

CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ESCUELA: CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS PARA UN EXAMEN CRÍTICO DE LA DISCUSIÓN ACTUAL EN BRASIL

*José Carlos Libâneo**

INTRODUCCIÓN

Las escuelas existen para promover el desarrollo de las potencialidades físicas, cognitivas y afectivas de los alumnos a través del aprendizaje de saberes y de modos de acción, con el fin de que se transformen en ciudadanos participativos en la sociedad en la que viven. Su objetivo primordial, por lo tanto, es la enseñanza y el aprendizaje, que se obtiene a través de las actividades pedagógicas, curriculares y docentes. Éstas, a su vez, son viabilizadas por las formas de organización escolar y de gestión. Se constituyen así dos campos de investigación, de prácticas y de ejercicio profesional, articulados entre sí por la correlación, en una institución, entre fines y medios.

El examen de las diferentes concepciones pedagógicas y, dentro de ellas, de la visión de escuela, permite deducir que ninguna niega el hecho de que las escuelas son instituciones sociales que para cumplir sus objetivos necesitan ser, de alguna forma, administradas o gestionadas. Sin embargo, esas concepciones presentan posiciones diferentes y, a menudo, en conflicto, en relación con el objetivo social de las escuelas y las formas organizacionales. Este artículo plantea un cotejo crítico de esas posiciones en el contexto edu-

* Profesor Titular de la Universidad Católica de Goiás, Goiania, Brasil. El autor agradece las contribuciones de Mirza Seabra Toschi y Raquel A. M. Madeira Freitas para la mejoría del texto. Agradece también, a Inmaculada Egido, de la UAM, por propiciar este espacio de discusión en el campo de la Educación Comparada y por la revisión del texto en español.

cacional brasileño, buscando entender especialmente qué papel reservan a las formas de organización y gestión en relación con la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. ¿Tiene la organización y la gestión un papel reconocido, por parte de los gobiernos y de los estudiosos de la educación, en el proveimiento de condiciones para alcanzar los objetivos de la escuela? Admitida la necesidad de la gestión, ¿cómo se forman los directores de escuela, gestores escolares o coordinadores pedagógicos? ¿En qué grado se proyectan las diferencias en la visión del objetivo de las escuelas en distintas visiones de las prácticas de gestión en el funcionamiento de las mismas?

La línea orientadora de la discusión pretende mostrar que el papel de las formas de organización y gestión de la escuela para la calidad de enseñanza depende de la identificación de diferencias en la concepción de la sociedad y en los objetivos propuestos para la escuela en función de esa concepción. En efecto, admitida la necesidad social de que las escuelas dispongan de medios organizacionales (de alguna naturaleza) para alcanzar sus objetivos, algunas cuestiones anteceden a esa afirmación. ¿Para qué modelo de sociedad son educados los alumnos? ¿Qué significa aprender en relación con esa visión de la sociedad? ¿En qué consisten, exactamente, los aprendizajes escolares? ¿Qué espera de una escuela la comunidad, las familias y los propios alumnos? ¿Qué características de una escuela influyen en lo que se dice en la comunidad respecto del nivel de la calidad de la enseñanza y de la reputación de la misma? Pero, por otro lado, ¿qué se entiende por calidad de enseñanza? Se podría, por ejemplo, afirmar que una escuela bien organizada y administrada es aquella que crea y garantiza condiciones organizacionales, operacionales y pedagógico-didácticas para el buen desempeño de profesores y alumnos en el aula, para obtener éxito en el aprendizaje. De hecho, hay estudios que comprueban la efectividad de las características organizacionales en el éxito escolar de los alumnos (NÓVOA, 1995; BARROSO, 1996; LUCK, 1998). Sin embargo, hay concepciones de la escuela que, aunque estén interesadas en resultados escolares positivos, disminuyen la importancia de esas características por entender que representan formas de control de trabajo típicas de la administración empresarial capitalista. Otras conciben a las escuelas mucho más como espacios de convivencia y socialización que como espacios de aprendizaje de contenidos o de promoción del desarrollo mental, abandonando formas más estructuradas de organización del trabajo escolar. También hay propuestas que, asentadas en el principio de la auto-

nomía, imaginan que las escuelas pueden operar sin vínculos institucionales con otras instancias de la sociedad y del sistema escolar. En cada uno de esos casos, surgen concepciones peculiares acerca del papel de las prácticas de organización y gestión en relación a los objetivos deseados.

En este texto se plantea la reflexión sobre estas cuestiones, teniendo como base la observación de la realidad de las escuelas y el soporte de la producción bibliográfica disponible. Aunque el tema permita asociaciones con las políticas y directrices educacionales, la organización del sistema de enseñanza, las formas específicas de organización del currículo, como los ciclos de escolarización¹, las modalidades de evaluación, las relaciones entre lo público y lo privado, los criterios de calidad de enseñanza, etc., lo que se abordará aquí se refiere más directamente a las condiciones y prácticas de organización y gestión de la escuela, tomadas en el sentido estricto.

Es necesario aclarar que en Brasil la expresión «organización y gestión de la escuela» no tiene un empleo unánime entre los estudiosos, al igual que ocurre con otras denominaciones. En la tradición de los estudios sobre la escuela, ya en las primeras décadas del siglo XX, las cuestiones relacionadas con la planificación, la organización, la gestión y el control de actividades educacionales estuvieron vinculadas al término «Administración Escolar». En 1963 un prestigioso autor publicó un libro con el título *Organización y Administración Escolar*, dando más amplitud al término «organización»². En los años 50, uno de los primeros sistematizadores de la administración escolar en el país, José Querino Ribeiro (1952) aunque manteniendo «Administración Escolar», consideraba el término gestión más abarcador, al incorporar los aspectos filosóficos y políticos implicados en la administración. Recientemente, ese término volvió al uso corriente. Hacia los años 80, a causa del recrudescimiento de la visión ideológica y política de la escuela, se adoptó en los medios intelectuales de izquierda la expresión «Organización

¹ Los ciclos de escolarización se refieren a una organización flexible en la secuencia de grados escolares, en la que se respetan los distintos ritmos de aprendizaje de los alumnos. Conforme las orientaciones curriculares oficiales, los ocho años de la enseñanza fundamental están organizados en cuatro ciclos.

² Lourenço Filho escribió en ese libro: «*Organizar* (...) es disponer bien elementos (cosas y personas), dentro de condiciones operativas (modos de hacer), que conducen a fines determinados. *Administrar* es reglamentar todo eso, demarcando esferas de responsabilidad y niveles de autoridad en las personas congregadas, para que no se pierda la cohesión del trabajo y su eficiencia general» (FILHO, 1997: 41).

del trabajo escolar», en la que predominaba como contenido el análisis de la escuela con base en la crítica a las formas de organización del trabajo capitalista. En 1996 apareció un libro que se hizo clásico en el ámbito de la Administración Escolar, en la visión marxista, en la que el autor argumenta que «la administración puede ser vista, tanto en la teoría como en la práctica, como dos amplios campos que se interpenetran: la «racionalización del trabajo» y la «coordinación del esfuerzo humano colectivo» (PARO, 1986). El autor se esfuerza para comprender la administración en general, común en todo tipo de estructura social, y la administración general, forma concreta de la administración históricamente determinada por las relaciones económicas, políticas, sociales, que se constatan bajo el modo de producción capitalista. De ahí se destaca su carácter instrumental y, como tal, aplicable a una visión de la administración escolar orientada a la transformación social.

A causa de esa variedad de interpretaciones, adoptamos, para este balance crítico, la expresión organización y gestión, en la que organización se entiende como la unidad social que reúne personas que interactúan entre sí y que opera a través de estructuras y procesos organizativos propios para alcanzar los objetivos de la institución; y gestión, como el proceso de toma de decisiones y la dirección y control de esas decisiones³. Incorporamos en esta expresión los mismos fenómenos identificados por los autores mencionados, en su sentido más simple y común: conjunto de condiciones, medios y recursos intelectuales, físicos, materiales y financieros y de las formas de administración, coordinación y gestión del trabajo de las personas, para que se alcancen los objetivos propios de las escuelas⁴.

Para organizar la discusión sobre el papel que se ha otorgado a la organización y la gestión de las escuelas en el logro de objetivos educativos, el

³ En la práctica, los términos organización y administración pueden ser utilizados combinadamente, una vez que se explicita el contenido de cada uno. Por ejemplo, los ámbitos de estudio de la administración definidos por Paro, la racionalización y la coordinación del trabajo, cubren, también, el contenido de la organización.

⁴ El autor de este artículo no desconoce la interpretación más avanzada de las formas de organización de la escuela como espacio de aprendizaje, en el sentido de comunidad de aprendizaje, definido por Pérez Gómez como lugar en que se vivencian y se comparten prácticas y valores (1998: 97). En ese sentido, las prácticas de organización y gestión son prácticas educativas, que influyen en los procesos de aprendizaje de los alumnos y en las actividades profesionales de los profesores, constituyéndose, de esa forma, en espacio de formación continuada.

texto muestra, en el primer apartado, el desarrollo teórico de los estudios de Administración Escolar en Brasil y su aplicación profesional. En el segundo punto se presentan elementos históricos para situar la relación entre los cambios políticos ocurridos en el país en los últimos 50 años y el desarrollo de las concepciones de organización y gestión. El tercero presenta algunas conclusiones preliminares y, finalmente, en el cuarto apartado, se discuten algunos dilemas socio-pedagógicos en relación con el estudio de la escuela y la perspectiva de su superación.

I. ¿«ADMINISTRACIÓN ESCOLAR» U «ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA ESCUELA»? LA TRAYECTORIA DEL CAMPO DISCIPLINAR (INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA) Y DE LAS MODALIDADES DE EJERCICIO PROFESIONAL

En la década de 1930, debido a la ampliación de la demanda escolar y al aumento del número de escuelas y de profesores, se fueron delineando en Brasil acciones directas desde el poder público para hacer más efectivo el sistema de enseñanza, incluyendo entre ellas la preparación de profesionales de la educación. Se pactó que el planeamiento de las políticas educacionales, de la gestión del sistema de enseñanza y de las escuelas serían tareas de pedagogos, por lo cual se hizo necesario regular los estudios de Pedagogía.

La primera legislación específica de esos estudios surgió en 1939, existiendo posteriormente otras tres reglamentaciones: en 1962, en 1969 y, la más reciente, en 2006. La de 1939 definía la formación del pedagogo como técnico de educación⁵, con una duración de tres años, tras los cuales se obtenía el título de «bachiller en Pedagogía». Con un año de estudios más, se formaba al profesor para enseñar en las Escuelas Normales, con el título de «licenciado en Pedagogía»⁶. Entre las asignaturas del currículo del bachiller se

⁵ Esa legislación, publicada en forma de Decreto-Ley, reglamentaba los estudios para formar al «técnico de educación», designación genérica para profesionales que ocuparían en el Ministerio de Educación funciones de planeamiento, supervisión e inspección de escuelas. En los documentos legales siguientes, el profesional formado en el curso de Pedagogía pasó a ser designado «especialista en educación», para desempeñar tareas no docentes en la escuela, tales como director de escuela, supervisor pedagógico o inspector escolar.

⁶ En Brasil, «Bacharel» (Bachiller) es el título universitario conferido a un estudiante que ha concluido la carrera universitaria en un campo profesional (p. ej., bacharel en Química, ba-

incluían la Administración Escolar y la Educación Comparada⁷. La Administración Escolar también aparecía en el currículo de formación del licenciado. Esa legislación fue modificada por la Resolución n.º 251/1962, para atender a la Ley de Directrices y Bases aprobada por el Congreso Nacional en el año anterior. Dicha Resolución establecía para el curso de Pedagogía la función de formar especialistas en educación, así como profesores para los cursos normales. En el currículo se mantuvieron las asignaturas de Administración Escolar y Educación Comparada. En ese mismo año, el Parecer n.º 292/1962 fijó las asignaturas pedagógicas de los cursos de licenciatura para la formación de profesores para el antiguo gimnasio⁸ y la enseñanza secundaria, en cuyo currículo constaba la asignatura Elementos de Administración Escolar, que tenía como fin llevar al licenciado a conocer la escuela en la que actuaría, sus objetivos, su estructura y los principales aspectos de su funcionamiento, además de propiciar una visión unitaria de la relación escuela-sociedad.

De esa manera, la denominación «Administración Escolar» comprendía el estudio de las cuestiones relacionadas con el planeamiento, la organización, la gestión y el control de actividades educacionales, dentro de los parámetros de la Administración Clásica.

En 1969, ya durante el régimen militar, se define como finalidad de los estudios de Pedagogía la formación de profesionales no docentes, denominados «especialistas», para ejercer actividades de inspección escolar, supervisión escolar, orientación educacional y dirección de escuelas. Se definieron cuatro habilitaciones: Magisterio de asignaturas de los cursos normales, Orientación Educacional, Administración Escolar y Supervisión e Inspección Escolar. En el currículo de formación para la habilitación Administración Escolar se introdujeron las siguientes asignaturas: Estructura y

charel en Derecho, etc.). «Licenciado» es el título universitario conferido a un estudiante que ha concluido una carrera de formación de profesores, es decir, que prepara a alguien para ejercer la docencia. «Escuela Normal» o Curso Normal, es el curso de grado medio para la preparación de profesores para la Educación Infantil y años iniciales de la enseñanza básica. La ley de Directrices y Bases de la Educación en vigor prevé la extinción de la Escuela Normal a corto plazo, así que todos los profesores vienen a tener formación superior.

⁷ Esa asignatura fue mantenida en la reglamentación de 1962 pero, infelizmente, desapareció completamente en las reglamentaciones posteriores.

⁸ Gimnasio es la antigua denominación atribuida a los estudios para las edades de 11 a 14 años.

Funcionamiento de la Enseñanza, Principios y Métodos de Administración Escolar, Administración de la Escuela y Estadística Aplicada a la Educación. En los cursos de formación de profesores, la única asignatura destinada a contenidos relacionados con el sistema de enseñanza y la gestión de las escuelas fue Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza. Se argumentaba que, con la denominación Administración Escolar, el aspecto administrativo acababa prevaleciendo, sin que se considerasen aspectos específicos referentes a la estructura y funcionamiento de la enseñanza.

Sin embargo, para cada habilitación, fue incluida la asignatura Principios y Métodos de... (Administración, Orientación Educacional, Supervisión, etc.). Es importante señalar que, a lo largo de los años 70, se va afirmando la idea de la formación a nivel superior de los profesores de las series iniciales de la escolarización⁹, y se va consolidando la idea de formación de especialistas en cursos de pos-graduación *lato sensu* (estudios posteriores a la graduación), a partir de la consigna «formar el especialista en el profesor».

Dentro de la visión tecnicista de la legislación, la asignatura «Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza» concebía a las escuelas como algo listo y definido en el interior de un sistema educacional racionalmente organizado y de una sociedad orgánicamente constituida y funcional. Como indica Saviani (1987), se pedía prestado el modelo biológico para definir el papel de la asignatura, en el cual estructura indicaba la anatomía de la enseñanza (los órganos que la constituyen, sus características básicas) y funcionamiento la fisiología de la enseñanza (el modo como funcionan los distintos órganos que constituyen la enseñanza). El meollo de la asignatura estaba, así, en la descripción de los órganos y su funcionamiento y en el análisis de sus componentes administrativos y curriculares, a través de los textos legislativos (leyes, decretos, resoluciones), es decir, de lo que estaba instituido y consolidado en ley.

A partir de 1980, con una intensa vuelta a las discusiones sobre las políticas educacionales, la escuela pública y la legislación educacional, posible

⁹ Esa iniciativa se llevó a la práctica en la primera mitad de los años 80, de forma no oficial pero con apoyo oficial oculto, en iniciativas aisladas, que se fueron convirtiendo en una corriente cada vez más fuerte. La incongruencia, sin embargo, fue la de llamar los estudios de formación para los años iniciales de la escolarización «Pedagogía», descaracterizando la concepción hasta entonces corriente de comprender los estudios de Pedagogía como ahondamiento de estudios teóricos, investigación educacional y desempeño de actividades no docentes.

por la relajación de la dictadura militar vigente desde 1964, toda la legislación anterior pasó a ser cuestionada, debido a su mencionado carácter tecnocrático y positivista. La asignatura Estructura pasó a trabajarse desde una perspectiva político-ideológica, utilizándose textos «críticos» en detrimento de los documentos legales. A pesar del esfuerzo positivo que ello supuso para llevar a cabo un análisis crítico de la legislación y de la realidad de la enseñanza, ese enfoque se hizo parcial y frecuentemente «partidista». En muchos casos, la reducción del estudio al análisis político-ideológico del sistema de enseñanza y de la legislación hizo que se perdiera la especificidad del contenido de la Administración Escolar. En algunos cursos de formación de profesores, las asignaturas Administración Escolar y Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza fueron sustituidas por denominaciones como Educación Brasileña, Políticas Educativas, Organización del Trabajo Pedagógico (o Escolar), Gestión Escolar, predominando más el análisis político que las cuestiones propiamente administrativas.

En ese mismo periodo, los profesores se organizaron en asociaciones destinadas a cambiar la legislación y, específicamente, a controlar el proceso de reforma de los programas de formación de educadores, en contra de las decisiones centralizadas del Ministerio de Educación (SILVA, 1988). En 1980 se creó el «Comité Pro-Reformulación de los cursos de Formación de los Profesionales de Educadores», transformado en 1990 en Asociación Nacional por la Formación de los Profesionales de la Educación (ANFOPE). Hacia los años 1983-84, la consigna de ese movimiento era la crítica a la fragmentación del trabajo pedagógico producida por la división técnica del trabajo en la escuela. A causa de ello, algunas Facultades de Educación eliminaron del currículo de Pedagogía las habilitaciones profesionales de Administración Escolar y Supervisión e Inspección Escolar, dejando sólo dos. Sin embargo, se mantuvieron en el currículo asignaturas como Organización del Trabajo Escolar y Estructura y Funcionamiento de la Enseñanza, creyéndose que con ellas se formaría también al gestor escolar. Así, se definió como perfil profesional del pedagogo:

«Profesional habilitado para actuar en la enseñanza, en la organización y gestión de sistemas, unidades y proyectos educativos y en la producción y difusión del conocimiento, en diversas áreas de la educación, siendo la docencia la base obligatoria de su formación e identidad profesionales» (BRASIL - MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 1999).

Fuera de las Facultades, como consecuencia de esos cambios curriculares, las Secretarías de Educación retiraron de las escuelas o dejaron de contratar a pedagogos profesionales, perjudicando la atención pedagógico-didáctica prestada a las escuelas y descaracterizando el papel de los pedagogos-especialistas como profesionales. Paralelamente, las asociaciones de pedagogos (por ejemplo, Asociación Nacional de Orientadores Educativos y Asociación Nacional de Supervisores Educativos) se autoeliminaron. El resultado fue la pérdida del espacio de discusión teórico-práctica de la pedagogía y del ejercicio profesional del pedagogo que existía en esas asociaciones. Con ello se acentuó el desprestigio de los temas asociados a la administración y organización de la escuela.

Con el proceso de redemocratización que culmina con la promulgación de la nueva Constitución en 1988, y ya en un contexto de normalidad democrática, se intentó recuperar la especificidad del estudio de la estructura y organización de las escuelas, aunque manteniendo la perspectiva crítica. Así, el enfoque legalista, formal y descontextualizado fue siendo modificado en el sentido de privilegiar la discusión de alternativas para la reconstrucción de la escuela y del sistema educacional brasileño, teniendo como método la reflexión dialéctica entre decisiones centrales y decisiones locales, entre el nivel macro de las perspectivas más generales de cuño sociológico, político y económico, y el micro de los procesos internos de la escuela.

En 1996 fue publicada la Ley Federal n.º 9.394/96, que determinó las Directrices y Bases de la Educación Nacional, en la que se definen los cursos de formación profesional de educadores, pero sin afrontar y resolver los dilemas de casi 30 años. Esa Ley Federal define lo siguiente sobre los profesionales de la educación:

«Art. 62. La formación de docentes para actuar en la educación básica se hará a nivel superior, en cursos de licenciatura, de graduación plena, en universidades e institutos superiores de educación, admitida como formación mínima para el ejercicio del magisterio en la educación infantil y en los cuatro primeros años de la enseñanza fundamental, la ofrecida en grado medio, en la modalidad Normal.

Art. 63. Los institutos superiores de educación mantendrán: I - cursos formadores de profesionales para la educación básica, incluido el curso normal superior, destinado a la formación de docentes para la educación in-

fantil y para los primeros años de la enseñanza fundamental. II - programas de formación pedagógica para portadores de diplomas de educación superior que quieran dedicarse a la educación básica. III - programas de educación continuada para los profesionales de educación de los distintos niveles.

Art. 64. La formación de profesionales de la educación para administración, planeamiento, inspección, supervisión y orientación educacional para la educación básica, se hará en cursos de graduación en pedagogía o a nivel de pos-grado, a criterio de la institución de enseñanza, en esta formación, la base común nacional».

Esas disposiciones fueron desarrolladas por la Resolución n.º 1/15.2006, del Consejo Nacional de Educación, que constituye la cuarta reglamentación 37 años después de la de 1969. En ella se establecen las normas para la formación de profesionales de educación infantil y de los años iniciales de la enseñanza fundamental, en una carrera que se denomina Pedagogía. En cuanto a los Institutos Superiores de Educación se concretaron en muy pocas instituciones a causa de la reacción de movimientos organizados de educadores, tanto por ser establecidos fuera de las universidades como porque se consideraban modalidades apresuradas de formación del profesor dentro de orientaciones neoliberales. El art. 64 no fue regulado según lo establecido, como se verá más adelante, beneficiando la posición más hegemónica entre los movimientos organizados de educadores de suprimir de la legislación la formación específica de pedagogos-especialistas para actuar en las escuelas en funciones no docentes.

El curso de Pedagogía está definido en la Resolución en los siguientes términos:

«Art. 4.º El curso de licenciatura en Pedagogía se destina a la formación de profesores para ejercer funciones de magisterio en la Educación Infantil y en los años iniciales de la Enseñanza Fundamental, en los cursos de Enseñanza Media, en la modalidad Normal, de Educación Profesional en el área de servicios y apoyo escolar y en otras áreas en las que sean previstos conocimientos pedagógicos. Párrafo único. Las actividades docentes también comprenden la participación en la organización y gestión de sistemas e instituciones de enseñanza, abarcando: I - planeamiento, ejecución, coordinación, acompañamiento y evaluación de tareas típicas del sector de Educación; II - planeamiento, ejecución, coordinación, acompañamiento y evaluación de proyectos y experiencias educativas no escolares; III - pro-

ducción y difusión del conocimiento científico-tecnológico del campo educacional, en contextos escolares y no escolares.

Art. 5.º El egresado del curso de Pedagogía deberá ser apto para: (...) XII - participar de la gestión de las instituciones contribuyendo a la elaboración, instalación, coordinación, acompañamiento y evaluación del proyecto pedagógico; XIII - participar de la gestión de las instituciones planeando, ejecutando, acompañando y evaluando proyectos y programas educacionales, en ambientes escolares y no escolares.

Art. 14. La Licenciatura en Pedagogía, en los términos de los Pareceres CNE n.º 5/2005 y 3/2006 y de esta Resolución, asegura la formación de profesionales de la educación prevista en el art. 64, según el inciso VIII del art. 3.º de la Ley 9.394/96».

Puede constatarse en estas disposiciones que los estudios de Pedagogía adquieren una exagerada ampliación de funciones, pues forman en un solo curso y por igual al profesor, al gestor y al investigador. Y no únicamente para las escuelas, sino también para instituciones no escolares.

Como puede deducirse, la historia de la formación de profesionales para la educación tiene una tendencia a separar, por un lado, los estudios de Pedagogía como lugar de formación de los «especialistas» (profesionales no docentes) y, más tarde, de formación de profesores para primeros años de la enseñanza básica, y por otro, la formación de profesores para las asignaturas específicas (Historia, Geografía, Física, Matemáticas, etc.) que se imparten tras la educación primaria. Esta situación plantea la discusión de dos puntos cruciales:

a) La identidad epistemológica del curso de Pedagogía ¿La pedagogía tiene un contenido propio y una peculiaridad investigadora? ¿El pedagogo es necesario en la escuela? ¿Qué hace el pedagogo? ¿El pedagogo no sería un especialista «en generalidades»?

b) La formación «pedagógica» de los profesores que imparten asignaturas específicas en los últimos años de la enseñanza básica y en la enseñanza media.

La cuestión de la identidad de los estudios de Pedagogía es discutida por Silva (2003). La autora opina que la legislación de 1939, que instituyó el curso de Pedagogía para formar al técnico de educación, no explicitó el papel de

pedagogo, ni las escuelas tenían ocupación para esos graduados. La reglamentación de 1969, como se ha mencionado, define los estudios de Pedagogía explícitamente como formación de profesores para el Curso Normal y de especialistas para las actividades de administración escolar, orientación educacional, supervisión escolar e inspección escolar. Con esta reglamentación se define el campo de trabajo del pedagogo, se consolida en las escuelas la presencia de profesionales no docentes y la exigencia de formación específica para los ocupantes de esos cargos. Aunque hubo problemas en la colocación profesional del pedagogo en las escuelas (SILVA, 2003: 56), el hecho es que se fue generalizando su presencia en las mismas, hasta el punto de que se crearon asociaciones profesionales ligadas a cada una de las habilitaciones. Sin embargo, esto suscitó críticas por parte de los sectores de la comunidad científica, principalmente por el exceso de profesionales que trabajarían en las escuelas (el administrador escolar, el supervisor escolar, el orientador educacional). Esa fue la base de la fuerte crítica a la «fragmentación del trabajo pedagógico», pues las escuelas tenían que absorber por lo menos a tres profesionales con nivel superior «cada uno encargado de una parte del trabajo en el interior de la escuela», conforme Silva.

Actualmente, tras la reciente homologación de la Resolución del Consejo Nacional de Educación, en 2006, persisten dos posiciones antagónicas sobre el trabajo del pedagogo-especialista para actividades no docentes. La primera defiende que esas funciones deben ser desempeñadas por profesionales que ya son profesores y, por lo tanto, es contraria a la formación específica para cargos relacionados con la Administración Escolar¹⁰. La segunda posición defiende que las escuelas necesitan profesionales con formación específica para la dirección y coordinación pedagógica. En ese caso, el curso de Pedagogía estaría dividido en bachillerato en Pedagogía y en cursos de licenciatura. El curso de bachillerato se destinaría a la formación de profesionales de la educación no docentes, encargados de los estudios teóricos de la Pedagogía, la investigación pedagógica y el ejercicio profesional en el sistema de enseñanza, en las escuelas y en otras instituciones educacionales, incluso no escolares, según habilitaciones que se definirían. Los cursos de li-

¹⁰ Este tipo de posicionamiento admite la formación de especialistas en el nivel de especialización o en cursos de pos-graduación denominados en Brasil de «pos-graduación *lato sensu*», que se diferencia de la pos-graduación *stricto sensu*, correspondiente a los cursos de maestría y doctorado.

cenciatura estarían destinados a la formación de profesores de Educación Básica (de la Educación infantil a la Enseñanza Media).

II. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA: LA RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS POLÍTICOS OCURRIDOS EN BRASIL Y EL DESARROLLO DE LAS CONCEPCIONES DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

II.1. De los inicios de la Administración Escolar al régimen militar (1930-1980)

En 1961, uno de los intelectuales más expresivos de la educación brasileña, Anísio Teixeira, afirmaba que las asignaturas Administración Escolar y Educación Comparada existían en Brasil desde hacía más de veinte años, pero con un desarrollo teórico aún incipiente. Y afirmaba también que el interés reciente por la asignatura Administración Escolar se debía a la política que en ese momento se manifestaba en Brasil de generalizar el sistema educacional sin que se tuvieran los recursos humanos preparados para ello. Es decir, la demanda de universalización de la enseñanza, la ampliación del acceso, el aumento del número de escuelas y el aumento de clases en las escuelas, estarían exigiendo la existencia del administrador en la escuela.

Basándose en las tareas de un profesor completo, de administrar su clase, de enseñar y de orientar al alumno, Teixeira preveía un administrador escolar con tres grandes especialidades: el administrador de escuela, el supervisor de enseñanza y el orientador de los alumnos. «El nuevo administrador tendrá, entonces, que sustituir algunas funciones de aquel antiguo profesor, mejor dicho, hacer lo necesario para que el nuevo profesor, tanto como sea posible, tenga la misma eficiencia de aquel antiguo profesor» (TEIXEIRA, 1961: 47).

Los contenidos de Administración Escolar hasta, por lo menos, los años 1960, siguieron *pari passu* los estudios de la Administración General, incluso considerando las peculiaridades de funcionamiento de una institución escolar. Entre los años 1930-80, se identifican dos orientaciones, la clásico-científica y la funcional-eficientista (RIBEIRO y MACHADO, 2003), la primera representada por Teixeira (1997) y Ribeiro (1952), la segunda por Lourenço Filho (1993). La orientación clásico-científica, en la tradición de la

Escuela Clásica de la Administración, concibe la administración como una actividad racional y científica de organización del trabajo, con objetivos y procedimientos bien definidos, tales como el planeamiento, la organización, la gerencia o la evaluación. La funcional-eficientista contiene elementos de la Escuela Clásica, pero destaca que la consecución de objetivos de la institución escolar requiere una estructura y una gestión de servicios con un razonable nivel de eficiencia. Según Lourenço Filho, se trata de «darle a las actividades humanas que en ellos se representen (en los servicios escolares), sentido funcional, por más conocimiento y gradación de fines, y articulación más productiva de los elementos y recursos con los cuales esos fines puedan ser propuestos y satisfactoriamente alcanzados, o la racionalización de los medios empleados» (1963: 30).

Este modelo de administración escolar formal, prácticamente centrado en los modelos de administración clásica, preocupado por la racionalización y los métodos de trabajo, sustentado por relaciones jerárquicas y normas, se sometió a la crítica marxista a lo largo de los años 1980, resultando en varias alternativas de gestión, genéricamente orientadas por una perspectiva democrática.

II.2. La fase de contestación tras el régimen militar

En 1964, los militares asumen el poder y gobiernan durante 21 años en un régimen autoritario con restricciones políticas, censura a los medios de comunicación y arrestos y torturas a los adversarios. El reinicio del movimiento sindical en 1998, los indicios de agotamiento del poder militar y la rearticulación de las fuerzas de oposición dieron impulso a la apertura política y al movimiento de redemocratización del país. El gobierno del General João Baptista Figueiredo (1979-1985) promovió la amnistía política y estableció el pluripartidismo. Se inicia la fase de transición democrática, que sólo se completaría en 1988 con la promulgación de la nueva Constitución.

Las décadas de 1980-90, en medio del clima de transición entre la fase de suspensión de la actividad intelectual e investigadora y la apertura política, representan en el campo de la educación un periodo de duras críticas a la estructura sociopolítica del país y a las políticas educacionales, fuertemente in-

fluenciadas por el marxismo. En ese periodo conviven teorías recibidas del exterior, tales como las teorías de la reproducción, especialmente la teoría de enseñanza como violencia simbólica, desarrollada por Bourdieu y Passeron (1975), la teoría de la escuela como aparato ideológico del Estado de Althusser (1975), las teorías crítico-emancipatorias producidas por la Escuela de Frankfurt, al lado de otras internas, como la Pedagogía libertadora de Paulo Freire, la pedagogía histórico-crítica y crítico social de los contenidos, ambas de orientación marxista, además de estudios poco sistematizados de Pedagogía Libertaria.

Esas tendencias pasaron a ejercer un fuerte impacto en los medios educacionales, planteando debates y polémicas casi siempre ásperos. En el marco de la organización y gestión de escuelas, en medio del movimiento orientado a replantear el sistema de formación de educadores, se fue haciendo mayoritario el modelo de análisis marxista para los estudios sobre la escuela y la formación de profesionales de la educación. El argumento para analizar la organización del trabajo en las escuelas, incluyendo el trabajo de los profesores y de los administradores, se buscó en la crítica a la división del trabajo capitalista reproducido en la escuela. De acuerdo con esta visión, la organización del proceso de trabajo en la escuela conllevaría a una degradación del trabajo profesional del profesor, a medida que se estarían reproduciendo en ella las formas de organización del trabajo bajo el capitalismo. A causa de la división social y técnica del trabajo hay una ruptura entre el trabajador y los medios o instrumentos de trabajo, suministrados por los gestores del proceso de producción. Hay una clase que hace un servicio práctico y cumple determinaciones del gestor, fundando la desigualdad social. De esa manera, las relaciones sociales capitalistas de producción se reproducen en todas las instancias de la sociedad, incluso en las escuelas, donde habría dos segmentos de trabajadores opuestos entre sí, los especialistas (director, coordinador pedagógico, etc.) y los profesores, instaurando la desigualdad y promoviendo la descalificación del trabajo de los profesores. Los estudios de Pedagogía también estarían contribuyendo a la fragmentación del trabajo pedagógico, al formar, por un lado, a los pedagogos que planean y piensan, y, por otro, a los profesores que sólo ejecutan, dentro de la lógica de la división técnica del trabajo:

«Es fundamental tener en cuenta que la división del trabajo, característica de la sociedad capitalista, también llega a la escuela. Aunque con rasgos

propios, el ahondamiento del trabajo en la escuela, bajo la inspiración tecnocrata, aumentó el control ejercido sobre los profesores y alumnos, ampliando la acción de un conjunto de especialistas (en los despachos y en la propia escuela) (...) La introducción de la gerencia científica en la escuela, en los moldes ya utilizados con éxito en la industria, se basó en las mismas premisas: separación del proceso de trabajo del trabajador, separación entre la concepción de trabajo y su realización y uso de monopolio del conocimiento en el proceso de trabajo, para el control del trabajador. En este sentido, la profesión de profesor, como las otras, tuvo un amplio grado de descalificación, al mismo tiempo que el profesor era sometido, como todo asalariado, a un proceso de empobrecimiento acelerado» (FREITAS, 1989: 2).

Lo que se criticaba era la división de las tareas entre los profesionales de la educación (administrador escolar, supervisor escolar, orientador educacional e inspector escolar), dejando a los profesores la ejecución de la enseñanza. Con ello, se expropiaba el saber y las competencias de los profesores y se retiraba su comprensión del proceso de trabajo como un todo, como también su conducción. La solución sería eliminar la presencia de esos profesionales para evitar la fragmentación del proceso de escolarización y la expropiación del saber y la competencia de los profesores.

Así, ante la crítica de la división social y técnica del trabajo existente en la escuela, se consideró que debían tomarse, al menos, tres medidas. La primera, la eliminación en la escuela de la división de tareas, que está en la base de la fragmentación del trabajo pedagógico (separación entre profesores y gestores) y la transformación de todos los profesionales de la escuela a profesores. La segunda, la adopción en la organización curricular de la formación de pedagogos del siguiente principio: «todas las licenciaturas (Pedagogía y otras licenciaturas) deberán tener una base común: son todos profesores; la docencia constituye la base de la identidad profesional de todo educador»¹¹. La tercera, la modificación de las relaciones de trabajo dentro de la escuela a través de la creación de formas democráticas de ges-

¹¹ En su inicio, los movimientos para la reformulación de los cursos de Pedagogía atribuyen a los mismos la función teórica «de transmisión, crítica y construcción de conocimiento sobre la ciencia de la educación» y la función de proveer formación pedagógica a los cursos de licenciatura. Ese cuño pedagógico-científico se fue perdiendo a partir de los años 1990, cuando predominó la discusión política sobre temas como la defensa de la autonomía universitaria, la gratuidad de la enseñanza o la democratización de los órganos decisorios del MEC.

tión escolar, permitiendo la ampliación de la participación de la comunidad interna y externa en la conducción de la escuela.

Este modo de comprender el trabajo escolar influyó fuertemente en los modelos de análisis social, la investigación, las prácticas de enseñanza y la concepción del sistema de formación de profesores, formando casi el denominador común de diferentes posiciones de la izquierda. Pasado el periodo más tenso de los debates, se fue constituyendo en el medio intelectual y profesional de los educadores un abanico de tendencias socio-críticas, entre las cuales destacan la gestión libertaria, la gestión a través del diálogo (Paulo Freire), la crítico-social y la gestión a través del trabajo colectivo (marxista).

II.3. La consolidación del principio de la gestión democrática **(Constitución de 1988)**

El proceso de redemocratización del país se concretó con la Constitución de 1988, cuyo texto final es el resultado de una mezcla de enmiendas populares y enmiendas originadas de una alianza de partidos de centro (CUNHA, 1991: 14), especialmente en la educación.

La nueva Constitución consolida, en el ámbito educativo, un conjunto de aspiraciones de varios gremios políticos, alimentadas desde el inicio de la década. Introduce, en su art. 206, varios principios «democráticos» en el sistema de enseñanza, entre ellos, el de la gestión democrática de la enseñanza pública:

«Art. 206. La enseñanza será impartida con base en los siguientes principios: I - igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela; (...) IV - gratuidad de la enseñanza pública en establecimientos oficiales; (...) VI - gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley».

La Ley de Directrices y Bases de 1996 recoge este principio de gestión democrática establecido en la Constitución, definiéndola en su artículo 14:

«Art. 14 - Los sistemas de enseñanza definirán las normas de gestión democrática de la enseñanza pública en la educación básica, de acuerdo con sus peculiaridades y según los siguientes principios: I - participación de los profesionales de la educación en la elaboración del proyecto pedagógico

de la escuela; II - participación de la comunidad escolar local en consejos escolares o equivalentes».

En realidad, el principio de gestión democrática, expresado en acciones como descentralización, autonomía de las escuelas, racionalización de los recursos financieros, participación de los integrantes de la escuela en la gestión o participación de los padres, acabó siendo asumido, con distintos significados y motivaciones, tanto por los sectores de la izquierda como por los neoliberales. Para ciertos sectores de la izquierda, esas acciones, a la vez de ser un efectivo esfuerzo de la sociedad civil para retomar la democracia, significaron una reacción extrema ante las formas de gestión autoritaria del régimen militar. A causa de esta marca anti-autoritaria, se difundió como característica absoluta de la gestión de las escuelas el lema de la participación. Del lado de las iniciativas gubernamentales, la descentralización y la autonomía acabaron constituyéndose en una medida mucho más orientada a la reducción de los gastos públicos y a la desobligación del Estado que en una medida propiamente democrática.

Como se ve, la gestión democrática se resume como «participación», entendida más como forma de representación de la comunidad o de gestión de recursos financieros y menos como disposiciones gerenciales y técnicas de funcionamiento de la escuela. En realidad, los efectos más inmediatos de ese dispositivo legal fueron la institución del proyecto pedagógico y la participación de profesores y padres en la gestión de la escuela, esta última representada, en la práctica, por la constitución burocrática de consejos escolares.

II.4 La gestión eficiente: el impacto de las reformas educacionales neoliberales en los modelos de gestión

Las reformas educacionales neoliberales tuvieron su inicio en los años 80 en Inglaterra y EEUU, expandiéndose a otros países europeos y latinoamericanos, con un nivel variable de intensidad y alcance según las peculiaridades locales (por ejemplo, Portugal, 1986; Francia, 1989; España, 1990; México, 1992; Argentina, 1993). La reforma educacional brasileña se llevó a cabo a partir de 1995, en la primera gestión del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Dichas reformas surgen de un nuevo perfil de la realidad

internacional en el que los avances científicos y tecnológicos, la reestructuración del sistema de producción y los nuevos paradigmas de desarrollo económico afectan a la organización del trabajo, la calificación profesional, el ejercicio de la ciudadanía, las formas de trabajo docente y, en consecuencia, a la organización de los sistemas de enseñanza y a la formación de profesores.

La reforma educacional brasileña ensayó sus primeros pasos aún en los gobiernos de Fernando Collor e Itamar Franco, con la formulación y divulgación del Plan Decenal de Educación para Todos (1993-94). Medidas más concretas fueron adoptadas a partir de la propuesta del gobierno de Fernando Henrique Cardoso para la educación básica¹². Dicha reforma abarcó aspectos institucionales (redefinición de las responsabilidades del MEC, revisión de patrones de financiación y traspaso de recursos a los municipios y estados); de establecimiento de nuevos criterios de gestión (descentralización, autonomía de las escuelas, participación de la comunidad); y de modificación de la educación básica (ampliación del acceso, contenidos curriculares básicos y estándares de aprendizaje a nivel nacional, formación de profesores, enseñanza a distancia, sistema nacional de evaluación del desempeño de las escuelas y de los sistemas educacionales, criterios de calidad para el libro didáctico, descentralización de la merienda). Esos puntos, cuyas acciones se consolidaron en el periodo 1997-98, no constituían un plan amplio, como ocurrió en otros países, pero acompañaban las tendencias internacionales a partir de las orientaciones económicas y técnicas de los organismos financieros internacionales, principalmente el Banco Mundial.

Las reformas educacionales acopladas a las reformas económicas tienen un carácter notoriamente economicista, en el que prevalecen la lógica financiera y la lógica de mercado, desconsiderándose las implicaciones sociales y humanas en el desarrollo económico. Hay análisis bastante sólidos que muestran la inserción de Brasil en las políticas de ajuste a los intereses de la mundialización del capitalismo planteados en el proceso de globalización de la economía y de la política y los efectos sociales resultantes (DE TOMÁIS y otros, 1996). Según Torres (1996):

¹² Cf. Programa del Gobierno Fernando H. Cardoso, *Mãos à Obra*, 1994, que definía las cinco metas prioritarias del gobierno: agricultura, educación, empleo, salud y seguridad. El programa específico de educación fue: *Acorda Brasil. Está na Hora da Escola*.

«La financiación no es el único ni el más importante papel del Banco Mundial en educación; el Banco Mundial se transformó en la principal agencia de asistencia técnica en materia de educación para los países en desarrollo y, al mismo tiempo, para sostener tal función técnica, en fuente y referencia importante de la investigación educativa en ámbito mundial».

El interés por la educación se relaciona con la asociación entre el conocimiento y la información, que pasaron a construir fuerza productiva directa, afectando al desarrollo económico. Con ello, los países industrializados necesitaron salir adelante para recuperar el lugar de las instituciones encargadas de producir conocimiento e información. Para los países emergentes, la educación es valorada en función de la reorganización de los procesos productivos y de la competitividad económica. Especialmente en países periféricos, como Brasil y otros latinoamericanos, las reformas educacionales se enfrentaron con una paradoja. Por un lado, es necesaria la articulación de un sistema educativo eficaz y compatible con las exigencias del mercado y de la mundialización de la economía. Por otro, la cantidad de inversión debe de ser compatible con la reorganización del Estado dentro de los parámetros del neoliberalismo (reducción del papel del Estado, reducción de los gastos y del déficit público o congelación de salarios). Hay que considerar también que, en un cuadro de crisis financiera, los gobiernos se inclinan a destinar los recursos públicos de la educación a acciones de beneficio inmediato (por ejemplo, educación a distancia, sistema nacional de evaluación, criterios de calidad del libro didáctico, etc.), sobrando poco para las acciones más efectivas, como la mejora de la calidad cognitiva de los procesos de aprendizaje en las escuelas, punto realmente nodal a medio y a largo plazo de la calidad de un sistema de enseñanza.

Las estrategias de reforma de los sistemas educacionales vienen siendo condensadas en cinco líneas: la gestión educacional, el currículo nacional, la evaluación institucional, la profesionalización de los profesores y la financiación de la educación. Estos cinco puntos están interrelacionados, ya que la política educacional recibe su unidad por el currículo, que para ser llevado a la práctica necesita de profesores dentro de una estructura adecuadamente administrada, con recursos financieros y con el soporte de la evaluación institucional. El análisis de esos puntos ya se ha realizado en otro artículo (LIBÂNIO, 2006), por lo que nos limitaremos al comentario sobre la gestión educacional.

La gestión educacional se plantea en los documentos de las reformas como requisito para el planeamiento, la organización y la movilización de las personas para participar de forma competente en las acciones de mejora de la calidad de la enseñanza. El término gestión es más amplio que los de administración y organización, pues se propone dentro de una visión sistémica, que concibe el sistema de enseñanza como un todo: política y directrices educacionales para las escuelas, gestión de sistemas de enseñanza y escuelas, autonomía, procesos participativos.

La gestión educacional se convirtió en un concepto de múltiples usos, pero, en las políticas oficiales convergentes al modelo neoliberal, se viabiliza con varias estrategias articuladas entre sí, como la descentralización de los servicios educacionales, la autonomía pedagógica y, frecuentemente, financiera, la participación de los padres o la extensión del poder del Estado a los directores de escuelas y a la comunidad. Sin embargo, la descentralización sería una forma de fragmentación del poder central, al ser repartido ese poder con las escuelas y las comunidades, en el sentido de disminuir el papel del Estado. Es decir, las responsabilidades del gobierno y de la sociedad civil se harían equivalentes.

En relación con la dinámica de las escuelas, las orientaciones oficiales del Gobierno recomendaban prácticas de gestión inspiradas en las formas de organización empresarial y en criterios de eficiencia, basándose en que si la escuela tiene unos objetivos establecidos, una buena organización, una buena racionalidad en los contenidos y métodos, una definición explícita de los papeles de los integrantes del equipo escolar y unas buenas condiciones de funcionamiento, entre otras cosas, estarían creadas las condiciones para mejorar el aprendizaje de los alumnos. En muchas escuelas brasileñas fue implantado el Plan de Desarrollo Escolar (PDE), con recursos del Banco Mundial.

La importancia de la gestión educacional de los sistemas de enseñanza y las escuelas ha sido resaltada hace años en la investigación educacional, habiendo sido, incluso, anticipada en las propuestas pedagógicas de izquierda. Pese a las críticas, es notorio que la autonomía fortalece a las escuelas, acentúa el espíritu de equipo, implicando a los profesores en la responsabilidad de asumir un papel no sólo en el aula de la clase, sino en la escuela como un todo. Se trata de un proceso que se identifica bien con la reivindicación de participación conjunta de padres, profesores y alumnos en los

procesos de toma de decisión y co-responsabilidad por las acciones de enseñanza y aprendizaje.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

a) Es notorio el descuido de los gestores del sistema de enseñanza y de los intelectuales de la educación para intentar aprehender la relación entre la gestión escolar y las actividades de enseñanza y aprendizaje en el aula.

Las prácticas de organización y gestión, consideradas en su sentido estricto de racionalización de recursos intelectuales, físicos y materiales, y de coordinación del trabajo colectivo en la escuela para promover las condiciones necesarias para la enseñanza y el aprendizaje, han sido desvestidas de su especificidad.

Así, en el sistema oficial de enseñanza, la gestión democrática basada en la autonomía es parte de las estrategias neoliberales de desplazamiento de las responsabilidades del Estado en relación a los servicios de enseñanza hacia los agentes directos (familias y profesores). Se caracteriza por la adopción en la escuela de modelos empresariales de gerencia, reglamentación de los procesos de toma de decisión a través de los consejos escolares y de la participación de padres y profesores, y por la utilización de mecanismos de evaluación de la productividad de la escuela.

En los medios intelectuales y entre los agentes más politizados que actúan en las escuelas, se tiene una visión de la gestión democrática focalizada en la participación de la comunidad escolar en los procesos de decisión, con características acentuadamente políticas, a veces voluntaristas, por el apelo al papel del sujeto histórico, en la perspectiva marxista, o a la mística comunitaria y a la relación dialogal, en la perspectiva freiriana. Para ese grupo, la democratización de la escuela se da por el cambio de sentido de las relaciones sociales entre los integrantes de la escuela, instituyéndose formas de trabajo colectivo para superar desigualdades y diferencias sociales resultantes del modo de organización del trabajo capitalista (división técnica de trabajo, exploración, controles, formas de evaluación, etc.).

En ambos casos quedan en segundo plano las formas de organización y gestión en sus dos sentidos: a) como el conjunto de condiciones y medios de

naturaleza pedagógica, curricular y organizativa para garantizar la consecución del objetivo institucional de las escuelas, la enseñanza y el aprendizaje; b) como espacio educativo, de aprendizaje, es decir, una comunidad de aprendizaje en la que las personas se educan y aprenden conceptos, prácticas, modos de actuar.

No se trata de «pedagogismo». Para nosotros, es totalmente legítimo el pensamiento de los críticos al sistema educacional según el cual la gestión escolar no puede verse simplemente como la racionalización del trabajo escolar pretendiendo la realización eficiente de los objetivos institucionales de la escuela, sino como una red compleja, que implica intereses ideológicos, políticos, estratégicos y dispositivos de control por parte del Estado y de la sociedad civil. Lo que se cuestiona aquí es el poco interés de los intelectuales del campo educacional por la investigación de aquellas cuestiones de la gestión escolar dirigidas a la eficacia y a la calidad del aprendizaje de los alumnos, es decir, competencias pedagógicas y administrativas de los dirigentes escolares, dominio de procedimientos adecuados de gestión de la actividad de profesores y alumnos, asistencia al trabajo de los profesores, las condiciones físicas, materiales y tecnológicas necesarias para la enseñanza y el aprendizaje, la gestión efectiva de las relaciones y prácticas sociales, la integración de padres y alumnos en los procesos decisorios, etc.

Entendemos que la escuela democrática no puede centrar su sentido, en primera instancia, ni en la idea de que habiendo autonomía se preserva la libertad de las personas para tomar decisiones (visión liberal), ni en la idea de que democratizar la escuela significa democratizar las relaciones entre las personas (trabajo colectivo, relaciones solidarias, eliminación de las jerarquías, elecciones para los cargos, dirección colegiada, etc.). Una escuela democrática es un lugar de interacciones sociales que posibilitan a todos los alumnos iguales oportunidades de escolarización formal, aprendizaje real y desarrollo cognitivo. Ésta es la mejor contribución social del sistema de enseñanza a la reducción de desigualdades sociales, para lo que la democratización de las relaciones es un medio. Ese planteamiento supone, efectivamente, que la escuela instaure modos de convivencia emancipadores, participativos, solidarios, es decir, otro modo de convivencia humana, pero esto no la exime de sus objetivos socioculturales e institucionales, de proveer formas de estructuración y de organización que aseguren éxito a la consecución de esos objetivos (la enseñanza y el aprendizaje).

b) Tanto los gestores vinculados al sistema de enseñanza como los intelectuales de la educación encuentran dificultades reales para obtener algún consenso en relación a los objetivos de la escuela.

En estos años de pos-transición democrática en Brasil, con el debilitamiento de los ideales y prácticas postuladas por la izquierda, los objetivos y las estrategias de acción a favor de la escuela democrática, tanto en el ámbito oficial como entre los intelectuales críticos, se han diferenciado poco entre sí, especialmente en lo que se refiere a modos operacionales de hacer funcionar la gestión democrática. Posiciones de izquierda, como autonomía de las escuelas, gestión participativa, elección directa de directores, creación de consejos escolares, educación inclusiva o trabajo colectivo fueron asimiladas por las instituciones gubernamentales, aunque con distintos objetivos. Por otro lado, prácticas de gestión que estarían más dirigidas a atender objetivos institucionales de la escuela y a obtener más eficacia en las acciones pedagógicas estarían siendo vistas como «neoliberales», por lo tanto, inaceptables. Tales hechos muestran cómo los educadores, tanto los vinculados a los órganos oficiales, como los intelectuales y profesionales ligados a la escuela, han tenido dificultades reales para obtener consensos mínimos sobre los objetivos sociales y pedagógicos de las escuelas y las estrategias de acción que deben implementarse en relación a las prácticas escolares.

En efecto, los discursos actuales en torno a la gestión democrática, a la derecha y a la izquierda, omiten cuestiones propiamente pedagógico-didácticas, especialmente en lo relacionado con temas como la definición de objetivos sociales y culturales para la escuela, las capacidades, competencias y habilidades cognitivas de los alumnos, la calificación profesional necesaria para el profesor, las metodologías de enseñanza, las prácticas de gestión democráticas o los niveles esperados de desempeño escolar de los alumnos. En las investigaciones y en los estudios teóricos se dedica mucho más espacio al análisis externo de las cuestiones escolares que al análisis interno, aunque se sepa que son las «prácticas pedagógicas» dentro de la escuela las que confieren o no efectiva calidad a la enseñanza y los aprendizajes. Así, ciertos sectores de la intelectualidad no consiguen comprender que buena parte de las desigualdades de aprendizaje entre alumnos en las aulas e incluso de fracasos en la vida social y profesional después de la escuela se producen dentro de la propia escuela.

Lo que se deduce de lo anterior es que la mayoría de los enfoques de análisis incide en reduccionismos de tipo sociológico, político e incluso organizacional, a medida que se distancian de una consideración teórica sobre la naturaleza de la actividad escolar. Lo que falta, por tanto, es comprender y explicitar que las prácticas de organización y gestión deben dirigirse a alcanzar la calidad cognitiva de los aprendizajes escolares. La autonomía escolar, la participación, las elecciones para la dirección de escuelas, etc. pierden su fuerza y su relevancia si los alumnos no aprenden sólidamente los contenidos, si continúan teniendo niveles insatisfactorios de rendimiento escolar. La cuestión relevante es saber en qué grado esos procesos democráticos de organización y gestión ayudan a viabilizar propuestas más ricas y socialmente más prometedoras y eficaces que las propuestas neoliberales basadas en la lógica del mercado.

c) La búsqueda de la democracia en la escuela no se encuentra en la opción entre el lado político o técnico de la gestión, sino en la definición de una modalidad de acción pedagógica en la escuela que se dirija hacia los intereses de la mayoría de la población y a la conquista de la dignidad y la realización humanas.

En un momento crucial de las luchas sociales contra el régimen militar, en los años 80, la visión de los intelectuales implicados en los movimientos de crítica al sistema educacional estaba orientada, sin duda, por el criterio democrático de construcción de la escuela pública, gratuita, laica y de calidad (CUNHA, 1991: 15). Sin embargo, el peso del análisis político e ideológico puso en segundo plano el lado técnico, poniendo como ingrediente de la exploración del trabajo el planeamiento, la división del trabajo, las metodologías, los procedimientos, los recursos tecnológicos y, asimismo, la didáctica. Con la pérdida de la especificidad de la administración escolar, se debilitó el papel de la gestión en la realización de la enseñanza, se suprimió la formación específica para las tareas de organización y gestión y fue eliminado o reducido el trabajo del pedagogo, traspasando sus tareas a los profesores de asignaturas, sin formación pedagógica y sin estudios específicos sobre la gestión de la escuela, la enseñanza y aprendizaje. Esa descaracterización de la especificidad de la administración escolar puede haber sido uno de los factores significativos de los fracasos de la escuela brasileña en el aprendizaje escolar, tal como muestran las estadísticas oficiales.

Es verdad que las formas de administración están, aún, llenas de prácticas autoritarias, centralizadoras. Sin embargo, la crítica generalizada y seguramente legítima al autoritarismo y a la centralización, promovida por intelectuales y por organizaciones sindicales, acabó asustando a los dirigentes, instalándose un clima de inseguridad e ineficiencia, de temer a ser criticados sólo por administrar bien sus escuelas. En muchos casos, se perdió el sentido de autoridad, de competencia y de responsabilidad. Se perdió el equilibrio entre el lado político y el lado técnico de las prácticas de gestión. Autonomía y participación, relaciones democráticas menos formales y no autoritarias entre la gente, no podrían servir para dejar abandonadas las escuelas, funcionando a ciegas. Si políticamente la gestión participativa instituye un modo de acción democrático y pone a los sujetos a participar de las decisiones que afectan sus vidas, técnicamente existe la exigencia democrática para la escuela de funcionar bien para alcanzar sus objetivos, lo que exige la necesidad de planear, de administrar recursos, de coordinar el trabajo de las personas, de realizar el acompañamiento y la evaluación sistemática del trabajo, es decir, lo específico de la organización y gestión.

Las concepciones que minimizan una visión de conjunto de las características de la sociedad actual y que reconocen su complejidad, al descaracterizar la necesidad de medios gerenciales y técnicos para que la escuela cumpla su objetivo, pueden estar contribuyendo a la exclusión social de los que necesitan la escolarización. En realidad, analizar el papel de las políticas educacionales gubernamentales y de las prácticas de gestión neoliberales sólo desde una visión crítica, sin conectar la crítica a cambios posibles en la escuela, no produce efectos democráticos, ya que, mientras los intelectuales critican, el gobierno cumple su papel (legítimo) de suministrar las condiciones institucionales, administrativas, pedagógicas y curriculares para el funcionamiento de la escuela.

IV. DILEMAS SOCIO-PEDAGÓGICOS EN RELACIÓN AL ESTUDIO DE LA ESCUELA Y PERSPECTIVAS DE SUPERACIÓN

Como se ha mencionado, la adopción de formas y procedimientos de gestión se subordina a la comprensión de la naturaleza y de las funciones de

la educación. En Brasil, desde los años 1960, entre una variedad de propuestas pedagógicas, dos se destacan en la explicación de los objetivos de la escuela y de su funcionamiento interno: una que realza la información cultural y científica, y otra, la formación humana, resultado de la experiencia en las situaciones educativas.

El primer enfoque destaca el papel de la escuela para permitir a los alumnos la apropiación de la cultura acumulada históricamente, como condición para el desarrollo mental que puede propiciar la reorganización crítica de esa cultura. Apoyada en la teoría histórico-cultural, esta pedagogía concibe la escuela como una de las instancias de democratización de la sociedad y como promotora de inclusión social, cuya función nuclear es la actividad de aprendizaje de los alumnos centrada en la interiorización del saber y de los instrumentos culturales disponibles en la sociedad y en los modos de pensar y actuar conexos¹³. Sin embargo, se enseña a alumnos concretos, razón por la cual se hace necesario unir los contenidos a la experiencia sociocultural y a la actividad psicológica interna de los alumnos. Calidad de enseñanza es, por lo tanto, calidad cognitiva y operativa de los aprendizajes escolares en contextos concretos. Es para eso para lo que deben formularse las políticas, los proyectos pedagógicos, los currículos, las formas de organización y de gestión, etc.

El segundo enfoque destaca la formación de valores y actitudes a través de las experiencias socioculturales vividas cotidianamente en la escuela, priorizando las situaciones existenciales y contextuales de los aprendizajes. Las acciones educativas van desde el suministro de experiencias sociales buscando formas de adaptación hasta las vivencias socioculturales y al cultivo de la diversidad humana, considerando no sólo la relación profesor-alumno, sino también las variables del contexto particular de la situación educativa. Esa

¹³ La idea de escuela como transmisión y apropiación de contenidos ha sido identificada, de forma estereotipada, sólo con la «pedagogía tradicional». Efectivamente, hay una versión conservadora de la pedagogía tradicional caracterizada por la enseñanza de contenidos preestablecidos, tangibles y estáticos, desconsiderando aspectos de la subjetividad de los alumnos y la intervención en el aprendizaje de otras culturas. La pedagogía histórico-cultural seguramente valora el papel de la cultura en el desarrollo mental y, así, da realce a la formación cultural científica, pero considera los aspectos psicológicos del aprendizaje activo y los contextos socioculturales reales de los alumnos y, por lo tanto, las particularidades individuales, sociales, culturales, de género y de raza. Entre sus principales teóricos están Vygotsky, Leontiev, Davidov y sus seguidores en varios países.

pedagogía de las situaciones educativas tiene carácter eminentemente procesual, importando menos los resultados en el ámbito cognitivo¹⁴.

En el combate teórico y en la disputa de espacio en la preferencia de los educadores, ambos abordajes tienden a polarizar sus posiciones. La primera, al hacer prevalecer proposiciones universalizantes, puede omitir las dinámicas culturales particulares de las situaciones pedagógicas experimentadas; la segunda, al reducir el currículo escolar a vivencias socioculturales particulares, tiende a distanciarse de los objetivos universales que deberían guiar la actividad educativa sistematizada. Por tanto, sería beneficioso y edificante para ambas entender que, en una sociedad en la que existen intereses de grupos particulares, pero en la que hay una notoria dominación de unos grupos sobre otros, una pedagogía humanista y emancipadora no podría permitirse la polarización, ya sea por el reduccionismo universalista, ya sea por el relativismo cultural exacerbado. De la misma forma, parece poco útil para las demandas y necesidades educativas el mantenimiento de contraposiciones, mutuamente excluyentes, no dialécticas, tales como: formación cultural y científica y cultura experiencial; valores universales y valores relativos; saber aprender y saber convivir; cultura sistematizada y cultura vivida; necesidades sociales y necesidades psicológicas; contenidos y formación del pensamiento; discurso y narración, etc.

Por ello, parece necesario que los intelectuales de la educación se esfuerzen en buscar consensos posibles alrededor de la definición de las funciones sociales y culturales de la escuela, aún partiendo de distintas posiciones teóricas. Tales esfuerzos implicarían tentativas de superación de algunos dilemas teóricos y prácticos.

El primer dilema se plantea entre un posicionamiento universalista que identifica la existencia de una cultura de valores universales y otro relativista que valora el pluralismo de las culturas y de las diferencias. ¿Defender los contenidos científicos y el desarrollo del pensamiento teórico-científico

¹⁴ Ese enfoque tiene su origen más remoto, en cuanto teoría sistematizada, en el movimiento de la educación nueva, especialmente en las ideas de J. Dewey, para quien la escuela debe ser un prolongamiento simplificado y ordenado de las situaciones sociales. En Brasil, ese enfoque, que añade a esos elementos las culturas particulares, la red de relaciones en lo cotidiano y las relaciones de poder, tiene conexión con las ideas de Paulo Freire y, hoy por hoy, con autores vinculados a la teoría curricular crítica (MOREIRA, 2004; MACEDO, 2003; ALVES, 2001).

equivaldría a desconsiderar las culturas particulares o a una posición sistemática de «imposición cultural»? ¿Será posible conciliar la posición relativa, en la que los valores y prácticas son productos socioculturales, por lo tanto, propios del modo de pensar y actuar de grupos sociales particulares, con la exigencia «social» de proveer la cultura general, accesible a todos, independientemente de contextos particulares?

El segundo dilema se refiere a la organización de las situaciones educativas. De un lado, se propone un currículo basado en la formación del pensamiento científico y, de otro, el currículo basado en experiencias socioculturales. Para los que ponen el foco de atención en las mediaciones cognitivas como instrumento para desarrollo del pensamiento, el currículo y las prácticas escolares estarían dirigidos hacia la interiorización de elementos cognitivos, de bases conceptuales, para lidiar con la realidad, sin descartar la motivación del alumno, su subjetividad y sus contextos de vida. Para los que defienden un currículo experiencial, el conocimiento escolar estaría en la experiencia sociocultural, en la convivencia y en las prácticas de socialización, es decir, la cultura «escolar» estaría subordinada al saber de experiencia del que son portadores los alumnos, disolviéndose la disciplinaridad a favor de un contenido más próximo a las manifestaciones culturales. Ante ese dilema, ¿sería pedagógicamente viable proveer de contenidos científicos sin deslegitimar los discursos y prácticas de los alumnos a partir de sus contextos de vida? ¿Habrá una incompatibilidad real entre el aprendizaje de los contenidos científicos asociados a los procesos de pensamiento y la incorporación en el currículo de la experiencia sociocultural y las características psicológicas de los alumnos?

Actualmente se plantea también, como tercer dilema, la opción entre dos significados de la educación inclusiva. En uno, se enfatiza el suministro, en condiciones iguales para todos, de los medios intelectuales y organizacionales por los cuales los alumnos aprenden a pensar teóricamente, a dominar las acciones mentales conectadas con los contenidos, a adquirir instrumentos y procedimientos lógicos para llegar a los conceptos y al desarrollo cognitivo. En otro, se destaca el reconocimiento de la diferencia, del ritmo de desarrollo de cada niño, independientemente de sus condiciones mentales, físicas, psicológicas y la vivencia de experiencias socioculturales y afectivas en función de la pluralidad individual y cultural. Los conocimientos sistematizados estarían subordinados a las necesidades de comprender mejor

o vivenciar mejor las experiencias de socialización. En medio de ese dilema, vale preguntarse ¿cuál es el mejor concepto de «educación inclusiva» para atender a requisitos democráticos y para garantizar un mejor beneficio de la escolarización? La respuesta a esa pregunta aportaría criterios para discutir la validez de algunas medidas recientes del Ministerio de Educación de Brasil, como la adopción del sistema de ciclos de escolarización, la flexibilidad excesiva de la evaluación del aprendizaje y la integración en la red de enseñanza común de alumnos con necesidades especiales, sin la adecuada preparación de las escuelas para ello (LIBÂNEO, 2006: 94).

El cuarto dilema se refiere directamente al tema central de este artículo, es decir, el papel de las prácticas de organización y gestión en la consecución de los objetivos escolares, ya que ese papel depende de las opciones planteadas en relación a los dilemas anteriores. De un lado, en la perspectiva de la formación cultural, se subrayará la necesidad de que las escuelas sometan su funcionamiento a reglas mínimas racionalmente justificadas para establecer un clima adecuado de trabajo intelectual, acompañando la postulación universal de la formación científica y cultural para todos. De otro, en la perspectiva de la pedagogía de las situaciones educativas, se argumentará que esa moral universal válida *per se* no puede existir, precisamente porque depende de los contextos particulares de la vida de los alumnos y de la comunidad.

En relación a ese dilema, nuestro posicionamiento defiende la primera perspectiva. Hay que considerar que el aspecto universalista de postular procesos y procedimientos de reglamentación de la vida escolar y de las actividades de la enseñanza puede ser un elemento de contención de ciertos efectos del contexto social y del funcionamiento institucional que actúan en la lógica de la discriminación y de la desigualdad (FORQUIN, 1993). En ese sentido, una propuesta de escuela que contemple al mismo tiempo la formación cultural y científica y las exigencias de respeto a la diversidad social y cultural no puede eximirse de parámetros explícitos de organización y gestión. En efecto, si se cree que el trabajo pedagógico presupone intencionalidades políticas, éticas, didácticas en relación a las calidades humanas, sociales, cognitivas, esperadas de los alumnos que pasan por la escuela, deberá existir una estructura de organización, bases normativas de convivencia, expectativas definidas por la institución de normas de conducta dentro de una colectividad. Constituyen, entonces, desafíos a la competencia de directores, coordinadores pedagógicos y profesores: saber administrar y, a menudo,

conciliar necesidades individuales y sociales, peculiaridades culturales y exigencias universales de la convivencia humana, preocuparse por las relaciones humanas y por los objetivos pedagógicos y sociales a alcanzar, establecer formas participativas y eficiencia en los procedimientos administrativos. De este modo, asumimos aquí la posición de que una escuela comprometida con la transformación social precisa echar mano de principios, métodos y técnicas adecuados a la especificidad de sus objetivos y a la especificidad del proceso pedagógico escolar, tal como propone también Paro (1988). De esta manera, considerando la naturaleza de los fines buscados por la escuela, son imprescindibles los conocimientos, las técnicas e instrumentos que aseguren la utilización racional de los recursos materiales y conceptuales, siempre evaluados por la práctica, así como la garantía de la coordinación del esfuerzo humano colectivo a través de la participación. Escribe este autor:

«La utilización racional de los recursos coloca el problema de la competencia técnica en el interior de la escuela. Parece que no hay duda de que, para un razonable desempeño del personal escolar, en especial del cuerpo docente, se hace necesaria la posesión de un conjunto de conocimientos, técnicas y habilidades en niveles y patrones que posibiliten lo diferencial de una enseñanza de buena calidad a un número mayor de alumnos. Con igual razón, las personas implicadas en la administración de la escuela deberán exhibir una competencia técnica al respecto tanto del conocimiento de la cosa administrada, es decir, de los aspectos más propiamente pedagógicos, como de los procesos, métodos y técnicas relacionados con la actividad administrativa» (PARO, 1988: 159).

En síntesis, entendemos que los posibles acuerdos en torno a propósitos educativos y a medios de acción pedagógica implicarían, inevitablemente, la aceptación de algún grado de universalidad de la cultura escolar, de modo que a la escuela le cabría transmitir el saber público a todos, lo que presenta un valor, independientemente de circunstancias e intereses particulares, en función de la formación general y, junto a ello, algún grado de relativismo cultural, en la medida en que cabría considerar la coexistencia de las diferencias, la interacción entre individuos de identidades culturales distintas. Resultaría, así, de diferentes puntos de partida, una pauta común de acción. Hay que unir los esfuerzos de todos los que comparten la creencia en la escuela como una de las instancias de democratización de la sociedad y de promo-

ción de una escolarización de calidad para todos, centrada en su función nuclear que es la actividad de aprendizaje. La escuela debe estar, en primer lugar, comprometida con el aprendizaje del saber producido históricamente y con el desarrollo de competencias cognitivas, así como con la formación moral. Pero la escuela necesita ser, también, lugar de construcción y fortalecimiento de subjetividad, acogiendo las diferencias socioculturales y, por ello, lugar para desarrollar prácticas de ciudadanía asentadas en el imperativo del aprender a compartir, o sea, aprender por la convivencia colectiva, por el diálogo y por la reflexión crítica, construir significados y entendimientos a partir del respeto a las diferencias, considerándose marcos universales de convivencia humana (PÉREZ GÓMEZ, 1999: 39).

Son razones, en nuestra opinión, bastante fuertes para pedir a los legisladores, a los gestores y a los intelectuales que sitúen como criterio de eficacia de las políticas, directrices y normas legales la calidad cognitiva y operativa de los aprendizajes, colocando los elementos pedagógico-didácticos como foco central de las formas de organización y gestión escolar y del proyecto pedagógico, ya que escuelas existen para que los alumnos aprendan sólidamente los conceptos, desarrollen su pensamiento y sus procesos de raciocinio, habilitándolos a actuar de modo transformador en la vida social, cultural y profesional.

No sería sensato desconocer la potencialidad teórica y práctica de muchas innovaciones llevadas a efecto en los sistemas de enseñanza, en la investigación y en las escuelas. Sin embargo, aún reconociendo la variedad de miradas con las que se ve hoy la escolarización obligatoria, es necesario saber si los objetivos y prácticas escolares que se proponen, concurren, efectivamente, con objetivos democráticos para la mayoría de la población. Si se cree en la educación escolar como derecho social universal, si se cree en el desarrollo de la capacidad de pensar como requisito para la participación social, si se acepta que los contenidos científicos y culturales son la base para promover el desarrollo mental, entonces debe apostarse en una «escolaridad igual para sujetos diferentes, en una escuela común», definida por Gimeno Sacristán (1999) en los siguientes términos:

«Una escuela común que satisfaga el ideal de una educación igual para todos (lo que presupone en buena medida un currículo común), en el paisaje social de las sociedades modernas, acogiendo a sujetos muy distintos, pa-

rece una contradicción o algo imposible. No obstante, el derecho básico de esos sujetos a la educación, en las condiciones de lo que Walter denomina igualdad simple (una enseñanza con contenidos y fines comunes), obliga a aceptar el desafío de hacer compatible en la escolaridad obligatoria un proyecto válido para todos con la realidad de la diversidad. (...) La escuela, durante la etapa de la escolaridad obligatoria, debe de ser integradora de todos o, en caso contrario, traicionará el derecho universal a la educación. ¿Cómo llegar a la universalización efectiva de la misma, respetando el principio de la igualdad simple, dando acogida a la diversidad de estudiantes e, incluso, aspirando a hacer de éstos seres singulares? Enfrentamos un desafío tan difícil como atractivo».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Nilda (2001): *Imagens das escolas: sobre redes de conhecimentos e currículos escolares*, in: *Educar*, Curitiba, n. 17. Editora da UFPR.
- BRASIL (1996): *Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília-DF.
- BRASIL, Ministério da Educação, UNESCO (1996): *Plano Decenal de Educação para Todos* (Brasília).
- BRASIL (1999): Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior, Comissão de Especialistas para as Diretrizes Curriculares do curso de Pedagogia.
- CUNHA, L. A. (1991): *Educação, estado e democracia no Brasil* (São Paulo, Cortez Editora; Niterói, Editora da UFF; Brasília, FLACSO do Brasil).
- DE ROSSI, Vera Lúcia S. (2001): *Desafio à escola pública: «tomar em suas mãos seu próprio destino»*, in: *CADERNOS CEDES*, Campinas - SP, Ano XXI, n. 55, nov. p. 92-107.
- ESCUDERO, J. M., e GONZÁLEZ, M. T. (1994): *Profesores y escuela - Hacia una reconversión de los centros y la función docente?* (Madrid, Ediciones Pedagógicas).
- FORQUIN, Jean-Claude (1993): *Escola e Cultura - As bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar* (Porto Alegre, Artes Médicas).
- FREITAS, Luís C. (1989): *A organização do trabalho pedagógico - Elementos para pesquisa de novas formas de organização* (Belo Horizonte, V ENDIPE). Mimeo.

- GIMENO SACRISTÁN, J. (1997): Entrevista concedida à Revista Presença Pedagógica, Belo Horizonte, v.3, n.14, mar./abr.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2000): *La educación obligatoria: su sentido educativo y social* (Madrid, Morata).
- LIBÂNEO, J. C. (2000): Formação de professores e nova qualidade educacional, in *Revista Educativa*, Goiânia, v.3, jan.dez. p. 43-70.
- LIBÂNEO, J. C. (2006): Sistema de ensino, escola, sala de aula: onde se produz a qualidade das aprendizagens? in LOPES, Alice Casimiro e MACEDO, Elizabeth (orgs.) *Políticas de currículo em múltiplos contextos* (São Paulo, Cortez Editora).
- LOURENÇO FILHO, M. B. (1976): *Organização e Administração Escolar* (São Paulo, Melhoramentos).
- LOPES, Alice C. e MACEDO, Elisabeth (orgs.) (2003): *Currículo: debates contemporâneos* (São Paulo, Cortez).
- LUCK, H. et al. (1998): *A escola participativa - O trabalho do gestor escolar* (2. ed. Rio de Janeiro, DP&A/UNICEF).
- MACEDO, E. (2003): *Didática, práticas de ensino e currículo: interfaces temáticas e prática docente. Anais do I Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino* (Edipe, Goiânia) CD-Rom.
- MOREIRA, A. F. B. (2001): A crise da teoria curricular crítica, in VORRABER, M. C. (org.): *O currículo nos limiares do contemporâneo* (3a. ed. Rio de Janeiro, DP&A) pp. 11-36.
- MOREIRA, A. F. e SILVA, T. T. (Orgs.). (1994): *Currículo, Cultura e Sociedade* (S.Paulo, Cortez Editora).
- NÓVOA, A. (coord.) (1995): *As organizações escolares em análise* (Lisboa, Publicações Dom Quixote).
- PARO, V. H. (1988): *Administração Escolar - Introdução crítica* (São Paulo, Cortez, 1988).
- PÉRES GÓMEZ, Á. I. (1999): *La cultura escolar en la sociedad neoliberal* (Madrid, Editora Morata).
- PÉRES GÓMEZ, A. I. (1998): Ensino para a compreensão, in GIMENO SACRISTÁN, J. e PÉRES GÓMEZ, A. P.: *Compreender e transformar o ensino* (Porto Alegre: Art-med). pp. 67-97.

- RIBEIRO, Djeissom Silva e MACHADO, Lourdes Marcelino (2003): Para uma teoria da Administração Escolar no Brasil, in *Revista Brasileira de Política e Administração*, V.19, n.º 2, jul-dez. 2003.
- RIBEIRO, J. Q. (1952): *Ensaio de uma teoria da Administração Escolar* (São Paulo, FFCL-USP) boletim 158.
- SANDER, B. (2005): *Políticas públicas e gestão democrática da educação* (Brasília, Líber).
- SAVIANI, D. (1987): *Educação: do senso comum à consciência filosófica* (Campinas (SP), Autores Associados) (8.ª ed.).
- SILVA, C. Bissoli da (2003): *Curso de Pedagogia no Brasil: História e identidade* (Campinas (SP): Autores Associados).
- TEIXEIRA, A. (1968): Natureza e função da Administração Escolar, in *Administração Escolar* (Salvador, Associação Nacional de Professores de Administração Escolar) pp. 9-17.
- TEIXEIRA, A. (1962): Que é Administração Escolar?, in *I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar* (São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP) pp. 44-49.
- TORRES, R. M. (1996): Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial, in DE TOMMASI, Livia et alii (orgs.): *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (S.Paulo, Cortez/PUCSP/Ação Educativa).

RESUMEN

Las escuelas tienen como cometido la educación, la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos en relación a conocimientos, procedimientos y valores. Dicho cometido se cumple a través de las actividades pedagógicas, curriculares y docentes. Los medios y condiciones para la consecución de ese propósito se garantizan por las formas de organización escolar y de gestión, portadoras en sí mismas de influencias educativas. Objetivos y funciones de la escuela y formas de organización y de gestión son, por tanto, interdependientes. Sin embargo, desde el punto de vista teórico, son dos ámbitos de la actividad escolar que han dado lugar a campos de investigación con distintos objetos de estudio. En general, las concepciones pedagógicas suponen que las escuelas son instituciones sociales que, para cumplir sus objetivos, nece-

sitan condiciones y medios de funcionamiento. Divergen, sin embargo, en relación a la selección y a la operación de esos medios. En este artículo se presentan los elementos necesarios para un examen crítico de las concepciones de organización y gestión de escuelas en Brasil, en una perspectiva al mismo tiempo histórica y teórica. Se intenta comprender la trayectoria de las asignaturas «Administración Escolar» y «Organización y Gestión» y las modalidades de ejercicio profesional conexas, la relación entre los cambios políticos y el desarrollo de las concepciones de Organización y Gestión, así como la relación entre funciones y objetivos de la escuela y la elección de prácticas de organización y gestión. El artículo finaliza con la presentación de unas conclusiones parciales y la discusión de algunos dilemas socio-pedagógicos implicados en los estudios de la escuela hoy.

PALABRAS CLAVE: Organización y Gestión de la Escuela. Administración Escolar. Escuela Pública. Concepciones de Escuela. Concepciones de Gestión Escolar.

ABSTRACT

Schools have like assignment the education, the teaching and the learning of the students in relation to knowledge, procedures and values. This assignment is fulfilled through the pedagogical, curricular and educational activities. The means and conditions for the attainment of that intention they are guaranteed by the forms of school organization and management, carriers in themselves of educative influences. Objectives and functions of the school and forms of organization and management are, therefore, interdependent. Nevertheless, from the theoretical point of view, they are two scopes of the school activity that have given rise to fields of investigation with different objects. In general, the pedagogical conceptions suppose that schools are social institutions that, to fulfill their objectives, need conditions and means of operation. They diverge, however, in relation to the selection and to the operation of those means. This article presents the necessary elements for a critical examination of the conceptions of organization and management of schools in Brazil, in an historical and theoretical perspective. It is tried to understand the trajectory of the subjects «School Administration» and «Organization and Management», the modalities of pro-

fessional exercise and the relation between the political changes and the development of the conceptions of Organization and Management, as well as the relation between functions and objectives of the school and the election of practices of organization and management. The article finalizes with the presentation of partial conclusions and the discussion of some current pedagogical dilemmas in the study of the school.

KEY WORDS: School management and School organization. School Administration. Public School. School Conceptions. School Management Conceptions.