Silva Junquillo	2012
A inclusão digital de professores da Educação Básica Pública : o caso do Curso de Especialização em Gestão Escolar do Programa Nacional Escola de Gestores do Ministério da Educação	Emilio Antonio de Paula Firmino	2012
Análise do eixo temático Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas no Nordeste do Brasil	Sthenio José Ferraz Magalhães; Verônica Soares Fernandes	2012
Do Araguaia ao Planalto : uma auto-análise da gestão de políticas públicas em educação escolar indígena	Maria Helena Sousa da Silva Fialho	2012
Como os modelos de escolha de diretores incidem na gestão escolar?	Carolina Soares Mendes	2012
Formação, função e formas de provimento do cargo do gestor escolar: as diretrizes da política educacional e o desenvolvimento teórico da administração escolar	Graziela Zambão Abdian; Viviani Fernanda Hojas; Maria Eliza Nogueira Oliveira	2012

Eleição direta para diretor escolar: desafio à democratização da gestão	Lucenil da Rocha Pereira	2012
Gestão e avaliação educacional na escola de educação básica	Jacqueline Lima Honda; Elianeth Dias Kanthack Hernandez	2012
A gestão participativa e o sucesso escolar	Gleicione Aparecida Dias Bagne de Souza; Karina Maria de Souza Araújo Braga; Roberta Sarmento Barbosa	2013
O imaginário de poder e autoridade e a gestão escola	Rosana Cristina Carvalho Fraiz	2013
Reconfiguração da gestão da educação: um estudo de caso na Segunda Coordenadoria Regional de Educação de São Leopoldo/RS	Taís Schmitz	2013
O público e o privado na gestão da escola pública brasileira - um estudo sobre o programa “excelência em gestão educacional” da Fundação Itaú Social	Simone Bitencourt Braga	2013
Democratização da gestão escolar: avanços e recuos	Arilene Maria Soares de Medeiros	2013
A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista : a parceria público privado	Luciani Paz Comerlatto	2013
Eleição de diretores e gestão da escola pública: reflexões sobre democracia e patrimonialismo	Rosimar Serena Siqueira Esquinsani	2013
O Estado do Conhecimento sobre o curso de Pedagogia e a Gestão Educacional/Escolar neste curso de formação	Andressa Wiebusch; Marilene Gabriel Dalla Corte	2014
Ações de gestão escolar para o uso pedagógico dos laboratórios de informática: um olhar sobre a rede municipal de ensino de Porto Alegre	Denise Cristina Santos da Silva	2014
Sobre o essencial e o insubstituível na gestão escolar: perspectivas e abordagens possíveis em contextos institucionais atuais	José Tranier	2014
Gestão escolar e avaliação externa: Experiências de escolas da Rede Municipal de São Paulo	Cristiane Machado; Pâmela Félix Freitas	2014
Gestão educacional e novas tecnologias da informação e comunicação: atualizações necessárias disponíveis para a cultura educacional	Robson Medeiros Alves	2014
A democratização da gestão escolar pública como ferramenta de transformação social para além do capital	Márcden De Pádua Ribeiro, Talita Renata Belintani Oliveira, Alice da Silva Cornélio	2014
As produções científicas sobre os desafios da Gestão Educacional e inter-relações com a cultura digital no e do curso de Pedagogia	Edenise do Amaral Favarin; Marilene Gabriel Dalla Corte	2014

Funções da gestão educacional: Planejamento, organização, direção e controle nas escolas municipais de Aquiraz-CE, Brasil	Marcos Antonio Martins Lima; Ana Paula Vasconcelos de Oliveira Tahim; José Cavalcante Arnaud; Andréa Moura da Costa Souza; José Airton de Freitas Pontes Junior	2014
As políticas de descentralização da gestão escolar no Brasil	Joselaine Andréia de Godoy Stênico; Joyce Mary Adam; Marcela Soares Polato Paes	2015
A gestão escolar e a busca pela melhoria na aferição do IDEB	José Márcio Silva Barbosa; Rita Márcia Andrade Vaz de Mello	2015
Curso de especialização em gestão escolar: Uma experiência brasileira de formação continuada de diretores de escola	Celso Conti; Emília Freitas-de-Lima	2015
As características da participação da comunidade escolar em um modelo de gestão compartilhada	Renato de Oliveira Brito; Luiz Sívere	2015
A utilização do estudo de caso em pesquisas sobre gestão escolar	Dyogo Neis; Mauricio Fernandes Pereira	2015
Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos	Jani Alves da Silva Moreira; Fabiana Pereira Barros	2015
Políticas e gestão da educação: desafios e recorrências	Paulo Gomes Lima	2015
TOTAL: 141 TRABALHOS		