

O SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA ESCOLA

1. José Carlos Libâneo: Pós-Doutorado pela Universidade de Valladolid (Espanha), Prof. Titular aposentado da Universidade Federal de Goiás.

José Carlos Libâneo¹

Neste capítulo são apresentados alguns elementos básicos para o conhecimento da organização escolar e para a atuação dos professores e do pessoal técnico-administrativo. Serão abordados os seguintes itens: as concepções de organização e gestão escolar; a estrutura organizacional da escola; os elementos constitutivos do processo organizacional.

AS CONCEPÇÕES DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

O estudo da escola como organização de trabalho não é novo, há toda uma pesquisa sobre administração escolar que remonta aos pioneiros da educação nova, nos anos 30. Esses estudos se deram no âmbito da Administração Escolar e, frequentemente, estiveram marcados por uma concepção burocrática, funcionalista, aproximando a organização escolar da organização empresarial. Tais estudos eram identificados com o campo de conhecimentos denominado Administração e Organização Escolar ou, simplesmente Administração Escolar. Nos anos 80, com as discussões sobre reforma curricular dos cursos de Pedagogia e de Licenciaturas, a disciplina passou em muitos lugares a ser denominada de Organização do Trabalho Pedagógico ou Organização do Trabalho Escolar, adotando um enfoque crítico, frequentemente restringido a uma análise crítica da escola dentro da organização do trabalho no Capitalismo. Houve pouca preocupação, com algumas exceções, com os aspectos propriamente organizacionais e técnico-administrativos da escola.

É sempre útil distinguir, no estudo desta questão, um enfoque científico-racional e um enfoque crítico, de cunho sócio-político. Não é difícil aos futuros professores fazerem distinção entre essas duas concepções de organização e gestão da escola. No primeiro enfoque, a organização escolar é tomada como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente; portanto, pode ser planejada, organizada e controlada, de modo a alcançar maiores índices de eficácia e eficiência. As escolas que operam nesse modelo dão muito peso à estrutura organizacional: organograma de cargos e funções, hierarquia de funções, normas e regulamentos, centralização das decisões, baixo grau de participação das pessoas que trabalham na organização, planos de ação feitos de cima para baixo. Este é o modelo mais comum de funcionamento da organização escolar.

O segundo enfoque vê a organização escolar basicamente como um sistema que agrega pessoas, importando bastante a intencionalidade e as interações sociais que acontecem entre elas, o contexto sócio-político etc. A organização escolar não seria uma coisa totalmente objetiva e funcional, um elemento neutro a ser observado, mas uma construção social levada a efeito pelos professores, alunos, pais e integrantes da comunidade próxima. Além disso, não seria caracterizado pelo seu papel no mercado mas pelo interesse público. A visão crítica da escola resulta em diferentes formas de viabili-

zação da gestão democrática, conforme veremos em seguida.

Com base nos estudos existentes no Brasil sobre a organização e gestão escolar e nas experiências levadas a efeito nos últimos anos, é possível apresentar, de forma esquemática, três das concepções de organização e gestão: a técnico-científica (ou funcionalista), a autogestionária e a democrático-participativa.

A concepção *técnico-científica* baseia-se na hierarquia de cargos e funções visando a racionalização do trabalho, a eficiência dos serviços escolares. Tende a seguir princípios e métodos da administração empresarial. Algumas características desse modelo são:

- Prescrição detalhada de funções, acentuando-se a divisão técnica do trabalho escolar (tarefas especializadas).
- Poder centralizado do diretor, destacando-se as relações de subordinação em que uns têm mais autoridades do que outros.
- Ênfase na administração (sistema de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades), às vezes descuidando-se dos objetivos específicos da instituição escolar.
- Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras.
- Maior ênfase nas tarefas do que nas pessoas.

Atualmente, esta concepção também é conhecida como gestão da qualidade total.

A concepção *autogestionária* baseia-se na responsabilidade coletiva, ausência de direção centralizada e acentuação da participação direta e por igual de todos os membros da instituição. Outras características:

- Ênfase nas inter-relações mais do que nas tarefas.
- Decisões coletivas (assembléias, reuniões), eliminação de todas as formas de exercício de autoridade e poder.
- Vínculo das formas de gestão interna com as formas de auto-gestão social (poder coletivo na escola para preparar formas de auto-gestão no plano político).
- Ênfase na auto-organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de eleições e alternância no exercício de funções.
- Recusa a normas e sistemas de controle, acentuando-se a responsabilidade coletiva.
- Crença no poder instituinte da instituição (vivência da experiência democrática no seio da instituição para expandi-la à sociedade) e recusa de todo o poder instituído. O caráter instituinte se dá pela prática da participação e auto-gestão, modos pelos quais se contesta o poder instituído.

A concepção *democrática-participativa* baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação do pessoal da escola. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por

todos. Defende uma forma coletiva de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entretanto, uma vez tomadas as decisões coletivamente, advoga que cada membro da equipe assuma a sua parte no trabalho, admitindo-se a coordenação e avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomada dentro de uma tal diferenciação de funções e saberes.² Outras características desse modelo:

- Definição explícita de objetos sócio-políticos e pedagógicos da escola, pela equipe escolar.
- Articulação entre a atividade de direção e a iniciativa e participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.
- A gestão é participativa mas espera-se, também, a gestão da participação.
- Qualificação e competência profissional.
- Busca de objetividade no trato das questões da organização e gestão, mediante coleta de informações reais.
- Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação dos rumos e ações, tomada de decisões.
- Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados.

2. É necessário alentar que há diversos entendimentos do que deva ser a gestão participativa enquanto forma concreta de organização da escola. Na bibliografia final apresentamos várias obras que expõem diferentes pontos de vista sobre essa questão. O autor apresenta aqui seu próprio entendimento.

Atualmente, o modelo democrático-participativo tem sido influenciado por uma corrente teórica que compreende a organização escolar como cultura. Esta corrente afirma que a escola não é uma estrutura totalmente objetiva, mensurável, independente das pessoas, ao contrário, ela depende muito das experiências subjetivas das pessoas e de suas interações sociais, ou seja, dos significados que as pessoas dão às coisas enquanto significados socialmente produzidos e mantidos. Em outras palavras, dizer que a organização é uma cultura significa que ela é construída pelos seus próprios membros.

Esta maneira de ver a organização escolar não exclui a presença de elementos objetivos, tais como as ferramentas de poder externas e internas, a estrutura organizacional, e os próprios objetivos sociais e culturais definidos pela sociedade e pelo Estado. Uma visão sócio-crítica propõe considerar dois aspectos interligados: por um lado, compreende que a organização é uma construção social, a partir da Inteligência subjetiva e cultural das pessoas, por outro, que essa construção não é um processo livre e voluntário, mas mediatizado pela realidade sócio-cultural e política mais ampla, incluindo a influência de forças externas e internas marcadas por interesses de grupos sociais, sempre contraditórios e às vezes conflitivos. Busca relações solidárias, formas participativas, mas também valoriza os elementos internos do processo organizacional- o planejamento, a organização e a gestão, a direção, a avaliação, as responsabilidades individuais dos membros da equipe e a ação organizacional coordenada e supervisionada, já que precisa atender a objetivos sociais e políticos muito claros, em relação à escolarização da população.

As concepções de gestão escolar refletem portanto, posições políticas e concepções de homem e sociedade. O modo como uma escola se organiza e se estrutura tem um caráter pedagógico, ou seja,

depende de objetivos mais amplos sobre a relação da escola com a conservação ou a transformação social. A concepção funcionalista, por exemplo, valoriza o poder e a autoridade, exercidas unilateralmente. Enfatizando relações de subordinação, determinações rígidas de funções, hipervalorizando a racionalização do trabalho, tende a retirar ou, ao menos, diminuir nas pessoas a faculdade de pensar e decidir sobre seu trabalho. Com isso, o grau de envolvimento profissional fica enfraquecido.

As duas outras concepções valorizam o trabalho coletivo, implicando a participação de todos nas decisões. Embora ambas tenham entendimentos das relações de poder dentro da escola, concebem a participação de todos nas decisões como importante ingrediente para a criação e desenvolvimento das relações democráticas e solidárias. Adotamos, neste livro, a concepção democrático-participativa.

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE UMA ESCOLA

Toda a instituição escolar necessita de uma estrutura de organização interna, geralmente prevista no Regimento Escolar ou em legislação específica estadual ou municipal. O termo *estrutura* tem aqui o sentido de ordenamento e disposição das funções que asseguram o funcionamento de um todo, no caso a escola. Essa estrutura é comumente representada graficamente num *organograma*—um tipo de gráfico que mostra a inter-relações entre os vários setores e funções de uma organização ou serviço. Evidentemente a forma do organograma reflete a concepção de organização e gestão. A estrutura organizacional de escolas se diferencia conforme a legislação dos Estados e Municípios e, obviamente, conforme as concepções de organização e gestão adotada, mas podemos apresentar a estrutura básica com todas as unidades e funções típicas de uma escola.

ORGANOGRAMA BÁSICO DE ESCOLAS



CONSELHO DE ESCOLA

O Conselho de Escola tem atribuições consultivas, deliberativas e fiscais em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no Regimento Escolar. Essas questões, geralmente, envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Em vários Estados o Conselho é eleito no início do ano letivo. Sua composição tem uma certa proporcionalidade de participação dos docentes, dos especialistas em educação, dos funcionários, dos pais e alunos, observando-se, em princípio, a paridade dos integrantes da escola (50%) e usuários (50%). Em alguns lugares o Conselho de Escola é chamado de “colegiado” e sua função básica é democratizar as relações de poder (Paro, 1998; Cizeski e Romão, 1997)³

DIREÇÃO

O diretor coordena, organiza e gerencia todas as atividades da escola, auxiliado pelos demais componentes do corpo de especialistas e de técnicos-administrativos, atendendo às leis, regulamentos e determinações dos órgãos superiores do sistema de ensino e às decisões no âmbito da escola e pela comunidade. O assistente de diretor desempenha as mesmas funções na condição de substituto eventual do diretor.

- **Setor técnico-administrativo**

O setor técnico-administrativo responde pelas atividades-meio que asseguram o atendimento dos objetivos e funções da escola.

A *Secretaria Escolar* cuida da documentação, escrituração e correspondência da escola, dos docentes, demais funcionários e dos alunos. Responde também pelo atendimento ao público. Para a realização desses serviços, a escola conta com um secretário e escriturários ou auxiliares da secretaria.

O setor técnico-administrativo responde, também, pelos serviços auxiliares (Zeladoria, Vigilância e Atendimento ao público) e Multimeios (biblioteca, laboratórios, videoteca etc.).

A *Zeladoria*, responsável pelos serventes, cuida da manutenção, conservação e limpeza do prédio; da guarda das dependências, instalações e equipamentos; da cozinha e da preparação e distribuição da merenda escolar; da execução de pequenos consertos e outros serviços rotineiros da escola.

A *Vigilância* cuida do acompanhamento dos alunos em todas as dependências do edifício, menos na sala de aula, orientando-os quanto a normas disciplinares, atendendo-os em caso de acidente ou enfermidade, como também do atendimento às solicitações dos professores quanto a material escolar, assistência e encaminhamento de alunos.

O serviço de *Multimeios* compreende a biblioteca, os laboratórios, os equipamentos audiovisuais, a videoteca e outros recursos didáticos.

- **Setor Pedagógico**

O setor pedagógico compreende as atividades de coordenação pedagógica e orientação educacional. As funções desses especialistas variam conforme a legislação estadual e municipal, sendo que em muitos lugares suas atribuições ora são unificadas em apenas uma pessoa, ora são desempenhadas por professores. Como são funções especializadas, envolvendo habilidades bastante especiais, recomenda-se que seus ocupantes sejam formados em cursos de Pedagogia ou adquiram formação pedagógico-didática específica.⁴

O *coordenador pedagógico* ou professor coordenador supervisiona, acompanha, assessora, avalia as atividades pedagógico-curriculares. Sua atribuição prioritária é prestar assistência pedagógico-didática aos

3. A descrição das várias funções da estrutura organizacional das escolas foi retirada, em boa parte, do livro de Vitor H. Paro, *Por Dentro da Escola Pública*, (1996).

4. A formação específica de supervisores ou coordenadores pedagógicos tem sido motivo de bastante polêmica entre os educadores, com diferenças marcantes de posições. Para melhor conhecimento do assunto, ver o livro *Pedagogia e Pedagogos, para quê?* (Libâneo, 1999), e o artigo de Libâneo e Pimenta, na revista *Educação e Sociedade*, n.68, 1999.

professores em suas respectivas disciplinas, no que diz respeito ao trabalho ao trabalho interativo com os alunos. Há lugares em que a coordenação restringe-se à disciplina em que o coordenador é especialista; em outros, a coordenação se faz em relação a todas as disciplinas. Outra atribuição que cabe ao coordenador pedagógico é o relacionamento com os pais e a comunidade, especialmente no que se refere ao funcionamento pedagógico-curricular e didático da escola e comunicação e interpretação da avaliação dos alunos.

O orientador educacional, onde essa função existe, cuida do atendimento e do acompanhamento escolar dos alunos e também do relacionamento escola-pais-comunidade.

O Conselho de Classe ou Série é um órgão de natureza deliberativa quanto à avaliação escolar dos alunos, decidindo sobre ações preventivas e corretivas em relação ao rendimento dos alunos, ao comportamento discente, às promoções e reprovações e a outras medidas concernentes à melhoria da qualidade da oferta dos serviços educacionais e ao melhor desempenho escolar dos alunos.

- **Instituições Auxiliares**

Paralelamente à estrutura organizacional, muitas escolas mantêm Instituições Auxiliares tais como: a APM (Associação de Pais e Mestres), o Grêmio Estudantil e outras como Caixa Escolar, vinculadas ao Conselho de Escola (onde este existia) ou ao Diretor.

A *APM* reúne os pais de alunos, o pessoal docente e técnico-administrativo e alunos maiores de 18 anos. Costuma funcionar mediante uma diretoria executiva e um conselho deliberativo.

O *Grêmio Estudantil* é uma entidade representativa dos alunos criada pela lei federal n.7.398/85, que lhe confere autonomia para se organizarem em torno dos seus interesses, com finalidades educacionais, culturais, cívicas e sociais.

Ambas as instituições costumam ser regulamentadas no Regime Escolar, variando sua composição e estrutura organizacional. Todavia, é recomendável que tenham autonomia de organização e funcionamento, evitando-se qualquer tutelamento por parte da Secretaria da Educação ou da direção da escola.

Em algumas escolas, funciona a Caixa Escolar, em outras um setor de assistência ao estudante, que presta assistência social, econômica, alimentar, médica e odontológica aos alunos carentes.

- **Corpo Docente**

O Corpo docente é constituído pelo conjunto dos professores em exercício na escola, que tem como função básica realizar o objetivo prioritário da escola, o ensino. Os professores de todas as disciplinas formam, junto com a direção e os especialistas, a equipe escolar. Além do seu papel específico de docência das disciplinas, os professores também têm responsabilidades de participar na elaboração do plano escolar ou projeto pedagógico-curricular, na realização das atividades da escola e nas decisões dos Conselhos de Escola e de classe ou série, das reuniões com os pais (especialmente na comunicação e interpretação da avaliação), da APM e das demais atividades cívicas, culturais e recreativas da comunidade.

OS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO SISTEMA DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA ESCOLA

A gestão democrática-participativa valoriza a participação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, concebe a docência como trabalho interativo, aposta na construção coletiva dos objetivos e funcionamento da escola, por meio da dinâmica intersubjetiva, do diálogo, do consenso. Nos itens interiores mostramos que o processo de tomada de decisão inclui, também, as ações necessárias para colocá-la em prática. Em razão disso, faz-se necessário o emprego dos elementos ou processo organizacional, tal como veremos adiante.

De fato, a organização e gestão refere-se aos meios de realização do trabalho escolar, isto é, à racionalização do trabalho e à coordenação do esforço coletivo do pessoal que atua na escola, envolvendo os aspectos, físicos e materiais, os conhecimentos e qualificações práticas do educador, as relações humano-interacionais, o planejamento, a administração, a formação continuada, a avaliação do trabalho escolar. Tudo em função de atingir os objetivos. Ou seja, como toda instituição as escolas buscam resultados, o que implica uma ação racional, estruturada e coordenada. Ao mesmo tempo, sendo uma atividade coletiva, não depende apenas das capacidades e responsabilidades individuais, mas de objetivos comuns e compartilhados e de ações coordenadas e controladas dos agentes do processo.

O processo de organização educacional dispõe de elementos constitutivos⁵ que são, na verdade, instrumentos de ação mobilizados para atingir os objetivos escolares.

5. Esses elementos constitutivos da organização são designados, também, na bibliografia especializada, de funções administrativas ou etapas do processo administrativo. Os autores geralmente mencionam as quatro funções estabelecidas nas teorias clássicas da Administração Geral: planejamento, organização, direção, controle.

Tais elementos ou instrumentos de ação são:

Planejamento - processo de explicitação de objetivos e antecipação de decisões para orientar a instituição, prevendo-se o que se deve fazer para atingi-los.

Organização - Atividade através da qual se dá a racionalização dos recursos, criando e viabilizando as condições e modos para se realizar o que foi planejado.

Direção/Coordenação - Atividade de coordenação do esforço coletivo do pessoal da escola.

Formação continuada - Ações de capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da escola para que realizem com competência suas tarefas e se desenvolvam pessoal e profissionalmente.

Avaliação - comprovação e avaliação do funcionamento da escola.