

ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: TEORIA E PRÁTICA

Prof. Maria Aparecida Monteiro da Silva¹

RESUMO: O processo da administração escolar apresenta funções organizacionais e institucionais.

No Brasil, essas funções não aparentam estar adequadas às modernas Teorias da Administração e nem aos novos paradigmas que priorizam as questões humanas, sociais e de trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Escolar, Funções Administrativas.

ABSTRACT: The process of school administration presents organization and institutional functions.

At Brazil, these functions don't pretend to be adapted to like Modern Theories of the Administration and neither as new paradigms that have priority over the humans, social subjects and of work.

KEY WORDS: School Administration, Institutional Functions.

1. INTRODUÇÃO

A administração escolar é um tema relevante e pouco explorado. Envolve questões que levam à necessidade de estudos por parte de profissionais comprometidos com os resultados da escola.

O administrador escolar, elemento chave do processo, não tem bem claro, quais são suas reais funções e tampouco quais as teorias que fundamentam o processo administrativo escolar.

2. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Numa rápida observação pela história da humanidade, percebe-se que à medida que as transformações econômicas, sociais e políticas

¹ Pedagoga, Especialista em Metodologia do Ensino Superior, Administração Escolar e Dinâmica de Grupos e Doutora em Educação pela Universidade de Santiago de Compostela - Espanha, Docente da da Universidade Paranaense - UNIPAR - Campus Umuarama.

foram ocorrendo, as exigências aumentaram em relação ao aprimoramento dos processos administrativos. Uma nova forma de conceber a administração escolar veio impor-se a partir das modernas Teorias de Administração e do desenvolvimento da Teoria das Organizações.

As funções de direção propostas pela escola científica, segundo GULICK & LYNDALL (1937), FOX (1963), DALE (1970), KOONTZ & O'DONELL (1979), KAST (1980) se resumiam em planejar, organizar, controlar, coordenar, preparar informações, dirigir, integrar e executar, ou seja, resumiam-se: em planejar ações para se alcançar objetivos; estruturar a realidade; influenciar para atingir metas; controlar para que as ações planejadas fossem executadas e para que se pudesse alcançar a máxima eficácia através de melhores métodos de trabalho e da acomodação do homem a esses métodos. Visavam também a busca de uma estrutura organizativa perfeita, caracterizada pela impessoalidade e disciplina e, ainda, a busca de princípios gerais e universalmente aplicáveis a todas as circunstâncias: especialização, unidade de mando, cadeia de mando, descrição e análises de postos, estruturação piramidal e de autoridade. O que se pode concluir a partir daí é que as funções fundamentadas pela teoria clássica tradicional são divorciadas das questões humanas tão propagadas na perspectiva contemporânea e que DRUCKER (1981) já confirmava tão bem: “as instituições por si mesmas não fazem nada, não decidem nada e não planejam nada. São os indivíduos que decidem e planejam”.

A questão da direção, divorciada das questões humanas, deflagram um conflito entre a realidade humana e a forma de dirigir alicerçada nas ações de planejar, organizar e controlar. Conflito este que deu origem ao movimento de relações humanas iniciado por ELTON MAYO que, através de um enfoque sócio-humanista, permitiu a compreensão da direção sob as perspectivas de que o trabalho deve ser visto como uma atividade grupal, onde o indivíduo é importante, e como tal, precisa ser reconhecido, valorizado e sentir-se seguro.

Confrontando a visão parcial das teorias tradicionais com as psicológicas, aparece a Teoria de Sistemas, “a teoria que oferece a esperança de proporcionar um marco referencial para o desenvolvimento de uma teoria da organização conceitualmente legítima” BECKETT (1971, p. 72). Essa teoria propõe que o sistema seja uma realidade aberta ao meio ambiente em um intercâmbio sempre dinâmico, constituído por subsistemas, uma realidade composta por pessoas, tecnologias educativas, valores e metas;

um subsistema psicossocial e estrutural. Assim, uma visão completa da escola não pode significar exclusivamente focar os aspectos psicológicos, sociológicos e técnicos. DEBUTTS (1978, p. 78) já defendia “o enfoque de sistemas como proposta de uma realidade institucional como um todo”.

A escola, no contexto dessa abordagem, deve estar aberta ao mundo exterior, dar e receber influências, manter em harmonia e inter-relacionados os subsistemas que a compõem e, por fim, passar pela história sempre em estado de equilíbrio dinâmico.

A Teoria Contingencial, por sua vez, “se ocupa das relações entre variáveis circundantes pertinentes e conceitos e técnicas de administração apropriadas que levam a cabo os objetivos” (LUTHANS, 1980, p. 28).

Na Teoria Contingencial existe uma relação funcional entre as variáveis dependentes e independentes que na escola são compostas pelo meio ambiente, como variável independente, e pelas estruturas, funções e realidade psicossocial, como variáveis dependentes.

Por meio ambiente na escola considera-se tanto o interno quanto o externo. O ambiente interno é composto pela estrutura organizacional, os processos e funções: direção, planejamento, controle e comunicação; e o ambiente externo, por sua vez, é composto por variáveis independentes que são representadas pelos aspectos sociais, valores, tecnologia educativa, aspectos econômicos, políticos e legais.

Durante muito tempo, a escola, como micro sistema dentro do macro sistema escolar, era vista como uma realidade fechada e auto suficiente. As funções internas eram bastante valorizadas, o que deixava clara a tendência mecanicista da mesma.

A partir da compreensão de que existem relações funcionais entre as variáveis que constituem a escola, abriram-se novos horizontes para a práxis da direção na instituição escolar. Não há mais como negar que o meio ambiente externo é uma variável importante e determinante das funções da direção porque, se a mesma não estiver atenta às mudanças contínuas e dinâmicas que ocorrem na sociedade, não poderá exercer com dinamismo, adequação e criatividade as funções que lhe são pertinentes.

Hoje, considerando que a modernidade exige uma nova postura administrativa nas organizações e que a administração escolar tornou-se, nos meios educativos, uma protagonista fundamental, é absolutamente necessá-

rio adequar essas funções às novas exigências, de maneira tal, a não romper totalmente com o passado e, também, nem ficar inerte diante do presente, para, assim, alcançar resultados qualitativos em todos os seus aspectos.

Como qualquer outra organização, a escola necessita ser bem administrada e chegar a um modelo de administração escolar moderno, eficaz e eficiente que atenda concretamente aos anseios do contexto da modernidade. A administração escolar existe, pelo mesmo motivo que existe em qualquer outra organização, com o objetivo de facilitar o cumprimento das metas fixadas pela organização escolar.

A Associação Americana de Administradores Escolares *apud* ALONSO (1981) define a administração como sendo:

(...) o processo pelo qual meios e fins são reunidos para alcançar os objetivos da escola, que estão constantemente evoluindo. É muito mais do que dirigir um sistema “tutorial”. Pelo que refletem as escolas os valores sociais, morais e políticos da sociedade a que servem, a administração deve compreender a identificação e a definição das preocupações de uma política educacional.

A definição proposta acima deixa claro o compromisso da administração escolar com os valores socialmente estabelecidos e com as diretrizes políticas definidas. Demonstra também, a idéia de que, na administração escolar, tanto existe a preocupação com os meios da ação, como com os fins estabelecidos para a educação. Assim, todo o esforço deve ser empregado no sentido de se introduzir uma nova práxis administrativa escolar que deve levar em conta, tanto as condições concretas presentes na escola em que ela se realiza, quanto na sociedade em que a escola se localiza.

Há que se levar em conta que as condições e padrões gerais do trabalho escolar não dependem apenas de condições técnicas, mas também das tendências sociais que a organização e a administração escolar hão de considerar (FILHO, 1976).

A eficiência administrativa em educação desde SERGIOVANI & CARVER (1976), é determinada, principalmente, pela condição humana existente na escola, já que os seus meios e fins são, fundamentalmente, humanos. A escola não pode pretender alcançar êxitos no desenvolvimento da consciência, criatividade, respeito, sensibilidade, responsabilidade, desejo de

aprender, espírito de investigação, capacidade de amar e de outras condições semelhantes, a menos que sejam organizadas e administradas de maneira que patrocine e nutra essas condições. Pois, os serviços de ensino fundam-se em relações de natureza pessoal, quer na situação aluno-professor, quer nas dos agentes administrativos.

O administrador escolar deve, portanto, possuir algumas habilidades consideradas básicas para uma administração eficiente. O autor identifica três dessas habilidades e denomina-as de: técnica, humana e conceitual.

A habilidade técnica supõe compreensão e proficiência em métodos, processos, procedimentos e técnicas de educação. Também inclui conhecimento específico em finanças, contabilidade, organização de horários, compras, construção e manutenção.

Já a habilidade humana é vista como aptidão do executivo escolar de trabalhar eficaz e eficientemente com outros indivíduos, em base individual e em situações de grupo. Essa habilidade exige considerável autocompreensão e aceitação, como também apreciação, empatia e consideração pelos outros. Seu conhecimento básico inclui compreensão e facilidade para a motivação, desenvolvimento de atitude, dinâmica de grupo, necessidade humana e desenvolvimento de recursos humanos.

A habilidade conceitual inclui a aptidão do executivo escolar de ver a escola e o programa educacional tal como um todo. Essa habilidade inclui o esboço eficiente da interdependência de cada um dos componentes da escola como uma organização, o programa educacional como um sistema de ensino e o funcionamento da organização humana. Ainda mais, o desenvolvimento da habilidade conceitual baseia-se, especialmente, na ênfase equilibrada da teoria administrativa, do comportamento organizacional e humano da filosofia da educação. Sugere também que cada uma dessas habilidades (especialmente as habilidades humanas) sejam importantes para a administração da escola em todos os níveis hierárquicos.

Ainda em relação às funções do administrador escolar NÉRICI (1991) destaca as funções: “administrativa, pedagógica, social, de relações humanas e de renovação”.

A função administrativa, tendo em vista o andamento e aperfeiçoamento de todas as tarefas burocráticas da escola, significa providenciar modificações para torná-la mais eficiente. Planejar e avaliar todos os processos componentes das obrigações administrativas. Cabe também ao administrador, estudar a ampliação, supressão ou criação de novas atividades, segundo as necessidades da escola e da comunidade a que ela serve.

A função social possibilita ao administrador promover e realizar o entrosamento da escola com a comunidade, para que as atividades escolares tenham um sentido de utilidade comunitária e que promova a formação do cidadão.

A função pedagógica deve ter como alvo a boa ação didática para que os objetivos da escola sejam atingidos. A atuação do administrador, de acordo com esta função, é preocupar-se com a atualização contínua dos seus professores, no sentido de melhor se ajustar às necessidades dos alunos e da comunidade.

As funções de relações humanas é a função mais importante do administrador escolar. O Administrador precisa estar atendo às pessoas que vivem e convivem na escola ou fora dela, para que os objetivos da escola e da educação sejam alcançados. Cabe ainda, ao administrador, melhorar as relações entre professores e alunos e das pessoas que trabalhem ou que tenham relações com a escola, para que todos possam trabalhar com entusiasmo, compreensividade e dedicação. Compete ainda, ao administrador, de acordo com esta função, promover a aproximação da escola e comunidade de forma que ambas trabalhem em cooperação.

Função de renovação, a mais importante função do administrador, que supõe procurar caminhos que levem a escola a uma constante renovação de seus propósitos e ação didática, ajustando-a às novas necessidades do aluno e da sociedade. Para isso, o administrador deve estar voltado para as novidades teóricas e tecnológicas no campo da educação, bem como para as aspirações de seus alunos e necessidades sociais.

O que se deve considerar sempre em relação à administração escolar é que, em qualquer hipótese, os administradores devem estar sempre preocupados com a formação dos mestres e com seu aperfeiçoamento constante, não só quanto à função estritamente didática do trabalho, mas também quanto à compreensão dos objetivos sociais da escola que influenciará a própria ação didática.

Nesse sentido, o estreitamento das relações entre a escola e a comunidade local torna-se indispensável. Dessa relação próxima resultará, com certeza, uma melhor adaptação dos programas de ensino e, em consequência, maior ação propriamente educativa de cada estabelecimento. Onde e quando isso ocorrer haverá maior integração dos objetivos limitados de cada escola com os planos gerais do sistema onde a mesma está inserida e, assim, também, com as expectativas das famílias em relação a seus filhos: expectativas de destinação profissional ou de continuação de estudos a pa-

tamare mais avançados (FILHO, 1976).

Fica claro, portanto, que os administradores escolares devem interessar-se em compreender o processo educacional em todas as suas funções atuais e agir como líderes catalisadores, isto é, buscar a unidade, a harmonia, mesmo na divergência.

3. ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL – A PRÁTICA VISTA ATRAVÉS DOS REGIMENTOS ESCOLARES

Foram selecionados os Regimentos Escolares de alguns Estados para uma análise comparada sobre o sistema de gestão das escolas brasileiras no que diz respeito às funções, atribuições, forma de admissão do administrador escolar e adequação às teorias da administração escolar, sempre considerando a legislação vigente.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.349/96, através do seu art. 64 de 20/12/1996, dispõe que os estabelecimentos de ensino fixarão em regimento próprio a sua organização didática e administrativa devidamente aprovadas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação.

Para uma visão mais abrangente das competências, atribuições e forma de admissão dos diretores de escolas, nos diferentes estados brasileiros e, que a mesma possibilitasse parâmetros de comparação entre as semelhanças e as diferenças no sistema de gestão no país, foi realizada uma análise comparada entre os estados de São Paulo, Bahia, Santa Catarina, Paraná e Distrito Federal.

Para uma melhor comparabilidade, optou-se pela análise, na íntegra, das funções e atribuições dos administradores das escolas públicas e privadas, determinadas pelos respectivos regimentos dos estados selecionados. A partir daí, foi possível levantar as diferenças e as semelhanças entre os mesmos, bem como uma proposta de adequação às teorias de administração mais aceitas num período histórico, marcado pela inovação tecnológica e do novo paradigma nas relações que o homem estabelece com o trabalho e com a organização. Relação que se estabelece nos planos: indivíduo-indivíduo, indivíduo-grupo, indivíduo-organização, grupo-grupo, organização-or-

ganização.

No Estado de São Paulo, a admissão do administrador é de acordo com o Artigo 13, do Estatuto do Magistério Paulista, faz-se através de concurso público de provas e títulos.

No Distrito Federal, a admissão é feita através da eleição, conforme Artigo 17 da Lei n.º 957/95, que dispõe: “A direção será exercida pelo diretor eleito e por sua equipe técnica”.

No Estado do Paraná, a forma de admissão adotada para o estabelecimento de ensino público fundamental e médio é através de consulta (eleição) promovida pela Conselho Escolar e supervisionado pela Secretaria de Estado da Educação.

As escolas pertencentes à categoria administrativa privada, tanto confessionais como não confessionais são administradas por diretores designados pelos mantenedores ou conselhos administrativos, através de critérios por eles definidos.

O resultado da análise comparada leva à compreensão de que entre as muitas competências atribuídas ao diretor pelos respectivos Regimentos Escolares analisados, algumas são comuns entre todos os Estados Brasileiros, outras diferem de Estado para Estado.

Diferenças e coincidências mais relevantes entre as muitas competências atribuídas ao administrador escolar através dos regimentos nos diferentes estados brasileiros.

Observou-se, na análise apresentada das especificidades de cada regimento e das coincidências dos mesmos, uma maior preocupação com os aspectos burocráticos e legais.

Outro aspecto a ser observado e que se apresenta com muita ênfase, é a forma autoritária proposta e aprovada para o cumprimento das competências atribuídas ao administrador escolar através das ações de aplicar, assegurar, cumprir, coordenar, aprovar, subsidiar, superintender, zelar e administrar, sempre pessoalmente, sem proposta colegiada.

Coincidências <input type="checkbox"/> Diferenças \neq	ESTADOS					
	São Paulo	Santa Catarina	Bahia	Distrito Federal	Paraná	
Cumprimento da Legislação	<input type="checkbox"/> Aplicar penalidades, normas e medidas administrativas emanadas da Secretaria de Estado da Educação.	X	X	X	X	
	<input type="checkbox"/> Assegura o cumprimento da Legislação em vigor bem como diretrizes e normas emanadas da administração superior.	X				
	<input type="checkbox"/> Cumprir e fazer cumprir a legislação em vigor; comunicando aos órgãos da Administração Estadual de Ensino as irregularidades no âmbito da escola e aplicar medidas saneadoras.		X			X
	<input type="checkbox"/> Assegurar o cumprimento da legislação em vigor.	X				
Diretrizes Pedagógicas	<input type="checkbox"/> Coordenar o processo de implementação da diretrizes pedagógicas emanadas da Secretaria de Estado da Educação.		X		X	
	\neq Aprovar preliminarmente o planejamento global de Unidade Escolar a ser submetido à apreciação dos Órgãos Técnicos-Pedagógicos da Secretaria da Educação e Cultura.			X		
	\neq Subsidiar o planejamento educacional.	X				
	\neq Superintender os atos pedagógicos e administrativos do estabelecimento.			X		
Patrimônio Físico e Material	<input type="checkbox"/> Zelar pela manutenção e conservação dos bens materiais.	X		X		
	<input type="checkbox"/> Administrar o patrimônio escolar em conformidade com a lei vigente.		X		X	

Fonte: Regimentos Escolares dos Estados: São Paulo, Bahia, Santa Catarina, Paraná e Distrito Federal.

Em relação à forma de admissão dos administradores escolares, ficou clara a diferença entre as escolas públicas e privadas. Na escola pública a forma de admissão acontece de forma mais democrática do que nas escolas privadas.

Quase que, em formas de consenso, os diferentes Regimentos Escolares, dos diferentes Estados Brasileiros, trazem de forma explícita em seus textos a preocupação com o material, com o normativo e com o legal, em detrimento das reais necessidades e prioridades da educação que é a de dar respostas ao desafio de um mundo em rápida transformação, ou seja, preparar para acompanhar a inovação tanto na vida privada como na vida profissional. Enfim, de ocupar cada vez mais espaço na vida das pessoas à medida que aumenta o papel que desempenha na dinâmica das sociedades

modernas.

O que se percebe também, a partir da análise comparada dos Regimentos Escolares, é a confirmação da função administrativa proposta pela Teoria Científica da Administração que se resumia em planejar, organizar, controlar, coordenar, preparar informações, dirigir, integrar e executar.

Em relação à Teoria de Sistemas que propõe uma abertura ao mundo interior, no sentido de receber influência e de influenciar, também não consta das funções do administrador escolar nos regimentos analisados.

No que diz respeito à Teoria Contingencial, a qual considera o meio externo uma variável importante e determinante das funções da direção, não se percebe essa preocupação nos textos dos regimentos escolares comparados.

A função do administrador escolar priorizadas nos regimentos analisados é a função administrativa e, ainda, baseada numa visão mecanicista de administração de tarefa e não de processo.

As funções de relação humana, social, pedagógica e de renovação, consideradas fundamentais para uma escola comprometida com a construção contínua da pessoa humana, do seu saber e das suas aptidões, e de sua capacidade de agir, de tomar consciência de si próprio e do meio que a envolve e a desempenhar o papel social que lhe cabe no mundo do trabalho e na comunidade, não constam das funções priorizadas nos regimentos analisados.

Relacionadas às habilidades básicas para uma administração eficiente, apenas a habilidade técnica é percebida nas funções regimentais estudadas. As habilidades humana e conceitual também não constam das funções do administrador escolar propostas pelos regimentos em pauta.

CONCLUSÃO

A análise comparada permite-nos algumas percepções:

- que a visão de administração escolar, no Brasil, ainda é alicerçada e fundamentada em conceitos meramente técnicos e mecanicistas, sempre no sentido de garantir a boa ordem e o bom andamento através do cumprimento das tarefas burocráticas;

- as questões de relações humanas, necessárias para a criação de um clima de confiança que favoreça a participação, e a satisfação geral com o trabalho, não são consideradas como prioridades dentre as funções e competências atribuídas ao administrador escolar. Não nos parece claro a preocupação com uma política administrativa de recursos humanos;
- a tarefa educativa da escola não tem recebido sua real importância, visto que, a função meramente controladora pode exercer interferência na ação social e pedagógica da escola.

Podemos concluir, portanto, que há a necessidade de se repensar e readequar as funções meramente técnicas do administrador escolar, atribuídas pela legislação em vigor, às novas exigências da modernidade que priorizem, além das questões técnicas, também as questões humanas, sociais e de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, M. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo : Difel, 1.981.
- BECKETT, J. *Management Dynamics*. New York. McGraw-Hill. 1971.
- DALE, E. *Organización*. México : Técnica. 1970.
- DEBUTTS, J. *The Management of Complexity*. Management for the Future. New York, McGraw-Hill. 1978.
- DRUCKER, Peter F. *Fator humano e desempenho*. São Paulo : Pioneira. 1981.
- FILHO, Lourenço. *Organização e administração escolar*. São Paulo : Melhoramentos; Brasília, INL. 1976.
- FOX, W. *The Management Process*. Homewood : Irwin. 1963.
- GULICK, L. & LYNDALL, U. *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, 1937.
- KAST, F. *Administración de las Organizaciones*. Madrid : McGraw-Hill. 1980.
- KOONTZ, H. Y O'DONNELL, C. *Curso de administración moderna*. Madrid. 1979.
- LUTHANS, F. *Introducción a la Administración*. México : McGraw-Hill. 1980.

NÉRICI, Imídio G. *Superação pela educação: o caminho para a solução de dificuldades pessoais e sociais*. São Paulo : IBRASA, 1991.

SERGIOVANI, T. J. & CARVER, F. D. *O novo executivo escolar; uma teoria da administração*. São Paulo : E. P.U. 1976.

BRASIL. Lei n.º 9394 de 20 de dezembro de 1996. Lei que Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Recebido para publicação em 08/04/2000

Aceito para publicação em 23/11/2000