

**CEDHAP****CENTRO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO APLICADO**

Publicado na revista *Gestão em Rede*, no. 03, nov, 1997, p. 13-18

## **A EVOLUÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL, A PARTIR DE MUDANÇA PARADIGMÁTICA**

Heloísa Lück  
cedhap@cedhap.com.br

Este artigo analisa a mudança de paradigma de administração para gestão, que vem ocorrendo no contexto das organizações e dos sistemas de ensino, como parte de um esforço fundamental para a mobilização e articulação do talento humano e sinergia coletiva, em seu contexto, voltados para o esforço competente de promoção da melhoria do ensino brasileiro e sua evolução. O documento analisa questões relacionadas à problemática condução e orientação das questões educacionais e delinea perspectivas para a orientação do trabalho de gestão competente, à luz de um paradigma dinâmico, mobilizador do talento humano e responsável pela transformação das instituições educacionais.

Gestão é uma expressão que ganhou corpo no contexto educacional, acompanhando uma mudança de paradigma no encaminhamento das questões desta área. Em linhas gerais, é caracterizada 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.

Conforme afirmado em trabalho conjunto entre UNESCO e MEC, "o diretor é cada vez mais obrigado a levar em consideração a evolução da idéia de democracia, que conduz o conjunto de professores, e mesmo os agentes locais, à maior participação, à maior implicação nas tomadas de decisão" (Valérien, 1993:15). A essa exigência estaria vinculada a necessidade de interpenetração da dimensão pedagógica e

política, na questão administrativa. Em consequência, os antigos fundamentos de administração educacional seriam suficientes - embora importantes - para orientar o trabalho do dirigente educacional com essa nova dimensão.

A dinâmica intensa da realidade e seus movimentos faz com que os fatos e fenômenos mudem de significado ao longo do tempo; as palavras usadas para representá-los deixam de expressar toda a riqueza da nova significação. Daí porque a mudança de designação de administração para gestão educacional, conforme o sentido que se verá mais adiante.

### **Problemas globais demandam ação conjunta**

Entende-se que a questão do desenvolvimento da qualidade de ensino demanda uma orientação mais global e abrangente, com visão de longo prazo, do que tópica, localizada nas estimulações de momento e próximas. Isso porque, conforme se tem observado, ao longo da história de nossa educação, que não se tem promovido a melhoria da qualidade do ensino por meio de ações que privilegiaram ora a melhoria de metodologia do ensino, ora o domínio de conteúdo pelos professores e sua capacitação em sentido mais amplo, ora a melhoria das condições físicas e materiais da escola. Qualquer ação isolada tem demonstrado resultar em mero paliativo aos problemas enfrentados, e a falta de articulação entre eles explicaria casos de fracasso e falta de eficácia na efetivação de esforços e despesas para melhorar o ensino, dispendidos pelos sistemas de ensino.

Observa-se que existem escolas com excelentes condições físicas e materiais, em que os alunos vivenciam uma escolaridade conservadora; outras, em que o trabalho consciente de professores competentes perde-se no conjunto de ações pedagógicas desarticuladas; outras ainda que, embora tenham uma proposta pedagógica avançada e bem articulada, não conseguem traduzi-la em ações, por falta de sinergia coletiva. Casos como esses indicam que embora existam certos instrumentos e condições para orientar um ensino de qualidade, estes se tornam ineficazes por falta de ações articuladas e conjuntas.

Firma-se, pois, o parecer de que falta, para a promoção de qualidade da educação, uma visão global de estabelecimento de ensino como instituição social, capaz de promover a sinergia pedagógica de que muitas das melhores instituições estão carentes. Essa sinergia seria conduzida pela equipe de gestão da escola, sob a liderança de seu diretor, voltada para a dinamização e coordenação do processo co-participativo, para atender às demandas educacionais da sociedade dinâmica e centrada na tecnologia e conhecimentos.

### **Ação conjunta demanda autonomia competente**

A promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema educacional. Desse modo, as unidades de ensino poderiam, em seu interior, praticar a busca de soluções próprias para seus problemas e, portanto, mais adequadas às suas necessidades e expectativas,

segundo os princípios de autonomia e participação, indicadas por Valérien (1993), como duas das três principais características da gestão educacional. A terceira característica seria o auto-controle, que equilibraria a autonomia e participação, para que a unidade de ensino não venha a cair no espontaneísmo e *laissez-faire*. Acrescentar-se-ia um quarto princípio de responsabilidade, demonstrado pelo contínuo processo de comprovação pública de seu trabalho e de esforços para melhorá-lo.

Em nome de uma ação democrática e autônoma, muitos membros de unidades sociais apresentam ressentimento contra toda e qualquer norma que possa estabelecer ordem e direcionamento ao seu trabalho. A esse respeito cabe refletir sobre o significado subjacente ao seguinte pensamento: "as normas existem para a obediências dos tolos e a orientação dos sábios" (Oech, 1993). A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente.

A nova ótica do trabalho de direção do estabelecimento de ensino lembra a necessidade e importância de que as decisões a respeito do processo de ensino, sejam efetivadas na própria instituição de ensino, envolvendo quem vai realizar esta prática e seus usuários.

Essa proposição de autonomia não deve eliminar a vinculação da unidade de ensino com o sistema educacional que a sustenta. A autonomia é limitada, 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 - entendida em seu espírito maior e não em sua letra menor.

### **Gestão não é substituto da administração**

O termo gestão tem sido utilizado, de forma equivocada, como se fosse simples substituição ao termo administração. Comparando o que se propunha sob a denominação de administração e o que se propõe sob a denominação de gestão e ainda, a alteração geral de orientações e posturas que vêm ocorrendo em todos os âmbitos e que contextualizam as alterações no âmbito da educação e da sua gestão, conclui-se que a mudança é radical. Conseqüentemente, não se deve entender que o que esteja ocorrendo seja uma mera substituição de terminologia das antigas noções a respeito de como conduzir uma organização de ensino. Revitalizar a visão da administração da década de 70, orientada pela ótica da administração científica (Perel, 1977; Treckel, 1967) seria ineficaz e corresponderia a fazer mera maquiagem modernizadora.

É importante notar que a idéia de gestão educacional desenvolve-se associada a outras idéias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à sua dimensão política e social, ação para a transformação, globalização, participação, praxis, cidadania, etc.

Pela crescente complexidade das organizações e dos processos de sociais nelas ocorrentes - caracterizada pela diversificação e pluralidade de interesses que envolvem e a dinâmica das interações no embate desses interesses - não se pode conceber que estas organizações sejam administradas pelo antigo enfoque conceitual da

administração científica, pelo qual tanto a organização, como as pessoas que nela atuam, são consideradas como componentes de uma máquina manejada e controlada de fora para dentro. Ainda segundo esse enfoque, os problemas recorrentes seriam sobretudo encarados como carência de "input" ou insumos, em desconsideração ao seu processo e dinamização de energia social para promovê-lo.

Os sistemas educacionais e os estabelecimentos de ensino, como unidades sociais, são organismos vivos e dinâmicos, e como tal devem ser entendidos. Assim, ao se caracterizarem por uma rede de relações entre os elementos que nelas interferem, direta ou indiretamente, a sua direção demanda um novo enfoque de organização. É a essa necessidade que a gestão educacional tenta responder. A gestão abrange, portanto, a dinâmica do seu trabalho, como prática social, que passa a ser o enfoque orientador da ação diretiva executada na organização de ensino.

A expressão "gestão educacional", comumente utilizada para designar a ação dos dirigentes surge, por conseguinte, em substituição a "administração educacional", para representar não apenas novas idéias, mas sim um novo paradigma, que busca estabelecer na instituição uma orientação transformadora, a partir da dinamização de rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo. Assim, como mudança paradigmática está associada à transformação de inúmeras dimensões educacionais, pela superação pela dialética, de concepções dicotômicas que enfocam ora o diretivismo, ora o não-diretivismo; ora a hetero-avaliação, ora a auto-avaliação; ora a avaliação quantitativa, ora a qualitativa; ora a transmissão do conhecimento contruído, ora a sua construção, a partir de uma visão da realidade.

Conseqüentemente, não se trata, apenas, de simples substituição terminológica, baseada em considerações semânticas. Trata-se, sim, da proposição de um novo conceito de organização educacional. A gestão, ressalte-se, não se propõe a depreciar a administração, mas sim, a superar suas limitações de enfoque dicotomizado, simplificado e reduzido, e sim a redimensioná-la, no contexto de uma concepção de mundo e de realidade caracterizado pela visão da sua complexidade e dinamicidade, pela qual as diferentes dimensões e dinâmicas são utilizadas como forças na construção da realidade e sua superação, sem precisar reinventar a roda.

Como resultado, a ótica da gestão não prescinde nem elimina a ótica da administração educacional, apenas a supera, dando a esta um novo significado, mais abrangente e de caráter potencialmente transformador. Daí porque ações propriamente administrativas continuarem a fazer parte do trabalho dos dirigentes de organizações de ensino, como por exemplo, controle de recursos, de tempo, etc.

Reforçando: o conceito de gestão educacional, diferentemente do de administração educacional, abrange uma série de concepções não abarcadas pelo de administração. Pode-se citar, dentre outros aspectos: a democratização do processo de determinação dos destinos do estabelecimento de ensino e seu projeto político-pedagógico; a compreensão da questão dinâmica e conflitiva das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança; o entendimento de que a mudança dos

processos pedagógicos envolve alterações nas relações sociais da organização; a compreensão de que o avanço das organizações se assentam muito mais em seus processos sociais, sinergia e competência, do que sobre insumos ou recursos.

Esse conceito pressupõe, ainda, a consciência de que a realidade da instituição pode ser mudada sempre - e somente na medida que seus participantes tenham consciência de que são eles que a produzem com seu trabalho - e na medida que ajam de acordo com essa consciência (Kosik, 1976). O significado de práxis, embutido nesse pensamento, estabelece a importância de se dirigir a instituição não impositivamente, mas, sim, a partir dela mesma, em sua relação integrada com a comunidade a que deve servir. Isso porque "o homem, para conhecer as coisas em si, deve primeiro transformá-las em coisas para si" (Kosik, 1976, p. 18).

Essa consciência sobre gestão, superando a de administração - resultado do movimento social, associado à democratização das organizações - demanda a participação ativa de todos que atuam na sociedade para a tomada de decisão, pelo planejamento participativo, e a capacidade de resposta urgente aos problemas da existência e da funcionalidade das organizações.

### **Limitações da administração**

A administração é vista como um processo racional de organização, de influência estabelecida de fora para dentro das unidades de ação, bem como do emprego de pessoas e de recursos, de forma racional e mecanicista, para que os objetivos organizacionais sejam realizados. O ato de administrar corresponderia a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a maneira distanciada e orientada por uma série de pressupostos, a saber:

- a) o ambiente de trabalho e comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em consequência, controlados;
- b) crise, ambigüidade e incerteza são encarados como disfunção e como problemas a serem evitados e não como oportunidades de crescimento e transformação;
- c) o sucesso, uma vez alcançado, mantém-se por si mesmo e não demanda esforço de manutenção e responsabilidade de maior desenvolvimento;
- d) a responsabilidade maior do dirigente é a de obtenção e garantia de recursos necessários para o funcionamento perfeito da unidade, uma vez considerada a precariedade de recursos como o impedimento mais sério à realização de seu trabalho;
- e) modelos de administração que deram certo não devem ser mudados, correspondendo à idéia falsa de que "time que está ganhando não se muda";
- f) a importação de modelos de ação que deram certo em outros contextos é importante, pois eles podem funcionar perfeitamente, bastando para isso algumas adaptações;

- g) o participante cativo da organização, como é o caso do aluno e de professores efetivos em escolas públicas, aceita qualquer coisa que seja imposta a ele;
- h) o protecionismo a esses participantes é a contrapartida necessária à sua cooptação;
- i) o participante da instituição deve estar disposto a aceitar os modelos estabelecidos e agir de acordo com ele;
- j) é o administrador quem estabelece as regras do jogo e não os membros da unidade de trabalho, cabendo a estes apenas implementá-las;
- l) o importante é fazer o máximo, e não, fazer melhor e o diferente;
- m) a objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para a melhoria do trabalho.

Pense nas limitações desse entendimento que, em certa época, marcada pelo autoritarismo, pela rigidez e reprodutividade funcionaram, aparentemente bem. Porém apenas aparentemente, pois os resultados do rendimento escolar 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 o seu papel social.

### **Construção do enfoque de gestão**

Certos aspectos, a seguir enumerados e descritos, fazem parte da mudança de paradigma de que falamos aqui, e devem ser considerados pelos que compõem a organização, a fim de que possam dela participar criticamente e contribuir para o seu desenvolvimento. Esses aspectos, embora indicados separadamente, não ocorrem, na realidade, de forma isolada - são intimamente relacionados entre si, na construção de novas e mais potentes realidades. Supera-se o enfoque de administração e constrói-se de gestão mediante alguns avanços, que marcam a transformação da ótica limitada, anteriormente apontada. A seguir, apresentamos cinco aspectos dessa transformação.

#### **1) Da ótica fragmentada para ótica globalizadora**

O senso comum é marcado pela ótica limitada da dicotomização que orienta uma visão da realidade de modo absoluto e isolado. Separa-se, por exemplo, "eles" de "nós" - em que "eles" são os agentes responsáveis pelo que de ruim acontece e, "nós", somos colocados como vítimas de suas ações, ou como pessoas que agem de maneira sempre justa e correta.

De acordo com essa ótica, os professores não conseguiriam ensinar eficazmente quando os alunos não quisessem ou não estivessem preparados para aprender; o dirigente da instituição de ensino não conseguiria promover um avanço na qualidade do ensino quando os professores não colaborassem; a secretária não manteria seu trabalho em dia quando o dirigente não lhe desse orientação. Estas são, no entanto, muitas das queixas apresentadas no dia-a-dia de organizações de ensino e sugerem uma

falta de compreensão da interação de ações e de atitudes existentes no processo social de sua organização.

É fundamental a superação dessa ótica e o relacionamento de que cada um faz parte da organização e do sistema educacional como um todo, e de que a construção é realizada de modo interativo entre os vários elementos que constroem em conjunto uma realidade social. Por isso mesmo, interferem no seu processo de construção, quer tenham, ou não, consciência desse fato. Caso a orientação pessoal seja pela ótica de alienação, indicada anteriormente, essa será reforçada pela própria atuação, construindo um círculo vicioso autojustificado.

## **2) Da limitação de responsabilidade para sua expansão**

À medida que vigora na escola o entendimento de que ela é uma criação pronta e acabada de um sistema maior, que determina seu funcionamento e sobre o qual seus membros não têm nenhum poder de influência, ou muito pouco, esses membros consideram, da mesma forma, que pouca ou nenhuma responsabilidade têm sobre a qualidade de seu próprio trabalho. Esse entendimento está associado à fragmentação do trabalho geral da escola em papéis, funções e tarefas e respectiva distribuição de atribuições.

Em acordo com essa ótica, os participantes tendem a delimitar as suas responsabilidades a tarefas burocraticamente determinadas e de caráter fechado, deixando de ver o todo e de sentir-se responsáveis por ele, e de contribuir para a sua construção ou reestruturação. Nesse caso, é possível identificar profissionais altamente eficientes em seu âmbito de ação, mas totalmente ineficazes, como resultado de sua orientação circunscrita e limitada. É o caso, por exemplo de um professor que ensina bem o conteúdo de sua disciplina, mas que não contribui para a formação de seus alunos; de um diretor de escola, que cumpre a legislação e zela pelo seu cumprimento, assim como das determinações burocráticas do sistema, mas que não interfere na dinâmica dos processos sociais de sua escola.

A esse respeito, indica-se que "quando os membros de uma organização concentram-se apenas em sua função, ele não se sentem responsáveis pelos resultados quando todas as funções atuam em conjunto" (Senge, 1992, p. 29).

Em consequência, é da maior importância, a conscientização da necessidade de redefinição de responsabilidades e não a redefinição de funções. Aquelas centram-se no todo; estas, nas partes isoladas.

## **3) De ação episódica para o processo contínuo**

"Educação é um processo longo e contínuo". Essa afirmação é lugar comum. É preciso, portanto, superar a tendência de agir episodicamente, de modo

centrado em eventos, em casuísmos, que resultam na construção de rotinas vazias de possibilidade de superação das dificuldades do cotidiano.

É necessário prestar atenção a cada evento, circunstância e ato, como parte de um conjunto de eventos, circunstâncias e atos que devem ser orientados para resultados a curto, médio e longo prazo. Isso porque as menores ações produzem conseqüências que vão além do horizonte próximo e imediato. “Pense grande e aja no pequeno” é a afirmação de Amir Klink (1993), navegador solitário de grande sucesso que, para obter sucesso em seus empreendimentos ousados e corajosos, valoriza cada pequeno detalhe em seu potencial de contribuir para ou prejudicar a realização de sua meta maior.

#### **4) da hierarquização e burocratização para a coordenação**

A crescente complexidade do trabalho pedagógico levou à instituição de funções diferenciadas no sistema de ensino e na escola, atribuídas a profissionais diversos. No entanto, nem sempre os membros da organização educacional estiveram preparados para essas formas mais complexas de ação e passaram a simplificá-las e a estereotipá-las, burocratizando-as e estabelecendo, desnecessariamente, hierarquias e segmentações inadequadas. Assim, o que poderia ter correspondido a um avanço na educação, promoveu um dispêndio de recursos e de energia, sem resultados positivos e operacionais paralelos.

O exagero da burocracia e da hierarquia teve como conseqüência, no dia-a-dia das unidades de ensino, situações como ouvir-se: "vamos fazer, porque a diretora disse!"; de ver-se uma secretária escolar não sair da secretaria, ou se o faz, dar atendimento a um aluno com má-vontade, porque essa não é a sua função.

A superação da visão burocrática e hierarquizadora de funções e posições, evoluindo para uma ação coordenada, passa, necessariamente, pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da totalidade dos membros do estabelecimento, na compreensão da complexidade do trabalho educacional e percepção da importância da contribuição individual e da organização coletiva.

#### **5) Da ação individual para a coletiva**

A complexidade do processo do ensino depende, para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, de ação coletiva, de espírito de equipe, sendo este o grande desafio da gestão educacional.

A prática individualizada e mais ainda a individualista e competitiva, empregadas em nome da defesa de áreas e territórios específicos - muitas vezes expressada de forma camuflada e sutil - deve ser superada gradativamente em nome de uma ação coletiva pela qual, no final, todos saiam ganhando, aprimorando-se no

exercício da democracia ativa e da socialização como forma de desenvolvimento individual.

A descentralização dos processos de direção e tomada de decisões em educação, a democratização dos processos de gestão da escola, estabelecidos na constituição Nacional e a conseqüentemente construção da autonomia da escola demandam o desenvolvimento de espírito de equipe e noção de gestão compartilhada nas instituições de ensino, em todos os níveis.

A própria concepção de gestão educacional como um processo de mobilização do talento e da energia humana necessários para a realização dos objetivos de promover nas instituições educacionais experiências positivas e promissoras de formação de seus jovens alunos, demanda a realização de trabalho conjunto e integrado. Por outro lado, é importante considerar que a sinergia de grupo em instituições educacionais constitui-se em forte elemento cultural que, por si mesmo educada e forma os seus alunos.

### **À guisa de conclusão**

Mais importante que mudar o termo é mudar a concepção subjacente ao rótulo utilizado. Cabe ressaltar, portanto, que, com a denominação de gestão, o que se preconiza é uma nova ótica de direção, voltada para a transformação das instituições e de seus processos, como meio para a melhoria das condições de funcionamento do sistema de ensino e suas instituições. Não se pretende, no entanto, fazer tabula rasa e sugerir quemuitos dos cuidados enfatizados pela prática da administração seriam totalmente inúteis.

Cabe lembrar que apenas mudar denominações, em si, nada significa. É necessário que a nova forma de representação denote originalidade e efetiva atuação. Mas, negar ou menosprezar tudo o que a ótica anterior demonstra, corresponderia a negar uma dimensão básica da realidade, uma vez que uma nova ótica é sempre desenvolvida para superar a anterior, mantendo por base, os seus princípios, para determinar o progresso e evolução.

### **REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS**

KLINK, Amir. **Planejamento organizacional**. Palestra proferida na PUC/PR. Curitiba, 1993.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 19976.

OECH, Roger Von. **Um "toc" na cuca**. 8 Ed. São Paulo: Cultura, 1993.

PEREL, Vicente. **Administração: passado, presente e futuro - da formação da oficina à teoria dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1977.

SENGE, Peter. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização da aprendizagem**. São Paulo: Best Seller, 1993.

TRECKEL, Harleigh B. **Novas perspectivas de administração**. Rio de Janeiro: Agir, 1967.

VALERIEN, Jean. **Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco - Mec, 1993.