SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL
CADERNO TEMÁTICO: GESTÃO ESCOLAR

O GESTOR ESCOLAR

Profª do PDE: Rosmeiri Trombini Antunes
Profª Orientadora: Drª Elma Júlia Gonçalves de Carvalho
Área: Gestão Escolar

Maringá 2008

Introdução

O final dos anos 80 e o início dos 90 foram marcados pela reformulação da organização e gestão da educação no Brasil. As reformas privilegiaram a descentralização, a autonomia e a democratização dos processos administrativos. A democratização no âmbito administrativo escolar é associada à participação dos professores e pais nas decisões a respeito do processo educativo, o que abrange composição de instâncias colegiadas (conselhos escolares, grêmios estudantis), eleições para cargos administrativos, introdução de mecanismos que favoreçam a eliminação da burocracia e flexibilização normativa e organizacional do sistema.

Nesse novo cenário, especialmente quando se trata da gestão de escolas públicas, é inegável a importância da ação do gestor da escola para garantir a efetivação das conquistas legais e a democratização das relações e do ensino. No entanto, embora a maioria das escolas públicas contem com um diretor, muitas vezes escolhido pela comunidade, ainda se mantém um distanciamento entre as exigências ou garantias legais e a prática da gestão democrática na escola, um distanciamento entre os discursos e as ações.

Compreender por que isso ocorre implica investigar a origem histórica da função do diretor, entender as especificidades atuais dessa atuação profissional, analisar suas principais formas de provimento e suas principais atribuições.

Buscaremos, neste texto, analisar o papel do diretor nas políticas nacionais de educação, desde o período da colonização do Brasil até a atualidade, relacionando-o a forma como essas políticas têm sido implantadas no Estado do Paraná. Com base nisso, procuraremos situar o papel do gestor escolar em face das possibilidades de se realizar uma gestão democrática que articule proposta e ação. O objetivo é contribuir para que ele assuma um papel efetivo na elaboração, discussão, planejamento e encaminhamento de propostas no âmbito educacional, de forma a priorizar uma formação que possibilite aos sujeitos entenderem a realidade social, nela intervindo de modo mais consciente.

1. O papel do diretor nas políticas nacionais de educação

O primeiro destaque a ser feito a respeito do diretor da escola é que ele tem uma importância fundamental na organização e funcionamento da instituição escolar, em todos os seus aspectos: físico, sócio-político, relacional, material, financeiro e pedagógico.

Discutir seu papel nas políticas nacionais de educação implica ter em conta que os sistemas de ensino não são meros refletores da política educacional, mas constituem e são constituídos na relação entre o contexto social e ação das pessoas que atuam nos ambientes escolares, quais sejam: diretores, professores, auxiliares, pedagogos, pais, alunos e comunidade em geral. Nesta perspectiva, atenção especial deve ser dada aos aspectos relevantes que caracterizam o papel do diretor. É necessário conhecer historicamente a origem e o desenvolvimento dessa atividade e, atentos às novas realidades socais, redimensionarmos sua função e, assim, contribuirmos para a melhoria da qualidade do ensino. .

A primeira organização da educação no Brasil, tanto para as questões administrativas como para as questões pedagógicas, baseou-se no *Ratio Studiorum* ou Plano de Estudos da Companhia de Jesus, documento publicado oficialmente em 1599 (SECO et al, 2006). Foi esse documento que direcionou as formas de organização e administração, currículos e métodos para os estabelecimentos de ensino em que os jesuítas atuavam, inclusive no Brasil. Nele encontramos a figura do Reitor, autoridade mais alta do Colégio, cuja atribuição se reduzia a observar o bom funcionamento do estabelecimento, tendo em vista o fortalecimento da fé cristã.

Porém, devido às dificuldades que a colonização do Brasil acarretava para os jesuítas, esse Plano de Estudos sofreu alterações, embora não tenha se desviado dos objetivos primordiais de converter os índios à doutrina cristã.

Em 1759, a Companhia de Jesus foi expulsa de Portugal e de suas Colônias, pelas ações desencadeadas por Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, nomeado primeiro ministro pelo então Rei de Portugal, D. José I. O objetivo dessa ação era colocar Portugal em condições de competir com as nações estrangeiras. De acordo com CARVALHO, (s/d, p. 12),

> As reformas pombalinas e a expulsão dos jesuítas tanto do Reino como dos domínios portugueses decorrem, sobretudo, da oposição entre a ordem feudal e a ordem burguesa nos países da Europa. Neste contexto, a emergência, na ordem mundial, das novas relações sociais relacionadas

> ao comércio manufatureiro e sua ausência em Portugal são a causa principal das reformas, particularmente no campo da educação".

Se, de um lado, as escolas da Companhia de Jesus tinham como objetivo servir aos interesses da fé, o Marquês de Pombal, por outro, pensou e organizou a escola para servir aos interesses do Estado. Houve, desta forma, uma mudança radical nos propósitos para a educação, quando, em 1759, instituiu-se o Alvará Régio, o documento que passou a organizar a educação, criando, dentre outras medidas, o cargo de Diretor Geral de Estudos. Suas atribuições eram amplas: iam desde a aplicação de licença para o magistério público e privado até a designação de comissionários para o levantamento das condições das escolas e professores, a fim de controlar e fiscalizar o ensino ministrado.

No entanto, o caos instalado com a política de destruição da organização escolar baseada no *Ratio Studiorum*, aliada à demora para implantar a proposta do *Alvará Régio*, deixou a educação sistemática sem uma estrutura organizacional por aproximadamente 30 anos.

Nesse período, após o fechamento dos colégios jesuíticos e a apreensão de seus bens, foi desmontada toda a organização escolar construída pelos padres. O sistema unificado, baseado na seriação dos estudos, foi substituído por um ensino disperso e fragmentado, calcado em aulas isoladas, denominadas Aulas Régias, que eram ministradas por professores leigos e despreparados para atuar com base na nova concepção de ensino. No que diz respeito ao aspecto administrativo, o ensino era fiscalizado e controlado pelo Diretor Geral dos Estudos, cujos amplos poderes incluíam *fiscalizar* e, se fosse o caso, advertir e punir o professor, realizar exames para todos os professores e autorizar o ensino público ou particular (ALMEIDA, 1989).

Com a vinda da Família Real para o Brasil, no ano de 1807, várias instituições foram fundadas. Dentre elas, a Imprensa Régia, a Biblioteca Nacional, o Museu Nacional, as primeiras escolas de ensino superior, a Academia Real de Marinha e a Academia Real Militar, os cursos superiores de cirurgia, anatomia e medicina e os cursos para a formação de técnicos em áreas como economia, desenho técnico, química, agricultura e indústria.

Nesse período surgiu o que viria a ser a estrutura do ensino imperial, composta dos três níveis: primário, secundário e superior. Quanto à administração escolar, poucas mudanças ocorreram em relação ao período anterior, uma vez que as aulas avulsas, nos níveis primário e secundário continuavam sendo organizadas, fiscalizadas e controladas pelo poder central, representado pelo Diretor Geral dos Estudos. No nível superior, os

diretores eram os próprios professores que se submetiam diretamente às ordens do governo, o Imperador.

A Proclamação da Independência em 1822 deu início a uma fase importante para a compreensão das relações entre Estado e educação no Brasil, já que as mudanças políticas que a caracterizaram interfeririam na modificação da instrução pública, em especial a primária. Quando o Brasil declarou sua independência política de Portugal, trouxe à tona discussões sobre a educação. A necessidade de então era formar quadros administrativos, constituir uma nova elite burocrática que substituísse a administração lusitana, bem como constituir uma estrutura mínima que garantisse instrução primária à população branca e livre. Iniciou-se, assim, com a elaboração da primeira constituinte, o debate sobre a construção de um sistema nacional de instrução pública que viesse ao encontro das idéias da época, quando a instrução era vista como um meio de trazer a modernidade à sociedade. Cabe dizer, no entanto, que os resultados não foram muito profícuos, ou seja, a emancipação política não criou o sistema nacional de educação e nem trouxe mudanças significativas nas concepções e práticas da administração.

Em 1847, pela Lei nº 29, de 16 de março, criaram-se os regulamentos dos Liceus em São Paulo. Segundo eles, o governo nomearia um cidadão de inteligência e reconhecida probidade e patriotismo para "directhor" do liceu.

A necessidade de indicação de um diretor para um estabelecimento de ensino secundário correspondia à organização do currículo escolar, com oferta de várias turmas, as quais chamavam de cadeiras, e várias disciplinas diferentes, com a finalidade de ministrar a educação popular, fundamental e profissionalizante. O ensino profissionalizante era chamado de "artes e ofícios" e destinava-se a formar artesãos e trabalhadores para as oficinas, o comércio e a lavoura.

Assim, haveria a necessidade de um responsável por todas as atividades realizadas nesse espaço, dentre elas: organização de horários; controle da freqüência de alunos; presidência das bancas de exames; declaração de aprovação e reprovação de alunos; concessão de licença a professores e funcionários, além da intermediação das correspondências entre os professores e o presidente da província (SECO, 2006).

Em 1889, com a Proclamação da República no Brasil, novamente o debate sobre a educação foi retomado. Em decorrência do novo momento político, um ano após a Proclamação da República, em 1890, foi decretada em São Paulo a reforma da Escola Normal, cujo corolário foi a criação da Escola-Modelo, escola de prática de ensino dos alunos normalistas, anexada à Escola Normal. Nesse momento, surgem as primeiras

indicações oficiais do cargo de diretor de escola pública secundária. O responsável pela administração da Escola-Modelo era denominado *professor-diretor,* cujas atribuições abrangiam a realização de as funções administrativas e pedagógicas da Escola, desde a fiscalização dos alunos e professores até o pagamento das contas da Escola, bem como a demissão e contratação de funcionários.

Por meio do Decreto Estadual nº 248, de 26 de setembro de 1894 (SÃO PAULO – Estado, 2000), criou-se o Grupo Escolar como uma instituição que condensava a modernidade pedagógica[1]. Nele se valorizava o ensino seriado, com classes homogêneas e reunidas em um mesmo prédio, sob uma única direção, bem como o uso de métodos pedagógicos modernos. Havia um professor para cada classe e professores adjuntos e auxiliares, em correspondência às novas condições urbanas de concentração da população.

Com o Grupo Escolar passou a existir uma organização, uma graduação, uma ampliação da escolarização, uma padronização de métodos de ensino, cuja administração e supervisão eram controladas pelo Estado. A administração cabia a um diretor, que era escolhido pelo Presidente do Estado entre os professores diplomados por Escola Normal, ou, na falta desses, por complementaristas[2]. Assim, a criação do Cargo de Diretor relacionava-se à necessidade de existência, na escola, de alguém para *organizar, coordenar e fiscalizar* o ensino, nos termos da reforma educacional realizada pelos republicanos. A organização e a concepção pedagógica dessa proposta exigiam a instauração de novos papéis dentro da escola, estabelecendo-se, assim, uma divisão do trabalho em seu interior (SECO, 2006, p. 92). O diretor seria o responsável pelo governo da escola e, ao mesmo tempo, o representante do poder do Estado e do governo.

Ao longo dos anos, a organização escolar foi se modificando e a função do diretor, que nas primeiras escolas instituídas incluía desde os aspectos administrativos até os pedagógicos, também sofreu alteração. Dessa forma, ao final da República Velha, o poder, antes atribuído ao Diretor do Grupo Escolar, foi transmitido aos Delegados Regionais e aos Inspetores de Distritos, vistos como imprescindíveis para a eficácia da Reforma da Educação proposta em 1920.

---

[1] "No final de século XIX, a educação brasileira passava a receber as influências tanto do pensamento francês, especialmente do positivismo comteano, o qual considerava que a base da formação humana deveria ser científica (matemática, astronomia, física, química, biologia, sociologia e moral), e do pensamento norte americano, o qual oferecia uma nova inspiração didático-pedagógica de caráter prático, utilitário e científico, em oposição à educação clássica, enciclopédica, literária e erudita" (CARVALHO, s/d, p. 8).

[2] A Lei nº 88, de 8 de setembro de 1892, dividiu o ensino público em primário, secundário e superior. Quanto ao primeiro, foi subdividido em preliminar e complementar. Os que concluíssem o complementar poderiam lecionar, mesmo sem ter feito o Curso Normal, para os alunos do curso preliminar, daí o surgimento do termo professores complementaristas.

Nos anos 30, enfatizou-se a necessidade de formação do administrador escolar em bases mais científicas, ao mesmo tempo em que o enfoque administrativo foi mais valorizado do que o pedagógico (SECO, 2006). A administração escolar, apoiada nos princípios da administração empresarial, científica e burocrática de Taylor, Fayol e Weber, deu ênfase à racionalização dos procedimentos organizacionais e administrativos escolares. Ou seja, privilegiou-se a divisão do trabalho entre planejamento e execução, planejamento e sistematização minuciosa das atividades, a fim de obter economia de tempo, produtividade e eficiência na realização das tarefas (AZEVEDO, 1958, p. 90).

Neste período, a luta dos educadores pela construção de um Plano Nacional de Educação resultou na apresentação de um "Plano de Reconstrução Educacional", que ficou conhecido como *Manifesto dos Pioneiros da Educação*[3]. O documento defendia os princípios de laicidade, obrigatoriedade, gratuidade, universalização e nacionalização do ensino fundamental[4], além de conter reflexões relacionadas à *Administração Escolar*. No que diz respeito à formação do diretor, propunha-se que fosse pautada no conhecimento *filosófico e científico*. Já com relação à sua função, defendia-se a necessidade de *autonomia* para romper com a centralização das decisões educacionais.

No período de 1937 a 1945, denominado de Estado Novo, a estrutura do sistema de ensino foi marcada pela tecnocracia[5] e pela falta de unidade nacional, ou seja, pela falta de uma política educacional mais abrangente, unitária e democrática. As Leis Orgânicas do Ensino cumpriram, de certa forma, com a função *norteadora* da educação e garantiram o controle da administração das escolas com oferta da educação básica, formada pelos cursos denominados, então, de primário, ginasial e secundário. As funções do diretor pouco diferiam das que vigoravam no século anterior.

Em 1961, foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB nº 4.024/61. Ela manteve a estrutura tradicional do ensino, não fixando um currículo nacional, de forma que respeitava as especificidades regionais e evidenciava seu caráter descentralizador. Quanto à função do diretor de escola, em seu Artigo 42, consta que "o diretor de escola deverá ser educador qualificado", mas os termos dessa

---

[3] Documento lançado, em 1932, no Rio de Janeiro e São Paulo, redigido por Fernando de Azevedo a pedido do grupo de renovadores da educação que, na IV Conferência Nacional da Educação, da Associação Brasileira de Educação (ABE), se contrapuseram ao grupo dos católicos liderados por Fernando de Magalhães.

[4] O Plano nacional de Educação tornou-se obrigatório pela constituição Federal de 1934, artigos 150 a 153.

[5] Com o avanço do processo de industrialização, modelos tecnocráticos da administração empresarial passaram a ser implementados no âmbito da política e da economia, abrangendo o setor social, no qual se insere a educação. Segundo Bueno (1996, p.632) "tecnocracia é o sistema de organização política e social fundado no predomínio dos técnicos".

qualificação são amplos, ficando por conta dos Estados uma regulamentação mais específica.

Para normatizar o que se deveria entender por *educador qualificado*, o antigo Conselho Federal de Educação (CFE) definiu, no Parecer nº 93/62, que educador qualificado seria aquele que reunisse qualidades pessoais e profissionais que o tornassem capaz de infundir à escola a eficácia do instrumento educativo por excelência e de transmitir a professores, alunos e à comunidade sentimentos, idéias e aspirações de vigoroso teor cristão, cívico, democrático e cultural.

A partir de então, segundo SANTOS (2002, p.70), em atenção a essa definição do Conselho Federal de Educação e ao espírito descentralizador da LDB, os Estados passaram a criar regulamentos para o preenchimento do cargo de Diretor de Escola.

Com a reformulação da Lei 4024/61 pela Lei nº 5.692/71, os cursos primário e ginasial passaram a constituir um só curso, denominando-se ensino de primeiro grau, com duração de 8 anos e de caráter obrigatório. Assim, extinguiu-se o cargo de *Diretor de Grupo Escolar* e criou-se o cargo de *Diretor de Escola.* A partir de então*,* o cargo de diretor de escola vai se firmando, com exigências de qualificação cada vez mais específicas. A concepção de diretor, antes relacionada àquele que tem uma experiência de muitos anos de docência, foi substituída pela imagem do administrador de uma equipe escolar.

A concepção de administração escolar que predominou durante todo este período apoiou-se no modelo clássico da administração empresarial. Ou seja, a administração era concebida como um processo técnico, cientificamente determinado e burocrático, cujo fim era obter unidade, economia de tempo e de recursos e maior produtividade. Esse processo envolvia normas rígidas, autoridade centralizada, hierarquia, planejamento, organização detalhada e avaliação de resultados.

Em fins dos anos 70 e início dos anos 80, as lutas pela democratização da sociedade se fortaleceram, criando um contexto favorável à ampliação e à reorganização dos movimentos sociais. Nos primeiros anos da década de 80, presenciou-se uma ampla mobilização da sociedade em favor das eleições diretas para os cargos executivos, sobretudo para a presidência da República, um aumento do controle público sobre o Estado, ressaltando-se aqui a gestão democrática da educação, tanto na definição da política educacional quanto na gestão das unidades de ensino nos diversos níveis.

Surgem, assim, as manifestações para eleições diretas dos dirigentes de instituições de ensino, como também para a criação de colegiados escolares, eleitos pela comunidade, com o intuito de democratizar a gestão na escola. As propostas e bandeiras de

luta dos movimentos em defesa da educação foram contempladas na nova Constituição Federal, promulgada em 1988.

A partir dos anos 90, o termo *administração* foi substituído pelo termo *gestão*. Essa substituição não significa uma mera mudança terminológica, mas uma alteração conceitual ou mesmo paradigmática[6], que tem sido alvo de muitas controvérsias. Para alguns, esse processo se relaciona com a transposição do conceito do campo empresarial para o campo educacional, a fim de submeter a administração da educação à lógica de mercado. Para outros, o novo conceito de gestão ultrapassa o de administração, uma vez que envolve a participação da comunidade nas decisões que são tomadas na escola (LUCK, 2000). Outros, ainda, entendem que o conceito de administração é mais amplo, já que é "utilizado num sentido genérico e global que abrange a política educativa", ao passo que o termo "gestão escolar" refere-se a uma "função executiva destinada a pôr em prática as políticas previamente definidas" (BARROSO, 2001, p. 10).

Importa, contudo, assinalar que, mais do que saber qual é a "melhor" designação, o que está em causa é que essa alteração sinaliza para o surgimento de uma concepção de gestão, na qual o papel do gestor é redefinido.

A gestão passa a ser sinônimo de ambiente autônomo e participativo, o que implica trabalho coletivo e compartilhado por várias pessoas para atingir objetivos comuns.

No que diz respeito ao papel do diretor, este deixa de ser alguém que tem a função de *fiscalizar* e *controlar*, que centraliza em si as decisões, para ser

> [...] um gestor da dinâmica social, um mobilizador, um orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar unidade e consistência, na construção do ambiente educacional e promoção segura da formação de seus alunos (LUCK, 2000, p. 16).

Ou ainda....

> [...] o diretor coordena, mobiliza, motiva, lidera, delega aos membros da equipe escolar, conforme suas atribuições específicas, as responsabilidades decorrentes das decisões, acompanha o desenvolvimento das ações, presta contas e submete à avaliação da equipe o desenvolvimento das decisões tomadas coletivamente (LIBÂNIO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2003, p. 335)..

Com a nova concepção de gestão e do papel do diretor, intensificaram-se os debates sobre a necessidade da profissionalização das pessoas envolvidas na administração

[6] Para Luck, esta alteração corresponde a uma mudança paradigmática, "isto é, de uma visão de mundo e óptica com que se percebe e reage em relação à realidade" (LUCK, 2000, p. 34).

escolar como condição para a melhoria da qualidade da educação básica. Estes debates resultaram em propostas de "capacitação de dirigentes", pautadas especialmente nas "competências gerenciais". Abordaremos esta questão mais adiante.

Apesar do amplo debate sobre o papel do gestor, do nosso ponto de vista, a LDB 9394/96 pouco inovou em relação ao cargo de diretor escolar e contemplou apenas a formação dos profissionais com o curso de pedagogia e a forma de escolha dos dirigentes. Em seu Art. 67, determinou a exclusividade de ingresso no cargo por meio do concurso público de provas e títulos (sem definir os seus critérios) e o pré-requisito da experiência docente para o exercício do cargo.

2 – O papel do diretor no Paraná

Para a reconstituição da função do diretor no Paraná, recorremos às Coletâneas da Legislação Estadual de Ensino do Estado do Paraná, publicadas pelo Governo do Estado, a partir de 1968[7] e aos regimentos de escolas e algumas regulamentações estaduais. Isto porque a função do diretor de escolas primárias e médias passou a ser definida nos regimentos escolares seguindo as regulamentações propostas pelo sistema de educação. No Estado do Paraná, o órgão responsável pela regulamentação do regimento escolar foi o Conselho Estadual de Educação.

Nas Coletâneas da Legislação Estadual de Ensino do Estado do Paraná elaboradas a partir de 1968, encontramos apenas critérios para a indicação ou eleição do diretor e normas de qualificação de seu registro[8]. Existem várias menções ao tema "diretor", porém referem-se apenas a critérios de ocupação do cargo e não abrangem as competências e obrigações no exercício dessa função.

No Parágrafo Único do Artigo 2º, da LDB nº 5.692/71, encontramos:

> A organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento do ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação.

[7] De 1968 até 1990, com publicação de dois ou mais volumes anuais, esse acervo de legislação era denominado "Criterias". A partir de 1991, passou a ser denominado de coletâneas, cuja publicação, até a presente data, é eventual e destinada à atualização da legislação educacional.
[8] Vide Resolução 45, do CEE – Paraná, publicado no D.O.E. 207 de 10 de nov. de 1967.

Entretanto, o Conselho Estadual de Educação do Paraná adotou o regimento único para as escolas públicas estaduais. Ao mesmo tempo, sugere um poder diluído e descentralizado, uma vez que propõe à instituição a criação de uma Congregação de Professores, que, conforme Deliberação 027/72 – CEE configura-se como um "órgão consultivo e deliberativo em assuntos didáticos e pedagógicos e consultivo em assuntos administrativos". De acordo com essa Deliberação, a *direção* da escola é vista como "o órgão que presidirá ao funcionamento dos serviços escolares, aos trabalhos dos professores, às atividades dos alunos e às relações da comunidade escolar com a vida exterior". (Deliberação 027/72 –CEE).

A década de 80 foi marcada pela adoção da escolha do diretor pelo voto e pela criação dos Núcleos Regionais de Educação[9]. Quanto à escolha do diretor pelo voto, a primeira indicação ocorreu em meados de 1983, sob as determinações do Decreto/lei nº 455/83, de 13/04/83, que garantia que a comunidade escolar, alunos do 2º grau, professores, funcionários (mesmo analfabetos) participassem do processo. A segunda indicação, com características eletivas, ocorreu no final de 1985, quando o diretor eleito era nomeado pelo governador, conforme o Decreto-lei nº 7.961/84.

Como característica fundamental do programa educacional paranaense desse período, houve a participação popular assentada na democratização do poder pela participação das comunidades organizadas, nas decisões relacionadas com a educação.

A partir do final dos anos 80[10], as políticas educacionais no Paraná foram marcadas pela desconcentração[11], pelo processo de municipalização, pela democratização da escola em todas as suas dimensões e pela melhoria de seu nível de competência. Para tanto, as propostas buscaram romper com o privilégio que se dava ao administrativo em detrimento do pedagógico; passaram a dar às escolas maior autonomia possível em relação à gestão de seu cotidiano, concentrando recursos financeiros na própria escola para que a administração do dia-a-dia fosse desburocratizada e simplificada; aproximaram a escola de sua comunidade; implantaram o Ciclo Básico de Alfabetização e enfatizaram a necessidade de formação e aperfeiçoamento de docentes (LOPES, 2002, p.70).

O início dos anos 1990[12] foi marcado por um discurso favorável à luta contra a intolerância e o autoritarismo em favor das garantias constitucionais e, ainda, pela defesa da democratização das relações buscando a participação, o desejo de falar, denunciar e

---

[9] Entre 1983 a 1986, o Paraná teve José Richa (PMDB) como Governador.
[10] Entre 1987 a 1990, o governador do Estado foi Álvaro Dias (PMDB).
[11] Essa desconcentração administrativa, é "entendida como uma delegação na execução de tarefas, mas não como possibilidades de redistribuição de poder e de autonomia administrativa" (Fávero, 1999, p. 110).
[12] Entre 1990 a 1994, o Paraná teve Roberto Requião como Governador de Estado.

construir novas formas de se fazer ouvir. O slogan da gestão escolar no Paraná nesse período foi *participação* e *autonomia* "para elaborarem e executarem autonomamente seus projetos pedagógicos"[13]

A partir de meados da década de 90[14], o enfoque dado à direção escolar, em acordo com as políticas que vinham sendo implementadas, aproximou-se muito mais de uma estratégia de modernização conservadora[15] do que de uma perspectiva democrática de emancipação humana. Abandonou-se o uso de algumas expressões como "eficiência" e "eficácia" em favor de "excelência", mas manteve-se o mesmo significado para a caracterização da função do diretor de escola, a qual continua sendo "a busca da satisfação dos envolvidos e efetividade dos resultados", de forma a cumprir o papel de legitimador das políticas educacionais[16].

Assim, o conceito de excelência, transferido das políticas de recursos humanos das empresas para a educação, preserva, em certa medida, a premissa de diminuir custos e aumentar a produtividade, ou seja, a excelência na escola é a eficiência de resultados com diminuição de custos. A empresa, para atingir esse objetivo, estimula os empregados a se envolverem ao máximo com os objetivos da instituição, e, para motivá-los, utiliza a meta da excelência, o que significa buscar a superação constante das realizações do outro e de si mesmo. Na educação, o incentivo à excelência vem, por exemplo, com o Prêmio de Gestão. [17]

A administração passa a ser direcionada pelos princípios da gestão empresarial como produtividade, controle, eficácia e sucesso. Essa mudança não se dá por acaso, é própria do movimento do capital, que transforma todos os aspectos da vida humana em mercadoria destinada à troca e, por conseqüência, transforma as relações humanas.

---

[13] Esta citação, não referenciada, refere-se às políticas educacionais apresentadas no documento "Paraná: Construindo a Escola Cidadã", produzido em 1992, sob consultoria do Professor Moacir Gadotti e pautado na experiência da UNIJUI/RS, através da professora Eronita Silva Barcelos.

[14] De 1995 a 2002, o Paraná teve Jaime Lerner no Governo do Estado..

[15].Modernização conservadora é um termo quem vem sendo empregado por diversos autores para denunciar as estratégias políticas de submeter o domínio público à lógica do mercado (competição, eficiência, eficácia, satisfação dos consumidores). Essas estratégias articulam certos traços do velho modelo burocrático e centralista com novas técnicas de gestão, envolvendo autonomia e participação. O discurso da democratização seria, assim, reconvertido e subordinado à ideologia da modernização ou à racionalidade econômica. Para maiores detalhes, ver LIMA 2002.

[16] Lopes (2002), ao situar as políticas de gestão da escola pública no Paraná desse período no quadro da Teoria Geral da Administração, observa que elas não conseguem se distanciar da concepção conservadora da gestão da escola, representada pela escola clássica de administração, ou seja, tendo como principais ações o planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar.

[17] O Prêmio de Gestão foi criado em 1993, para estimular o desenvolvimento da gestão democrática comprometida com o sucesso escolar. Foi uma iniciativa conjunta do CONSED, UNDIME, UNESCO e Fundação Roberto Marinho e contou também com o apoio da Embaixada Americana, Unicef, Movimento Brasil Competitivo, Gerdau, Petrobrás e Compromisso Todos pela Educação (vide http://www.consed.org.br/).

Em 2001, conforme o Decreto n º 4313 e a Resolução nº 1597 de 29/06/00, modificou-se a forma de escolha de diretores da rede estadual de educação básica no Paraná. O processo passou a ser realizado em duas fases: na primeira delas, o candidato deveria realizar uma prova escrita de conhecimentos gerais, a qual contemplava temas sobre gestão democrática e administrativa, de caráter eliminatório; na segunda previa-se a votação direta e secreta pela comunidade escolar, só podendo participar os candidatos considerados aptos na primeira fase.

Este processo de escolha foi marcado por muitos conflitos. Candidatos foram reprovados na 1ª fase, sendo impedidos de realizar a fase seguinte e, em muitas escolas, a escolha nem ocorreu. O resultado foi um grande retrocesso, uma vez que muitos dos diretores foram transformados em interventores e indicados pelos "comandos políticos" das diversas regiões do estado.

No ano de 2003[18], com a mudança do governo do Estado, foi implantado outro modelo de gestão democrática. Sua característica principal passou a ser a eleição de diretores e a valorização das instâncias de participação no interior das escolas. Para implementar essa política, o Decreto n º 450/03 destituiu da função de diretor e de diretor auxiliar todos os professores e especialistas "interventores"[19], delegando aos Núcleos Regionais de Educação a organização de um processo de consulta à comunidade escolar para a escolha do diretor e diretor auxiliar.

Durante o ano de 2003, os professores, bem como os órgãos constituídos da comunidade escolar, APP Sindicato, a APAD, Secretaria do Estado da Educação promoveram um amplo debate, com intuito de aprimoramento do processo de escolha de diretores e de diretores auxiliares, tornando-o mais democrático e atendendo aos interesses da comunidade escolar. A Lei nº 665/03, de 17 de novembro de 2003, disciplinou a designação de diretores e diretores auxiliares mediante consulta à comunidade escolar.

Embora as eleições apresentem uma perspectiva legítima de democratização da escola, não podemos perder de vista suas limitações de caráter representativo. A eleição não pode ser um fim em si mesmo, mas faz parte de um processo de democratização das relações internas e externas da escola, além de possibilitar a participação dos "eleitores" na gestão da escola. Não se pode delegar ao eleito o poder de conduzir os destinos da escola, mas isto deve ser feito por toda a comunidade que o elegeu. Esse é o princípio da eleição direta que, segundo DOURADO (2003, p.30), "contribui para uma educação política, um

---

[18] A partir de 2003, novamente Roberto Requião (PMDB) assumiu o governo do Paraná.

[19] Os diretores interventores foram indicados pelo Governo anterior para assumirem escolas, cujo pleito de eleição para direção não havia ocorrido por motivos diversos (a ausência de candidatos era uma delas).

aprendizado de participação do jogo democrático resultando, dentre outros, em conscientização e responsabilidade dos diversos segmentos da comunidade escolar".

3 - O Gestor e a Gestão Democrática: possibilidades e desafios.

Nos últimos anos, o termo "gestão" vem sendo utilizado para designar atividades administrativas. Na sua origem etimológica, o termo vem do latim *gero*, *gestum, gerere* e significa chamar para si, executar, gerar. Segundo CURY (1997, p.201), "vem de *gestio,* que, por sua vez, vem de *gerere*, que significa trazer em si, produzir". Assim, compreende-se claramente que a "gestão não é só o ato de administrar um bem fora-de-si, mas é algo que se traz para si, porque nele está contido" (Ibid, p. 201). Neste sentido, "o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia" (Ibid, p. 201). A gestão, assim pensada, pode adquirir uma dimensão muito diferente daquela associada à idéia de comando. Isto significa que se pode administrar por meio do diálogo e do envolvimento do coletivo.

A partir do final dos anos 80, a gestão democrática foi instituída por alguns municípios e Estados da Federação, especialmente no Paraná, por meio da criação dos conselhos deliberativos, eleição para diretores e da possibilidade de construção do projeto político-pedagógico. Em decorrência disso, houve uma grande valorização da figura do gestor escolar e, ao mesmo tempo, a preocupação com sua capacitação profissional. A finalidade é que ele correspondesse à forma de "gerir" o bem público numa perspectiva de "descentralização", "autonomia" e "democratização".

A década de 90 foi marcada pela construção de uma nova racionalidade no campo da gestão da educação, oriunda dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação Para Todos (1990)[20] e na Declaração de Nova Delhi (1993) com vistas à universalização do ensino básico. Estes compromissos convergiram para a adoção de novos modelos de gestão do ensino público: mais flexíveis, participativos, descentralizados, desvinculados das formas de administração taylorista/fordista e, portanto, supostamente democráticos.

[20] Conferência realizada em março de 1990, em Jontiem, na Tailândia.

Temos observado que, no fazer cotidiano, a gestão do ensino público ainda está associada ao controle das ações de outros, predominando os modelos tradicionais em que a administração, consolidada a partir de uma estrutura hierarquizada e burocrática de Estado, tem um caráter centralizador e autoritário. Desta forma, administrar, na maioria das vezes, ainda é confundido com mandar, determinar, impor, ordenar.

Porém, segundo PARO (2006), o caráter essencial da administração é o de mediação na busca de objetivos, ou seja, a administração é a "utilização racional de recursos para a realização de determinados fins" (Ibid, p.18). Esta concepção de administração induz-nos a identificar como não-administrativas todas aquelas medidas ou atividades que, perdendo de vista o fim para o qual foram pensadas, constroem-se como fins em si mesmos, perdendo-se em práticas burocratizadas. E, ainda, que a administração, não sendo um fim em si, pode se articular com uma variedade infinita de objetivos, o que permite que ela não esteja necessariamente relacionada com autoritarismo e centralização/controle das ações e sim com a democratização da gestão do sistema escolar.

A palavra democracia tem sua origem na Grécia Antiga (*demo* = povo e *kracia* = governo). Num sentido genérico ou global, ela significa "governo do povo, pelo povo e para o povo". Na sociedade atual, especialmente a partir dos anos 80, sua importância se ampliou em razão, por um lado, do processo de redemocratização política do país, com o fim da ditadura militar, e, por outro, da origem de novas abordagens[21] administrativas com enfoques mais descentralizados e participativos, que surgem em resposta à nova crise do capital. Estes aspectos, por sua vez, não deixaram de influenciar os debates educacionais.

No entanto, cabe ressaltar que a democracia, em nossa sociedade, não possui um sentido único, mas se reveste de diferentes conotações. Importa destacar duas concepções consideradas principais, devido ao seu teor e à sua influência na formulação das políticas educativas atuais, mesmo que geradoras de concepções opostas.

Para COUTINHO (2000, p.20), democracia é o "regime que assegura a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados". Na perspectiva deste autor, democracia implica não apenas igualdade política, mas também igualdade de condições de vida para todos. Nestes termos, a participação e o exercício da cidadania no campo educacional, e mais especificamente na gestão da escola, "estão ligados a um processo mais amplo de extensão da cidadania social à cidadania educacional, e, portanto, ligado à sua função social" (FONSECA, 1994, p. 84).

[21] Como exemplo das novas abordagens, podemos citar o toyotismo e a teoria da Qualidade Total.

Por outro lado, a democracia, numa perspectiva neoliberal, vem sendo associada à liberdade de fazer escolhas e à responsabilidade individual por esta escolha. Sob esta ótica, a democracia submete-se à lógica do consumo, ou seja, à liberdade de os sujeitos satisfazerem seus interesses particulares e imediatos, perdendo sua dimensão coletiva (CARVALHO, 2005).

Assim, a democratização da escola não é uma via de mão única. Existem várias alternativas para sua implementação, resultantes dos embates e das várias possibilidades políticas desencadeadas coletivamente pelos diferentes atores em cada unidade escolar, em especial pelo gestor escolar.

Pensar a democratização da gestão educacional implica compreender a cultura escolar e os seus processos, bem como articulá-los às suas determinações históricas, políticas e sociais. Significa especialmente entender as diferentes concepções de *"gestão democrática"*.

Estas diferentes concepções, de um lado, estão associadas ao rompimento do modelo autoritário, burocratizado e centralizador e à possibilidade de maior participação de todos, desde que todas as ações estejam intimamente articuladas ao compromisso sócio-político com os interesses coletivos. Expressam e favorecem as ampliações da compreensão do mundo, de si mesmo, dos outros e das relações sociais, essenciais para a construção coletiva de um projeto de escola.

De outro lado, encontramos uma posição manifestada nas políticas oficiais e que também se intitula *"democrática",* cujas bases se encontram nas mudanças ocorridas no mundo do trabalho, especialmente a partir dos anos 90. Nesse momento, configuram-se novos modelos de organização e gestão dos processos produtivos, de bases mais flexíveis correspondentes ao novo modelo de acumulação do capital, denominado pós-fordismo. Nesta perspectiva, a escola vem sendo gerenciada como empresa, correspondendo às novas exigências do mercado. O gestor escolar, em especial o da escola pública, se vê incumbido, em sua função, de atividades que retratam claramente os princípios da reengenharia do modo de produção, ou seja, o da multifuncionalidade, autonomia, criatividade, autocontrole e flexibilização. Nestes termos, segundo CARVALHO (2005, p. 163),

> As políticas públicas, acompanhando as mudanças ocorridas na gestão empresarial, passam a implementar as reformas administrativas do setor educacional com base nos novos paradigmas e conferem ao administrador escolar uma importância estratégica. A descentralização operacional aumentou as responsabilidades da escola, levando seu gestor a se defrontar com novos desafios e a assumir o novo papel de coordenar a ação dos diferentes componentes do sistema educacional na

> tomada de decisões conjuntas, a estimular o trabalho em equipe e as dinâmicas de trabalho identificadas por cada escola e resolver seus problemas de forma autônoma, para melhorar as condições da escola, especialmente materiais. Ele torna-se o elemento central e fundamental[22] para o encaminhamento do processo participativo no interior da escola e para sua integração com a comunidade.

No atual modelo de gestão, tende-se a atribuir uma maior importância à figura do gestor, visto como "liderança empreendedora". Este passa a ser valorizado por sua capacidade de influenciar, motivar, identificar e resolver problemas, partilhar informações, desenvolver e manter um sentido de comunidade na escola, estimular o trabalho em equipe, compartilhar responsabilidades e poder, tomar decisões conjuntas (CARVALHO, 2005).

Porém, é necessário que o gestor tenha entendimento e compreensão da **dicotomia entre o discurso e a ação** que tem permeado a gestão democrática das escolas públicas estaduais do Paraná. Mais o que isso, precisa entender que

> [...] democracia só se efetiva por ações e relações que se dão na realidade concreta, em que a coerência democrática entre o discurso e a prática é um aspecto fundamental. A participação não depende de alguém que "dá" abertura ou "permite" sua manifestação. Democracia não se concede, conquista-se, realiza-se (HORA, 2006, p. 133).

Se considerarmos a definição de Paro de que a administração é a "utilização racional de recursos para a realização de determinados fins" (PARO, 2006, p.18), cabe perguntar a que fins deve servir a gestão democrática. A resposta a esta questão incluiria aspectos muito mais amplos do que os escolares, ou seja, implica interrogar qual é o tipo de sociedade que desejamos.

Neste sentido, considerando que a gestão da escola, por se configurar como um ato político, requer sempre uma tomada de posição política[23] (DOURADO, 2006),

---

[22] A Revista Gestão em Rede do CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, veículo de comunicação do Projeto Renageste, evidencia bem essa importância. "O diretor –- cidadão, educador e político – é a pessoa de maior importância e de maior influência individual numa escola. Ele é responsável por todas as atividades na escola e pelas atividades que ocorrem ao seu redor e afetam diretamente o trabalho escolar. É sua liderança que dá o tom das atividades escolares, que cria um clima para a aprendizagem, o nível de profissionalismo e a atitude dos professores e dos alunos. O diretor é, ainda, o principal elo entre a escola e a comunidade [...] A experiência demonstra que se a escola é vibrante, inovadora, centrada no aluno, se tem boa reputação na sociedade, se os alunos têm melhor desempenho que suas potencialidades permitem, se o pessoal trabalha com 'garra', é quase certo que a chave do sucesso está na liderança do seu diretor" (CONSED, 1999, p. 13-14).

[23] A prática administrativa não é neutra; todas as ações desenvolvidas na escola envolvem atores e tomadas de decisões. Nesse sentido, desde ações simples, como a limpeza e a conservação do prédio escolar, até ações mais complexas, como as definições pedagógicas, o trato com situações de violência, entre outras, indicam

entendemos que o gestor escolar não pode se esquivar deste desafio, já que suas ações resultarão do posicionamento que ele assume.

.

4 - Considerações finais

Buscar a superação das situações que distanciam discurso de ação implica entender os espaços possíveis de democracia participava no interior da escola. Para tanto, é premente entender a relação entre a gestão democrática da educação pública determinada pela Constituição Federal/88 e os dispositivos da LDB/96. Com a democratização da gestão, a escola deve deixar de ser uma instituição meramente burocrática para se tornar um instrumento de efetivação da intencionalidade política e pedagógica norteada por princípios que se fundamentem nos objetivos educacionais pensados pela comunidade escolar.

Neste sentido, a preocupação central da gestão escolar deve ser a de contemplar os interesses e as necessidades da maioria da população, uma vez que democratizar a gestão deve significar promover participação efetiva da comunidade na escola para poder pensá-la para além de seus muros.

Assim, a escola reveste-se de uma dimensão política que lhe é específica: o compromisso com a democratização efetiva do saber socialmente elaborado, capaz de compreender e captar as contradições presentes nas relações sociais.

Construir uma gestão da escola pautada em relações democráticas passa, necessariamente, pela ação do gestor da escola, tanto para manter como para construir um caminho de rompimento com a forma como vem se construindo ou processando essas relações. Um processo de gestão que seja democrático e que objetive a construção da cidadania não é um processo mecânico e sem compromisso. Ele só existirá na medida em que for desenvolvida a articulação entre o discurso e a ação e, ao mesmo tempo, a defesa dos interesses coletivos, tendo por referência os compromissos públicos e a construção de uma sociedade mais justa.

Para finalizar, cabe declarar que a gestão democrática não é um fim em si, ela é produto da ação concreta e objetiva de homens, ou seja, é expressão de suas relações sociais estabelecidas no processo de produção de sua existência. Neste sentido, a discussão

---

uma determinada lógica e horizonte de gestão. Estas ações expressam interesses, princípios e compromissos que permeiam as escolhas e os rumos tomados pela escola.

sobre democratização da educação escolar não pode centrar-se apenas nos aspectos pedagógicos e/ou administrativos. A discussão sobre democracia, conforme CARVALHO (2005, p. 104), "incluiria questões muito mais amplas, ou seja, não se pode perder de vista as relações entre as classes, os conflitos, contradições e a perspectiva de superação das atuais relações".

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, José Ricardo. **História da Instrução Pública no Brasil (1500 – 1889).** São Paulo, Ed. PUC, 1989.

AZEVEDO, Fernando. **A Educação entre dois Mundos**. São Paulo: ed. Melhoramentos, 1958.

BARROSO, João. **Relatório da disciplina "Teoria das organizações e da Administração Educacional".** Lisboa: faculdade de psicologia e Ciências da Educação da universidade de Lisboa, 2001.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação básica. DOURADO, Luiz Fernando. **Gestão da educação escolar** – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006. 88 p. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/portal/semana/texto_dep.pdf. Acesso em: 23 jul. 2007.

BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo, Rideel, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 4.024/61**.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 5692/71**.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394/96**.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Autonomia da Gestão Escolar:** Democracia e Privatização, duas faces de uma mesma moeda. 2005. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves. **Política e gestão da educação no Brasil.** Texto Mimeo, s/d.

COUTINHO, Carlos Melson. **Cultura e Sociedade no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 199-245.

DOURADO, Luiz F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, N.S.C. **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos debates. São Paulo: Cortez, 2000. p. 77-95.

FÁVERO, Osmar. A Descentralização dos Sistemas de Educação Básica: crise do planejamento central. In: OLIVEIRA, D. A. e DUARTE, M. R. T. (Orgs) **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Formação continuada e gestão da educação.** São Paulo: Cortez, 2003.

FONSECA, Dirce Mendes da. Gestão e educação. In: FONSECA, Dirce Mendes da. **Administração educacional**: um compromisso democrático**.** Campinas: Papiros, 1994

HORA, Denair Leal da. **Gestão democrática na escola:** Artes e ofícios de participação. Campinas, SP: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico)

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo, Cortez, 2003.

LIMA, Licínio C. Modernização, Racionalização e Optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. LIMA, Licínio C. e AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo.** Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 17-32, (Coleção Biblioteca das Ciências do Homem).

_____. O paradigma da educação contábil: Políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. In: LIMA, Licínio C. e AFONSO, Almerindo Janela. **Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo.** Porto: Edições Afrontamento, 2002, p. 91-110, (Coleção Biblioteca das Ciências do Homem).

LOPES, Natalina. **A função do diretor do ensino fundamental e médio**: uma visão história e atual. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: [s.n.], 2003.

LUCK, Heloísa.. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. In: **Em Aberto**, n° 72 (Gestão Escolar e Formação de Gestores, Jun de 2000, p. 11-34).

PARANÁ, SEED. **Documento Paraná**: Construindo a Escola Cidadã, Curitiba, 1992.

PARANÁ, CEE/PR . **Parecer nº 03/72 E Deliberação 027/72,** Dispõe sobre Regimento Escolar. *In*: Coletânea da Legislação Estadual de Ensino, Curitiba, PR: de 1969 a 1997, 5.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: **introdução crítica.** 14 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

REVISTA GESTÃO EM REDE. **A responsabilidade do diretor na concretização das propostas educacionais do Governo**. Brasília: CONSED – Conselho nacional de Secretários da Educação, nº 14, mai./jun. 1999, p. 13-14.

SANTOS, Clovis Roberto. **O gestor educacional de uma escola em mudança**. São Paulo: Thonsom, 2002.

SECO, Ana Paula; ANANIAS, Mauricéia e FONSECA, Sonia Maria. Antecedentes da administração escolar até a república (...1930), In: **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p.54–101, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/rev22e.html. Acesso: 10 out. 2007

Questões para debate:

a)