

LEITURAS SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O “GERENCIALISMO” NA/DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

READINGS ON DEMOCRATIC ADMINISTRATION AND “MANAGERIALISM” IN BRAZILIAN EDUCATION ADMINISTRATION

LECTURAS SOBRE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y EL “GERENCIAMIENTO” EN LA/DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL



Nadia Pedrotti Drabach

Mestrado em Educação (UFPR) e doutoranda em Educação (UNICAMP) | Brasil
E-mail: nadiadrabach@yahoo.com.br

Ângelo Ricardo de Souza

Doutorado em Educação e professor do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná | Brasil
E-mail: angelo@ufpr.br

REVISTA PEDAGÓGICA

Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Unochapecó | ISSN 1984-1566

Universidade Comunitária da Região de Chapecó | Chapecó-SC, Brasil

Como referenciar este artigo: DRABACH, N. P. SOUZA, A. R. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da Educação no Brasil. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v.16, n.33, p. 221-248, Jul./Dez. 2014.



RESUMO: Este artigo apresenta dois olhares teóricos sobre a gestão da escola e da educação. O primeiro, desenvolvido a partir da perspectiva da gestão democrática, dedica-se a discutir as bases que sustentam o princípio democrático demandado pela Constituição Federal de 1988. O segundo, desenvolvido a partir da reforma do estado e da educação no Brasil dos anos 1990, focaliza aspectos gerenciais da gestão da educação e da escola. Ao final de cada olhar, apresentamos um quadro síntese, cujo escopo, e razão do próprio artigo, é contribuir com mais objetividade teórica sobre este tema para a pesquisa do campo da gestão educacional/escolar.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão educacional. Gestão escolar. Gestão Democrática. Gerencialismo. Políticas Educacionais.

ABSTRACT: This paper presents two theoretical perspectives on school and education administration. The first, developed from the perspective of democratic administration, is dedicated to discuss the foundations underpinning the democratic principle demanded by the Constitution of 1988. The second, developed from the education and state reform in Brazil in the 1990s, focuses on managerial aspects of the management of education and school. At the end of each look, the text shows a synthesis, whose scope and reason of the article itself, is to contribute to more theoretical objectivity on this topic for the research field of educational/school administration.

KEYWORDS: Educational administration. School administration. Democratic Administration. Managerialism. Educational Policies.



INTRODUÇÃO

Na década de 1930, quando começaram a surgir os primeiros escritos¹ sobre administração escolar no Brasil, os princípios da administração científica formavam a base de sustentação dos discursos sobre administração escolar. O que explicava a relação entre a administração geral e administração escolar era, primeiramente, a crença de que a administração geral em função da sua suposta neutralidade, poderia ser aplicada em qualquer contexto, inclusive o educacional. Em segundo lugar, a necessidade de impregnar a administração escolar de um caráter científico, em contraposição ao censo comum que predominava na educação. Dessa forma, a administração escolar estava calcada predominantemente, até os anos 1980, nos princípios da administração geral.

No final da década de 1970 e nos anos 1980, com base no aprofundamento teórico no campo da Administração Educacional no Brasil, surgem diversas críticas sobre os fundamentos da administração geral aplicados à educação, cuja base vinha das teorias de administração empresarial (Rosar, 1999). As críticas tinham um enfoque teórico de base marxista, trazendo uma visão crítica sobre o papel da educação na sociedade, destacando o seu caráter essencialmente político. Souza (2007) afirma que esses estudos críticos na área da administração escolar tinham como foco central:

o fato de os trabalhos anteriores apresentarem concepções por demais técnicas da gestão escolar, colocando-se a serviço da reprodução de um modelo de escola que não só não contribuiria para a superação das bases capitalistas sobre as quais a sociedade brasileira estava solidificada, como ainda auxiliaria a manutenção do status social econômico e político (Souza, 2007, p.53).

As críticas neste campo, de acordo com Rosar (1999) e com Souza (2007), vinham principalmente de teóricos como Arroyo (1979), Félix (1984) e Paro (1986)². Esses trabalhos configuram-se como parte de um período ‘crítico’ (Souza, 2007), no pensamento administrativo educacional e apresentam algumas características bastante semelhantes, a saber:

1 Destacam-se os autores clássicos Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, Lourenço Filho e Anísio Teixeira.

2 Refere-se ao livro do autor: *Administração Escolar: uma introdução crítica*, que teve a sua primeira edição em 1986.

estão todos voltados à crítica aos modelos de organização e gestão das escolas até então dominantes na literatura especializada e na prática escolar e educacional [...]; b) são todos trabalhos com perfil teórico, ou de análise da produção teórica [...] c) há um pressuposto nesses trabalhos: a administração escolar

como aplicação da administração científica nas escolas contribui para a manutenção das condições econômicas, sociais e políticas da sociedade; d) os instrumentos e processos da gestão escolar, como estavam sendo tratados pelos autores clássicos e como eram entendidos na organização prática das escolas, na visão desses autores críticos, são fenômenos essencialmente tecnocráticos, assim como o perfil do dirigente escolar, reconhecido por esses autores como de um gerente em uma empresa produtiva, cuja tarefa era de garantir a produtividade, de um lado, ou, mais comumente, o controle dos trabalhadores da educação (Souza, 2007, p. 81).

O pensamento desses autores introduziu na compreensão sobre a gestão escolar, o reconhecimento do seu caráter político-pedagógico e a preocupação com a gestão democrática da educação, tema que até então não havia sido discutido nesse campo (Souza, 2007). Assim, ao longo do século XX, a temática da gestão escolar (democrática) foi ganhando corpo conceitual e experimental. Manuais foram escritos. Pesquisas começaram a ser desenvolvidas. E o tema passou a integrar um dos princípios da organização da educação pública no país, tanto que passou a constar na carta constitucional brasileira de 1988.

Neste texto, procuramos apresentar dois olhares sobre a gestão da escola e da educação. O primeiro, desenvolvido a partir da perspectiva da gestão democrática, dedica-se a discutir as bases que sustentam o princípio democrático demandado pela mencionada Constituição Federal (CF). O segundo, desenvolvido a partir da reforma do estado e da educação no Brasil dos anos 1990, focaliza aspectos gerenciais da gestão da educação e da escola. Ao final de cada olhar, apresentamos um quadro síntese, cujo escopo é contribuir com mais objetividade teórica sobre este tema.

A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Juntamente com o discurso democrático que foi avançando no campo da administração educacional, em meados da década de 1980, criaram-se as condições históricas de superação do regime autoritário de governo (Rosar, 1999). Nesse sentido, a luta pela democratização dos processos de gestão educacional não se dá de forma isolada, mas compõe um movimento mais amplo de redemocratização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais que reivindicavam maior participação nas tomadas de decisão na sociedade (Mendonça, 2000). Em relação à educação, a crítica se dava essencialmente no caráter centralizador, hierárquico, verticalizado e burocrático

que orientava a gestão educacional, produzindo um enfraquecimento da autonomia escolar e limitando a participação dos profissionais que atuam na escola, nos processos de decisão.

O debate entre a perspectiva conservadora de administração, baseada nos princípios da administração geral e a perspectiva crítica e progressista se ampliaram e fortaleceram o discurso em torno da construção da gestão democrática. A partir daí, de acordo com Rosar (1999) se elege:

a temática da democratização da educação e a sua gestão democrática, como eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, durante e após o Congresso Constituinte (Rosar, 1999, p. 167).

Esse movimento pela democratização da educação resultou na inserção do princípio constitucional de gestão democrática da escola pública. De acordo com Camargo (1997), nenhuma Constituição anterior a de 1988, fez menção a esse princípio e sua inclusão estava associada ao fato de existirem, no início dos anos 1980, “grandes movimentos nacionais na perspectiva da redemocratização do país” (Camargo, 1997, p. 100). Esses movimentos expressavam:

A luta pelas liberdades democráticas, pela Anistia ampla e irrestrita, a luta contra a carestia (ao final da década de 1970), a luta pelas ‘Diretas’, os primeiros movimentos grevistas durante a ditadura militar, a conquista da liberdade de organização partidária entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social que configuraram um clima por maior participação e tomada de decisão mais coletiva em toda a sociedade brasileira. Parte destas aspirações, inclusive, tornaram-se importantes plataformas dos partidos de oposição ao regime militar, que se elegeram a partir de 1982 (Camargo, 1997, p. 100-101).

Camargo (1997) salienta que foram feitas diversas tentativas em todos os níveis de poder executivo e legislativo de incorporar em textos legais os anseios democráticos latentes na época. Entretanto, como afirma o autor: “é sempre bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo carrega, em sua essência, diferentes interesses em jogo, muitas vezes antagônicos e que, na maioria das vezes, a lei expressa a síntese de um processo conflitivo” (Camargo, 1997, p. 101). Portanto, sua construção não é linear e pode ser “entendida como produto, algumas vezes,

da ‘vitória’ de um campo mais progressista e democrático, enquanto, outras vezes, configura a expressão da sua ‘derrota’” (Camargo, 1997, p. 101).

Esse processo conflitivo marcou a inserção do princípio da gestão democrática na Constituição Federal. Houve debate em torno do sentido que este deveria atribuir à gestão da educação, que se deu entre os setores que defendiam a escola pública e a gestão democrática da educação como um dos pilares para a construção de uma sociedade democrática e o grupo que defendia os interesses privados, composto por representantes do empresariado educacional e das escolas confessionais. Este grupo entendia que “a ideia de gestão democrática devia ser combatida, pois voltava-se contra a livre iniciativa, contra a liberdade de aprender e de ensinar e contra a existência de um pluralismo de ideias e instituições” (Camargo, 1997, p. 102).

No texto do anteprojeto da Constituição, o conceito de gestão incorporado foi o do primeiro grupo, porém teve sua formulação alterada e apoiada pelos setores conservadores. O texto significou uma conquista parcial, uma vez que reduziu a gestão democrática às escolas públicas e protelou a operacionalização da gestão democrática para um segundo momento, quando da elaboração de leis complementares, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96 (Adrião; Camargo, 2007).

Esses avanços foram possíveis, muito em função das reivindicações que já se faziam no campo educacional desde o início da década de 1980, especialmente sobre a gestão democrática. Nas palavras de Adrião (2006):

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas (Adrião, 2006 p. 56).

A necessidade de um redirecionamento na organização da estrutura escolar se dava em defesa de uma administração coletiva da escola, com a participação da comunidade nas tomadas de decisão e a exclusividade do financiamento da escola pública pelo poder público (Adrião, 2006). Em síntese, as mudanças indicavam o caminho

da democratização da gestão escolar e educacional, que deveria se dar pela articulação de três mecanismos básicos:

medidas voltadas para a descentralização político-administrativa das estruturas governamentais, para o aumento da participação de usuários e funcionários nos processos decisórios escolares e aumento da autonomia pedagógica e de gastos para as unidades escolares (Adrião, 2006, p.58).

Entretanto, a década de 1990 apontava para uma mudança na correlação de forças sociais que ficou evidente na adoção do projeto neoliberal de Estado em resposta, principalmente, à crise econômica e à suposta crise do Estado. A partir daí um novo projeto de sociedade começava a ser pensado com base nos ideais de mercado, o que alterou as orientações e prioridades das políticas educacionais na década de 1990 (Krawczyk; Vieira, 2008). A educação como política social passa a ser vista também como um setor em crise, desencadeando um processo de reforma que teveem sua base a influência de agências internacionais, cujas políticas traziam em seu bojo um novo discurso, distinto daquele que emergiu nos anos 1980.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9394/96, insere-se no contexto das reformas educacionais da década de 1990, refletindo as mudanças políticas e ideológicas que vinham acontecendo no campo educacional neste período. De acordo com análise de autores como Saviani (2004); Krawczyk e Vieira, (2008); Paro (2007), dentre outros, a LDB de 1996 refletiu as políticas de focalização em uma etapa da escolarização, o ensino fundamental; reduziu a possibilidade de construção de um sistema nacional de educação com um dado modelo de distribuição de responsabilidades entre os entes federados, produzindo a fragmentação do sistema. Em relação ao aspecto da gestão, a LDB reafirmou o que já dizia a CF: desobrigou o ensino privado de instituir a gestão democrática nas escolas (Paro, 2007). Além disso, delegou aos sistemas de ensino a instituição da gestão democrática. No inciso VIII do artigo 3º da lei se estabelece que haverá “gestão democrática no ensino público na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996), o que significa dizer que caberia aos estados e municípios a decisão sobre colocar em prática ou não, aspectos muito importantes do princípio da gestão democrática, como a escolha dos dirigentes escolares, por exemplo.

Sobre as condições de trabalho na escola, segundo Paro (2007), os artigos 4º e 25 da LDB/96 trazem subsídios importantes e que podem embasar reivindicações no sentido da construção democrática na escola. Os mesmos garantem condições mínimas de trabalho e de construção

da qualidade do ensino, por exemplo, quanto à adequação do número de alunos, respondendo as exigências didático-pedagógicas, carga horária e condições materiais dos estabelecimentos de ensino.

Além disso, a crítica à administração tecnicista que predominava na educação brasileira desde a década de 1930 e a discussão em torno de uma nova gestão escolar, voltada para a participação da comunidade, especialmente nas tomadas de decisão e a posterior incorporação da gestão democrática na Constituição e na LDB, significou um avanço e o início de um processo de democratização na gestão da educação, “uma vez que uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente” (Adrião; Camargo, 2003, p 29)

Toda a discussão em torno da gestão democrática da escola e dos sistemas de ensino e a presença do princípio de gestão democrática na CF de 1988 e na LDB de 1996 são decorrentes, em grande medida, do pensamento crítico sobre a administração escolar que surgiu no início dos anos 1980, e não só em relação à gestão escolar, mas em relação à sociedade como um todo. A partir daí, abriu-se o espaço para a concretização de práticas, mais participativas e conseqüentemente mais democráticas no cotidiano das escolas públicas.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA

A escola como instituição social é permeada pelas discussões que envolvem a sociedade como um todo em seus diferentes aspectos. De acordo com Camargo (1997):

quando as relações sociais se apresentam com fortes características autoritárias, concentradoras e mistificadas elas também se manifestam dessa forma na escola. Não se trata, evidentemente, de uma transposição mecânica, mas dialeticamente estabelecida pela correlação de forças existentes no corpo social do qual a escola é parte (Camargo, 1997, p. 142).

A superação das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade democrática passam necessariamente por um processo formativo e de conscientização para o qual a escola contribui de maneira muito significativa, pois é o local de formação por excelência. O processo formativo na escola cumpre uma função coercitiva, portanto, de formação da hegemonia (Paro, 2000). E, precisamente em função deste seu papel é que a educação “poderá contribuir

para a transformação social, na medida em que for capaz de servir de instrumento em poder dos grupos sociais dominados em seu esforço de superação da atual sociedade de classes” (Paro, 2000, p. 103).

A gestão escolar entendida como “a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (Paro, 2000, p. 18) cumpre um papel muito importante nesta função formativa e coercitiva que caracteriza o agir pedagógico da escola. Na medida em que se identifica com princípios de transformação social, a gestão procura lidar com as contradições existentes dentro e fora da escola, comprometendo-se com as classes menos favorecidas. Busca introduzir “práticas democráticas de coordenação do esforço humano coletivo que estejam articuladas com uma nova postura administrativa, identificada com a concepção de mundo da classe trabalhadora” (Paro, 2000, p. 162). É nesse sentido que a instituição escola coloca-se em sintonia com a construção de uma sociedade democrática, porque, compromete-se com ela, dedica o seu trabalho pedagógico em favor da emancipação dos sujeitos e da consciência crítica em relação à escola e a realidade que a cerca.

A democracia, na compreensão de Coutinho (2000), é processo, “que se aprofunda e combina indissolivelmente reformas políticas com reformas econômicas e sociais. A democracia é soberania popular, é construção de uma comunidade participativa, é igualdade” (Coutinho, 2000, p. 129). Portanto, a democracia não é um estado a que se quer chegar, é processo contínuo, que requer vivência nas diferentes esferas sociais, através da abertura para a organização e participação em sindicatos, associação de moradores, dentre outras, que visem à divisão do poder e a participação dos cidadãos nas decisões que lhes dizem respeito. Na esfera educacional, a constituição e atuação dos conselhos escolares, os grêmios estudantis e a eleição de diretores são mecanismos que promovem a democratização da gestão e potencializam a democracia também em outros espaços sociais.

Souza (2007) define a gestão escolar como um fenômeno, marcadamente, político porque lida com disputas de poder e “a política somente existe onde há poder em questão” (p. 129). Segundo o autor, a forma como se lida com o poder é que pode dar à gestão um caráter potencialmente democrático. Assim, a divisão do poder na escola através da participação da comunidade se aproximaria mais “do poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum” (Souza, 2007, p. 129-130), reconhecendo que o poder “decorre de um contrato firmado entre as pessoas que compõem esta instituição” (p. 130) e tem no diálogo a base da sua atuação. Entretanto, a gestão pode não ser tão democrática, quando a disputa pelo poder na escola acontece “com grupos de pessoas rivais em relação a diferentes compreensões, na busca pelo controle sobre a

própria escola” (Souza, 2007, p. 130), nesse caso o poder fica concentrado na figura do gestor ou da equipe gestora, não havendo espaço para o diálogo e a participação.

A construção da gestão democrática na escola passa, necessariamente, pela adoção de métodos democráticos que devem nortear todas as relações que se estabelecem no cotidiano escolar. Assim,

a gestão democrática é entendida como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, avaliam, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca de soluções daqueles problemas (Souza, 2007, p. 131).

A escola pública, de acordo com Souza (2007), pode ser entendida como democrática por princípio e método. Por princípio no sentido de que é uma escola “financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos” (Souza, 2007, p. 131). Por método “como processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos” (p. 131). Entretanto, na prática, a gestão escolar envolve uma complexidade maior e esses fundamentos não expressam a totalidade desta complexidade que envolve a gestão das escolas públicas brasileiras. Porém servem como um conceito balizador, como referência para a análise do fenômeno (Souza, 2007).

A existência de mecanismos como eleição de diretores, a construção coletiva do projeto pedagógico e o conselho escolar potencializam o desenvolvimento da gestão democrática na escola, como espaço para o diálogo, a participação, a expressão dos anseios da comunidade escolar. Sabemos, contudo, que por si só estes instrumentos não são capazes de garantir que a democracia aconteça, mas, tampouco sem eles a escola poderá desenvolver uma gestão democrática.

ESCOLHA DOS DIRETORES ESCOLARES: A ELEIÇÃO COMO INSTRUMENTO DA DEMOCRACIA

As discussões acerca da gestão democrática da educação impulsionaram a instituição de formas também mais democráticas de escolha dos dirigentes escolares, em contraposição ao clientelismo presente nas indicações. Contudo, formas menos democráticas de escolha de

diretores, como as indicações, por exemplo, continuam existindo. No questionário da Prova Brasil de 2007, a questão referente às formas de provimento ao cargo de diretor traz como alternativas: “seleção; eleição apenas; seleção e eleição; indicação de técnicos; indicação de políticos; outras indicações; outras formas”. A presença destas alternativas no referido questionário é indicativo da coexistência de várias formas de escolha de diretores que, conforme Paro (2003), podem ser resumidas em três blocos de modalidades diferentes: a indicação; a seleção através de concurso público ou de aferição da competência técnica e a eleição. É certo que há formas combinadas, mas a base para as formas de provimento adotadas no Brasil advém daquelas modalidades.

As indicações, que persistem ainda hoje como forma de escolha de diretores escolares, apesar de todo movimento pela democratização da gestão escolar iniciado nos anos 1980, possuem a marca do clientelismo político e, de acordo com Paro (2003), remetem ao sistema oligárquico que predominou no Brasil durante a República Velha. Esta forma de escolha de diretores implica “reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor ‘escala’ e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública” (Souza, 2007, p. 166).

A escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político do governo em questão ou um técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem os colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar ou com a educação, em termos mais amplos. Nesse caso, “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (Dourado, 2001, p. 83). De acordo com Souza (2007), “indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral” (Souza, 2007, p. 166). Esse jogo político resiste à implantação de mecanismos mais democráticos de escolha de diretores como, por exemplo, a eleição.

Pelas razões citadas, a indicação de diretores escolares não pode ser considerada uma forma democrática de provimento ao cargo, tampouco um instrumento burocrático, uma vez que “na indicação, a escolha de pessoas para ocupar o cargo público de diretor recai sobre os que merecem a confiança pessoal e política dos padrinhos e não dos que tem capacidade própria” (Mendonça, 2000, p. 187),

não há, nesta forma de escolha, critérios de impessoalidade que caracterizam o Estado burocrático.

A indicação para cargos públicos tem suas raízes no Estado patrimonialista que marcou fortemente a origem do Estado brasileiro (Faoro, 2000). Essa característica patrimonial da indicação é claramente percebida na admissão dos diretores, cujos critérios são essencialmente subjetivos e pessoais (Mendonça, 2000). A demissão do apadrinhado recai igualmente sobre os mesmos critérios, ou seja, não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha dos diretores escolares.

Como uma das alternativas para a superação do clientelismo que caracteriza as indicações há a defesa da seleção realizada através de concurso público ou de outras formas de aferição da competência técnica dos candidatos. O concurso público é defendido pela sua imparcialidade e porque o diretor “concurado estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias para a lotação em qualquer cargo público” (Souza, 2007, p. 167). Além disso, a seleção de diretores está ancorada na ideia de que o domínio da competência técnica pelo candidato é um requisito essencial para o exercício da função. O concurso para a escolha de diretores está vinculado “a uma concepção da direção de escola como carreira e, por meio dele, a ocupação da função tem caráter permanente” (Mendonça, 2000, p. 191). Nesta ótica, o diretor de escola é visto “como um burocrata no sentido weberiano. Isso esvazia a face política da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e título” (Souza, 2007, p. 167). Ainda, a atuação do diretor fica concentrada em aspectos administrativos, muitas vezes em detrimento da face pedagógica da gestão escolar.

Em análise sobre o estado de São Paulo e sua capital que utilizam o concurso como forma de provimento ao cargo de diretor, Mendonça (2000) aponta que a seleção, contribuiu para a diminuição das indicações e da influência de grupos políticos na designação de pessoas para a direção das escolas públicas. Contudo, assim como o diretor indicado, “o compromisso do diretor concursado é com quem está no poder porque o concurso isolado não estabelece nenhum vínculo com os usuários, mas sim com o Estado que é quem legitima a sua função pela lei” (Paro, 2003, p. 23). Além disso, na análise de Paro (2003), o concurso mostra-se democrático apenas no ponto de vista do candidato para o cargo, porque pode candidatar-se livremente e depois de aprovado escolher a escola na qual quer atuar. A comunidade escolar, entretanto, não tem a possibilidade de escolher o seu diretor (Paro, 2003).

Diante dos problemas apresentados pelas indicações e pela seleção através de concurso público, a eleição de diretores aparenta ser uma forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares e um importante mecanismo no processo de democratização da gestão escolar e da educação. Paro (2003) afirma que, na medida em que a sociedade se democratiza e “como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade” (p. 26). Portanto, a democratização da escola torna-se necessária e a eleição de diretores, o primeiro passo para a sua concretização.

Um dos argumentos em favor da eleição de diretores é o envolvimento da comunidade escolar, alunos, pais, professores, funcionários, que podem participar do processo de escolha, através do voto. Dourado (2001) acrescenta que a defesa desta modalidade de escolha “vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão” (Dourado, 2001, p. 84). Além disso, a eleição pode ser apontada como um instrumento efetivo de democratização das relações escolares, na medida em que esta modalidade de escolha “se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar” (Dourado, 2001, p. 89). É preciso que sejam associados à eleição vários outros instrumentos e práticas que favoreçam o diálogo, a participação de todos os interessados nas decisões tomadas no espaço escolar, capazes de promover a democratização das relações escolares e a divisão do poder (Dourado, 2001).

Para Souza (2007), sendo o papel do diretor escolar de natureza político-pedagógica e operando na coordenação política da escola, a sua eleição para a função implica reconhecer que o seu trabalho é mais do que o de um burocrata, preocupado apenas com a dimensão técnica da função, mas de alguém comprometido com a comunidade escolar que pauta as suas decisões a partir dos interesses coletivos. Assim, a eleição do diretor é um mecanismo de manifestação da comunidade escolar e uma “forma de controle sobre a burocratização da política escolar” (Souza, 2007, p. 174).

O diretor eleito, na visão de Souza (2007),

não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (Souza, 2007, p. 174).

A eleição de diretores fortalece o poder das escolas e consequentemente reduz o poder de intervenção do

Estado sobre elas. Este é certamente um dos motivos que fundamentam as resistências em relação à eleição de diretores escolares, país a fora.

A CONSTRUÇÃO COLETIVA DO PROJETO PEDAGÓGICO E OS CONSELHOS ESCOLARES: MECANISMOS PARA A CONSTRUÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

No estudo de Souza (2007) é possível observar que as escolas, em geral, declaram possuir um Projeto Pedagógico (PP). Entretanto, o que pode indicar o potencial democrático do PP, além da sua existência, é a forma como foi construído, o grau de envolvimento e o tipo de participação dos sujeitos no processo de construção. Um PP elaborado apenas pelo diretor, ou que seguiu um modelo determinado pela secretaria de educação, é, certamente, menos democrático do que um projeto que foi construído com a participação efetiva de toda a comunidade escolar. O que quer dizer que a forma como o PP é construído indica o quanto ele foi capaz de ser instrumento em favor da democracia na escola.

A construção coletiva do PP se constitui numa situação concreta de superação das relações hierárquicas e autoritárias. Significa incluir toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola, e, sobretudo, significa caminhar na direção da superação da dualidade entre teoria e prática e entre os que elaboram e os que executam as tarefas na escola. A participação de todos na construção do PP favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização.

Quanto maior o envolvimento dos sujeitos com as decisões referentes ao projeto pedagógico da escola, maior será o potencial de participação em outras decisões que dizem respeito à gestão escolar. De acordo com estudo realizado por Souza (2007), com base no questionário do SAEB aplicado aos diretores em 2003, a forma como os diretores foram escolhidos tem relação com a maneira como as escolas constroem o PP. Naquelas cujos diretores foram eleitos pela comunidade, em geral são as que constroem de forma mais democrática o seu projeto pedagógico.

Outro mecanismo fundamental para a democratização da gestão democrática na escola são os conselhos escolares (CE). Eles têm como principal função possibilitar a participação da comunidade na gestão da escola. É o espaço no qual os pais podem ser ouvidos e podem participar das decisões que são tomadas. Os CE são instrumentos de ampliação da capacidade decisória da população e de formação política, podendo ser entendidos como “espaço privilegiado para a construção da cidadania através de uma prática de conscientização” (Camargo, 1997, p. 291).

De acordo com Paro (2001), desde o surgimento dos conselhos escolares na década de 1980 até hoje, a dificuldade em constituir um conselho escolar e fazer com que de fato funcione está relacionado com a organização do poder na escola, que se concentra ainda na figura do diretor. Um dos problemas que envolve a constituição dos conselhos escolares é que ele tem sido tomado como uma medida isolada, desligado de uma política mais ampla de democratização da escola o que acaba evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática. “O conselho escolar que deveria existir para dar apoio e auxiliar o diretor na sua tarefa de administrar a escola acaba sendo mais um encargo do qual ele precisa prestar contas” (Paro, 2001, p.83). Nesse caso, torna-se muito complicada a execução das atribuições do conselho escolar porque este acaba sendo subordinado à vontade do diretor. Para mudar esta realidade faz-se necessário “uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária de escola” (Paro, 2001, p.80).

As contradições e conflitos fazem parte de processos democráticos, de abertura para o diálogo e a construção coletiva. Na visão de Camargo (1997), “o Conselho de Escola apresenta-se como um espaço público privilegiado, onde as tensões e conflitos a respeito das questões educacionais podem surgir, mas ao mesmo tempo é um espaço institucional com capacidade de articular soluções locais possíveis” (1997, p.349). A existência de conselhos escolares significa um avanço importante na construção da autonomia da escola. Entretanto, as potencialidades de democratização da gestão escolar presente nos conselhos, só são possíveis de serem verificadas ou não no decorrer de práticas concretas (Souza, 2007). Nesse sentido cabe-nos destacar que, embora fundamentais, os mecanismos da gestão democrática por si só não são capazes de garantir a construção da gestão democrática. “Eles a auxiliam, seguramente, mas podem mesmo se tornar aparelhos burocratizantes e pouco democráticos” (Souza, 2007, p.137). A construção da gestão democrática implica uma conscientização política que leva ao comprometimento com a escola e conseqüentemente com a sociedade. O potencial transformador da gestão escolar democrática se confirma na medida em que as pessoas “tomam a democracia e o diálogo como princípio não apenas das suas relações na escola, mas como um fundamento da vida, em todas as esferas da sociedade” (Souza, 2007, p.137).

A seguir, faremos um esforço de síntese sobre os principais aspectos que compõem a gestão escolar democrática, no intuito de construir um ‘tipo ideal’, no sentido weberiano, do que seria um perfil de gestão e do gestor na concepção democrática, que, embora não constitua um reflexo da realidade, serve de parâmetro para melhor entender esta realidade (Souza, 2007).

Quadro 1: Perfil do Gestor e da Gestão na Perspectiva da Gestão Democrática

Perfil do gestor na gestão democrática	
Forma de provimento ao cargo	Eleição
Formação inicial e continuada	O diretor no contexto democrático possui a formação referente à sua área de atuação docente, não há a exigência de formação específica em administração escolar.
Experiência	Em geral, para assumir esta função na escola, o diretor precisa ser experiente na função docente.
Perfil dos processos de gestão na gestão democrática	
Relação com a comunidade	Abertura ao diálogo e à participação através da existência de grêmios estudantis e conselho escolar, construção coletiva do PP.
Projeto Pedagógico da Escola	Elaborado por professores, pais, alunos, funcionários e o diretor conjuntamente.
Conselho Escolar	Formado por todos os segmentos que fazem parte da escola: pais, professores, funcionários e alunos. Os conselhos são atuantes e reúnem-se com frequência.

Fonte: Drabach (2013).

A gestão democrática, cujo princípio estava assegurado na CF de 1988 e posteriormente na LDB de 1996, ainda que lentamente, seria capaz de ampliar os espaços de democracia no âmbito da educação pública. Contudo, a década de 1990 não foi tão promissora em termos da construção da sociedade democrática almejada na década anterior, o que trouxe reflexos para o campo da administração da educação. Paralelo à Reforma do Estado de 1995 realiza-se a reforma na educação pública brasileira por influência da lógica neoliberal, que norteou também a reforma do Estado.

A DÉCADA DE 1990 E A REFORMA NA EDUCAÇÃO

A reforma educacional que aconteceu no Brasil na década de 1990 procurava conciliar as diretrizes internacionais que enfatizavam a necessidade de construção de um novo modelo de gestão da educação e da escola que se situavam no contexto das “mudanças regulatórias próprias do novo modelo hegemônico do papel do Estado” (Krawczyk; Vieira, 2008, p. 47) e a necessidade de reverter o quadro de exclusão e desigualdade educacional que ficava evidente nos altos índices de evasão e repetência. A reforma no aparelho do Estado visava uma reestruturação, principalmente nas funções sociais de modo a criar condições para a inserção do país no mercado globalizado. A educação como política social era um dos alvos principais da reforma, seja porque a ela era destinado um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um

papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país.

A reforma na educação se inseria num movimento internacional de reformas que “alegadamente daria condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial” (Krawczyck, 2000, p. 2). Na América Latina havia também a necessidade de conciliar os desafios da modernidade sem aumentar a exclusão social (Krawczyck, 2000).

No Brasil, as principais medidas adotadas pela reforma educacional³, aconteceram durante o governo FHC com a elaboração dos parâmetros curriculares nacionais, o sistema nacional de avaliação da educação e criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

As políticas educacionais implementadas no governo Cardoso tinham como marca principal a descentralização administrativa, financeira e pedagógica que resultou em significativo repasse de responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações e processos de implementação, atribuindo grande relevância à gestão escolar (Oliveira, 2009), acompanhando tendências que se verificava em âmbito internacional.

A adoção do modelo de gestão gerencial na educação brasileira provocou a ressignificação dos princípios da gestão democrática, com forte ênfase nas ideias de autonomia, participação e descentralização, mas agora com sentidos distintos.

AUTONOMIA E PARTICIPAÇÃO RESSIGNIFICADAS

Adrião (2006) considera que a autonomia é o centro da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática, na lógica gerencial. É entendida no sentido da responsabilização das unidades escolares pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Como destaca a autora, os discursos em torno da autonomia escolar tinham por objetivo: “qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela ‘correção destas mesmas mazelas’” (Adrião, 2006, p.68).

A autonomia escolar que acompanhava o discurso da gestão democrática da educação na década de 1980, de acordo com Azanha (1993), estava voltada para a construção de um ideal pedagógico que deveria impregnar a escola pública, norteador sua tarefa educativa “cuja excelência há de ser medida pela sua capacidade de instalar uma autêntica convivência democrática” (Azanha, 1993, p. 43).

3 A síntese das políticas educacionais do governo Cardoso foi publicada no livro *A Revolução Gerenciada* pelo ministro Paulo Renato Souza que ficou oito anos à frente do Ministério da Educação (1995-2002), durante todo o período Cardoso.

Segundo Azanha (1993), não se pode reduzir a melhoria da escola a “um ensino simplesmente mais eficiente no seu conteúdo estritamente escolar. Para isso, não seria preciso reivindicar uma escola autônoma, até mesmo uma escola fortemente presa a regulamentos rígidos e impostos seria capaz de ser uma ‘boa’ escola” (Azanha, 1993, p. 43).

Diferente do objetivo que permeava este mecanismo como construtor da democracia na década de 1990, a autonomia era adotada como meio que contribui para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais (Adrião, 2006), com um custo mínimo. Acontece uma transferência de funções para a escola em nome da autonomia que traz em seu bojo o significado supostamente democrático. Outro elemento que compõe a ideia de autonomia é a adoção de meios de controle sobre o trabalho desenvolvido na escola. Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia, através, por exemplo, das avaliações externas, centralizadas.

É importante destacar que a escola possui responsabilidade sobre o trabalho desenvolvido, porque é nela que as políticas educacionais ganham significado e, portanto, é a partir da escola que as políticas educacionais devem ser pensadas. No entanto, vale salientar que a autonomia administrativa da escola pública é sempre limitada porque depende das políticas adotadas pelo governo. Assim como a autonomia pedagógica tanto das escolas públicas quanto das escolas privadas também é limitada em função das normatizações legais e institucionais que as regem, por isso a autonomia da escola é sempre relativa (Adrião, 2006, p.71).

As novas políticas para a melhoria da educação pública na década de 1990 privilegiavam a escola como o *locus* onde deveriam ser realizadas as intervenções e correções necessárias. Nesse sentido, não se trata de analisar isoladamente cada estratégia do novo padrão de gestão aplicado na escola pública. É preciso analisá-las de forma articulada à “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares” (Adrião, 2006 p.70), o que acaba desresponsabilizando o Estado em relação à manutenção da educação pública e aos resultados escolares.

A participação da comunidade na escola entendida como mecanismo da gestão democrática se fundamenta essencialmente no diálogo como prática educativa. Conforme aponta Camargo, (1997):

É importante conceber, nessa direção, uma escola que busque superar a extrema fragmentação do conhecimento e das

vivências, que se transforma num espaço de ensino-aprendizagem mais abrangente, onde se mesclam o conhecimento acumulado historicamente, os saberes populares e o saber proporcionado pela participação (pois este desenvolve importantes processos educativos de decisão, encaminhamento e avaliação coletivos) (Camargo, 1997, p. 144)

A melhoria da qualidade educacional, nessa ótica, visa o aprofundamento da questão educacional, um processo profundo e intenso de formação de professores, com vistas à transformação social e a realização e ampliação da cidadania efetiva (Camargo, 1997). A comunidade possui um papel relevante na melhoria educacional, na medida em que é conhecida pelo pessoal da escola e “levada em conta em toda a sua complexidade nos assuntos escolares” (Camargo, 1997, p. 145).

Bem diferente é o significado que adquire a participação no processo de ressignificação que ocorre a partir da lógica da gestão gerencial. Este mecanismo passa a se centrar no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público.

A DESCENTRALIZAÇÃO

A descentralização é outro mecanismo da gestão democrática que passa por um processo de redefinição de seu significado na lógica da gestão gerencial. Segundo Power e Whitty (2003):

A descentralização não apenas reduz as ineficiências do controle monopolista e burocrático como também favorece imperativos de justiça social. Pôr as tomadas de decisão nas ‘mãos do povo’, como reza a cartilha, permite às comunidades locais desenvolverem formas de educação que reflitam seus próprios interesses e preferências e não os de outros, impostos de cima. Isso significa que mesmo quem se opõe às reformas neoliberais em outras esferas pode, às vezes, sentir-se atraído pelas suas vertentes educacionais (Power; Whitty, 2003, p.792).

O conceito de descentralização carrega consigo, aparentemente, o mesmo significado atribuído à lógica democrática, tornando-se atrativo inclusive para aqueles que em outras instâncias não se mostram adeptos das propostas mercadológicas de reforma. Na educação, como na reforma de Estado, a descentralização se justifica na medida em que diminuem as estruturas administrativas

do setor público, e conseqüentemente o custo de sua manutenção (Adrião, 2006, p.73). A descentralização na reforma educacional da década de 1990 se caracteriza muito mais como desconcentração de tarefas do que de fato a descentralização de decisões.

Nesse processo desconcentrador, as decisões centrais ficam sob encargo do gestor do sistema e que é repassado às escolas são as tarefas de execução, ou o poder de decidir sobre decorrências das decisões centrais. Dentre os mecanismos que induzem essa política estão, por exemplo, a definição central de referenciais e parâmetros curriculares, articulados a processos de avaliação externa, como a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais e do Sistema de Avaliação da Educação Básica, ambos na década de 1990.

Pode-se identificar nesta dinâmica, uma descentralização centralizada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central.

Se por um lado é incentivada a autonomia e a descentralização das decisões na escola, por outro, os testes de desempenho visam à padronização dos resultados e a busca da uniformidade do que se ensina na escola e da forma como se ensina. Conforme Adrião (2006):

Com a introdução desta sistemática de avaliação, o desempenho da escola e do trabalho docente são monitorados e avaliados em função de padrões generalizados e pré-definidos para o produto do trabalho escolar: quantidade, tipo de informação e habilidades desenvolvidas junto aos alunos em cada ano/nível de escolaridade (Adrião, 2006, p.74).

Essas medidas retiram do professor uma de suas funções primordiais que é avaliar os seus alunos de acordo com o “seus critérios em razão do seu planejamento escolar. A equipe escolar, desta forma, abre mão de determinar o ‘processo’ de aprendizagem para se concentrar e se auto-avaliar pelo pseudo ‘produto’ desta aprendizagem, medida e demonstrada através dos exames nacionais” (Arelaro, 2000, p. 111).

Na mesma direção da reflexão de Arelaro (2000), Adrião (2006) chama a atenção para a função pedagógica da avaliação. A avaliação, ao mesmo tempo em que se torna um indicativo da situação educacional, serve para provocar um redirecionamento nos processos pedagógicos, apontar novos caminhos para o processo educativo na escola, por isso faz-se necessário sua vinculação ao projeto de cada escola, inclusive como condição para a sua autonomia no processo educativo. Nas palavras de Adrião (2006):

Assim ao garantir às escolas a possibilidade real de elaboração de seu projeto pedagógico, são seus resultados e os processos vivenciados que devem e podem ser cobrados; no entanto, quando a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente, a autonomia pedagógica não passa de retórica (Adrião, 2006, p.75).

Paralelo às avaliações padronizadas e diante, principalmente, dos resultados encontrados, nasceram na década de 1990 ações de incentivo a uma aparente participação da comunidade na escola. Os pais e a comunidade em geral eram convidados a participar de forma voluntária em ações pela melhoria da escola pública. Um exemplo disso é o projeto ‘Amigos da Escola’, amplamente divulgado pela TV Globo, que exaltava o sucesso do projeto nas escolas onde foi implementado.

Projetos como ‘Amigos da Escola’ ou outros semelhantes que visam à introdução do trabalho voluntário são formas de deslocar para a sociedade a responsabilidade pela educação do país, eximindo o poder público do seu dever de assegurar e manter uma educação pública de qualidade, através de políticas voltadas para esse fim. Em relação a esse tipo de projeto e aos sistemas de avaliação em larga escala, aplicados no Brasil hoje, em quase todos os segmentos da educação⁴, o que se torna imperativo é analisar o projeto de educação que lhes dá sustentação e que possibilita, no caso da avaliação, utilizá-la como instrumento de penalização ou de bonificação da escola.

Os sistemas de avaliação de desempenho dos estudantes, e os questionários aplicados a diretores, professores e funcionários das escolas (no caso do SAEB e da Prova Brasil) junto com a existência de um sistema tecnológico de armazenamento destas informações e a disponibilização destes dados para análise de estudiosos da educação pode significar um avanço, na medida em que possibilita a caracterização do sistema de ensino através de dados quantitativos (Adrião, 2006) e o conhecimento e aprofundamento de aspectos relevantes dos sistemas de ensino de estados e municípios brasileiros no que se refere à Educação Básica. Contudo, o que se observa especialmente em relação ao desempenho dos estudantes nessas provas é que, não raro, são utilizados para estabelecer Ranking entre as escolas públicas, explicitando a competição e, com frequência, a culpabilização dos que não corresponderam às expectativas.

Toda a mobilização pela educação que acontece nos anos 1980, a par da luta pela democratização da sociedade, indicava que o cenário educacional brasileiro havia mudado embora não substancialmente desde a década de 1930, quando a educação começou a ganhar espaço na agenda política brasileira. Segundo Krawczik e Vieira (2008), embora a educação tenha se tornado uma preocupação a partir dos anos 1930, muito em decorrência das transformações econômicas do país, não foi suficiente

4 Avaliam a educação básica do Brasil: Sistema de avaliação da Educação Básica (SAEB) e Prova Brasil; Avaliação do Ensino Médio: Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Avalia o Ensino Superior no Brasil: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Além desses, ainda há os sistemas de avaliação estaduais e municipais, adotados país a fora.

para que se construíssem um corpo de leis educacionais de regulamentação que norteassem os estados da federação. Ao longo, principalmente da primeira metade do século XX, a educação primária não foi uma prioridade do Estado nacional. Assim, os sistemas de ensino se desenvolveram autonomamente e de forma descentralizada em algumas regiões brasileiras mais que em outras. De acordo com Krawczik e Vieira (2008), “não se construiu um projeto de educação para o país” (p.52). As demandas por educação nos anos 1980 ganham, pela primeira vez, respaldo na Constituição Federal e inicia-se um movimento em prol de um projeto de educação para o país.

Neste período, “as tensões próprias deste federalismo expressaram-se nas contradições entre autonomia e responsabilidade, entre centralização e descentralização, entre regional e nacional” (Krawczyck; Vieira, 2008, p. 52). Na década de 1990, além destas tensões havia a demanda pela reconfiguração do papel do Estado que tinha como base a ideologia neoliberal. No caso da educação, “isso resultou em um processo de recentralização/descentralização, pelo qual o Estado concentrou a direção e o controle de todo o sistema e passou a partilhar o provimento desse serviço com a sociedade” (Krawczyck; Vieira, 2008, p. 52). Foi nesse contexto que se deu a reforma educacional que resultou em uma nova organização na educação nacional caracterizada pela municipalização do provimento ao ensino fundamental, pela implantação de parâmetros curriculares nacionais e de um sistema de avaliação comum para a educação de todo o país que ficou centralizado no Ministério da Educação (MEC) (Krawczyck; Vieira, 2008).

O GESTOR ESCOLAR NO MODELO DE GESTÃO GERENCIAL

A introdução da gestão gerencial no contexto educacional se deu a par da Reforma do Estado que previa a modernização da administração pública, introduzindo os valores gerenciais. Na administração pública, a introdução da gestão gerencial, por um lado, tinha o propósito de tornar a máquina pública mais eficiente e funcional, por outro lado visava a diminuição e a otimização dos recursos destinados, especialmente para as políticas sociais, dentre elas a educação. O objetivo final era abrir espaço para o desenvolvimento econômico do país e para a sua inserção no mercado globalizado.

Em estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 1996, como ‘texto para discussão’ sob o título: *A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação*, Xavier⁵ (1996) aponta para a necessidade de mudanças na gestão educacional. O autor

5 Técnico em pesquisa e planejamento do IPEA. Seu pensamento converge com o da Guiomar Namó de Mello em relação à reforma gerencial na educação.



afirma que “uma educação de qualidade não pode ser obtida em sistemas educacionais e escolas envoltas em burocracias lentas e centralizadoras, preocupadas excessivamente com normas e regulamentos e com uma estrutura hierárquica que não lhes confere agilidade na solução dos problemas” (Xavier, 1996, p. 7). Era preciso instituir um modelo de gestão voltado para a escola, que na visão de Mello (1994) vinha historicamente sendo a “caixa preta” da educação, “cujo funcionamento interno é mal conhecido, escapa ao controle e nunca foi avaliado” (Mello, 1994, p. 13). Assim, o modelo gerencial de gestão ou também chamado de “nova gestão pública (*new public management*)” (Secchi, 2009, p. 354) ou ‘gestão da qualidade’ (Xavier, 1996), tinha como foco o contexto escolar. Partia-se do princípio de que a gestão é um componente decisivo na eficácia escolar.

Na visão de Xavier (1996), a noção de qualidade que a nova gestão favorece inclui seis dimensões: a primeira está relacionada ao domínio de conhecimentos relevantes pelo aluno; a segunda dimensão está relacionada ao custo. Uma educação de qualidade é aquela que oferece o “menor custo de obtenção para seus provedores e o menor preço para seus clientes” (Xavier, 1996, p.10). A terceira dimensão é a do atendimento, que se refere ao acesso e ao tempo de permanência do aluno na escola, que no ensino fundamental deve ser de oito anos⁶. A quarta dimensão é a da motivação da equipe que se dá pelas condições adequadas de trabalho e pelo alcance de bons resultados; a quinta dimensão é a da segurança, em sentido estrito dada pela segurança no ambiente escolar e no sentido amplo pelo impacto do serviço educacional ao meio ambiente. A última dimensão é a ética, marcada pela transparência no trabalho educacional (Xavier, 1996). Nessa definição de qualidade educacional de Xavier (1996), vê-se claramente que a reforma gerencial na educação reproduz o discurso empresarial da qualidade total, no qual o produto final deverá ser de qualidade e o seu processo de produção deverá se dar com um custo mínimo, e no caso da educação ensinar o que é, de fato, considerado ‘relevante’ para o aluno. Em relação a isso, podemos questionar: a relevância do conhecimento, de acordo com essa noção de qualidade, é definida em relação a quê? É relevante para quem? Esse é um discurso que traz implícita a ideia de que vale a pena ser ensinado ou aprendido aquilo que pode ser útil imediatamente. E, nessa lógica, é razoável pensarmos que, na sociedade capitalista e desigual como a brasileira, diferentes classes sociais demandam saberes diferentes adequados às suas necessidades ou de acordo com a relevância que possuem para a sua classe. Através desse discurso contribui-se grandemente para a perpetuação da dualidade curricular que marcou/marca historicamente a educação brasileira, oferecendo a pobres e ricos saberes e condições de aprendizagem diferentes.

Além disso, era necessário ainda, na construção de uma educação de qualidade na lógica gerencial

6 A instituição do Ensino Fundamental de 9 anos era uma das metas do PNE (Lei nº 10.172/2001, meta 2 do Ensino Fundamental). O Parecer CNE/CBE nº 06/2005 estabeleceu as normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos.

“tornar disponíveis às escolas alternativas de capacitação, para elaborar sua proposta pedagógica, gerenciar recursos humanos e financeiros, assumir tarefas administrativas” (Mello, 1991, p. 35). A presença de colegiados, bem estruturados, com poder para deliberar, podem ajudar a consolidar a prática da corresponsabilidade. Por fim, Mello (1991) salienta que a qualificação da gestão escolar será “fortemente induzida e estimulada se o projeto da escola for assumido como um contrato que ela estabelece com alunos e pais e com as instâncias centrais de avaliação” (Mello, 1991, p. 36). Lembremos aqui, que, pais e alunos, na visão gerencial, são tidos como clientes e como tal adquirem o produto chamado educação. Esse contrato com pais e alunos não possui a dimensão formativa, de participação política no sentido dado pela gestão democrática. Os pais e os alunos fazem parte do grupo, juntamente com as instâncias superiores de avaliação para o qual a escola deve prestar contas do seu trabalho, no sentido da utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos. A prestação de contas desse projeto está atrelada à autoavaliação institucional e à avaliação de resultados aferidos pela aprendizagem dos alunos (Mello, 1991).

Na proposta de Mello (1991), de reestruturação da gestão escolar, o diretor tem um papel fundamental, por isso, sua escolha deve se dar em função de sua competência técnica e de liderança e sua permanência como diretor deve ser temporária, embora o quadro de professores e funcionários deva ser permanente. Essa centralidade sobre a figura do dirigente escolar parece ser mesmo um fator sobre o qual se edificam propostas de reorganização da gestão escolar, seja na perspectiva gerencial, que o considera o líder necessário para conduzir as mudanças no processo de gestão, seja na perspectiva democrática, que o considera tão central que aponta para a necessidade dele ser eleito diretamente pela comunidade escolar (Souza, 2007).

Contudo, mesmo diante da reconhecida centralidade do diretor na gestão escolar na perspectiva gerencial, as características que compõem o perfil desses educadores não aparecem de forma explícita na literatura, demandando o exercício de identificação a partir da caracterização do modelo de gestão. Galvão; Silva e Silva (2012), em estudo realizado sobre as competências gerenciais de diretores escolares, indicam que estas competências estão situadas em três dimensões: técnica, comportamental e social. A competência técnica está relacionada com a capacidade de aplicar, transferir e generalizar o conhecimento, reconhecer e definir problemas. A competência comportamental se refere às características de personalidade do indivíduo e se referem ao “espírito empreendedor, capacidade para a inovação, iniciativa, criatividade, liderança, vontade de aprender, abertura às mudanças, capacidade para

gerir conflitos, consciência das implicações éticas do seu trabalho” (Galvão, *et. al.* 2012, p.137). Quanto à dimensão social as competências se expressam em atitudes que auxiliam o “estabelecimento da interface entre o particular e o coletivo, promovendo articulações que agreguem valor ao ambiente e ampliem possibilidades de aprendizagem tanto do indivíduo, quanto da organização” (Galvão, *et. al.* 2012, p.137).

De acordo com o que vimos discutindo até aqui, fizemos um esforço de elaboração de quadro síntese, com características que podem ser esperadas do gestor e dos processos de gestão que tem em sua base princípios gerenciais. Este quadro não encerra toda a complexidade que envolve os princípios da gestão gerencial, mas contribui para se pensar o perfil do gestor e da gestão nessa lógica

Quadro 2: O Perfil do Gestor e da Gestão na Perspectiva da Gestão Gerencial

Perfil do gestor na gestão gerencial	
Forma de provimento ao cargo	- Baseada na avaliação da competência técnica e da liderança (nesta ordem).
Formação inicial e continuada	- Formação em nível superior, preferencialmente pedagogos com ênfase em administração escolar.
Experiência	- Alguém que tem longo tempo de experiência em educação e/ou funções administrativas.
Perfil dos processos de gestão na lógica gerencial	
Relação com a comunidade	- Articula parcerias - Promove a participação da família na escola especialmente para a execução de tarefas.
Projeto Pedagógico da Escola	- O diretor é o responsável pela sua elaboração e execução
Conselho Escolar	- Função fiscalizadora

Fonte: Drabach (2013).

CONCLUSÕES

Neste trabalho procuramos apresentar uma discussão conceitual sobre a gestão escolar, nas perspectivas democrática e gerencial. Na dimensão democrática, concluímos que os elementos fundantes desta perspectiva, no que tange ao perfil do gestor escolar, sustentam-se na defesa da eleição como forma mais apropriada de provimento da função, tendo em vista sua natureza político-pedagógica. Este sujeito, a ser eleito, deve possuir a mais sólida formação pedagógica possível, mas sem a necessidade de formação específica em administração escolar. A abertura ao diálogo e à participação da comunidade, por meio de grêmios estudantis e conselhos escolares, bem como da construção coletiva do projeto pedagógico, também são aspectos muito importantes apresentados por esta perspectiva.

Tanto que os conselhos escolares se constituem em espaços potencializadores do próprio diálogo e da construção democrática da escola.

Já na perspectiva gerencial, o dirigente escolar é escolhido para a função, por meio de seleção baseada na avaliação da competência técnica de gestão e, posteriormente, na sua liderança. A formação também deve ser sólida, contudo a ênfase na formação deve recair sobre o domínio de conhecimentos e competências da técnica de administração de escolas e da educação. Seu trabalho, no que tange às relações comunitárias, darão ênfase à articulação de parcerias e à participação fiscalizadora da comunidade escolar. Dessa forma, para o gerencialismo, o diretor escolar é o responsável pelo projeto pedagógico da escola.

Essa síntese procura colaborar com o desenvolvimento mais objetivo de conceitos, que por serem emersos da própria empiria, auxiliem as leituras sobre a realidade da gestão educacional e escolar no Brasil, em um tempo em que esta temática volta a ser lembrada. Este debate é especialmente oportuno nos tempos atuais, uma vez que, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), para a década 2014-2024, as questões atinentes à gestão estão muito presentes, pois, a meta 19 deste novo PNE tanto apresenta elementos articulados a uma perspectiva quanto à outra, trabalhadas ao longo das páginas anteriores. Isto quer dizer que é mesmo preciso avançarmos mais na direção de desenvolvermos mais aprofundadamente os conceitos e ideias sobre a temática, de maneira a termos condições para as necessárias distinções de projetos políticos que se apresentam/apresentarão para a gestão da educação e da escola.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, Theresa ; CAMARGO, Rubens Barbosa. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os Conselhos Escolares. **Chão de Escola**. Curitiba: SISMMAC, v. 2, p. 28-33, outubro de 2003.

ADRIÃO, Theresa ; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, Theresa. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.63 – 71.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora.; CAMPOS, Maria Martha.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000, p 95 – 116.

ARROYO, Miguel. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**, Campinas, ano I, n. 2, p. 36-46, jan, 1979.

AZANHA, José Mario Pires. Autonomia da escola: um reexame. **Série Ideias** n. 16. São Paulo: FDE, p. 37-46, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

CAMARGO, Rubens Barbosa. Gestão democrática e nova qualidade do ensino: o conselho de escola e o projeto da interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989 – 1992). 1997, 370 p. **Tese** (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernando. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da Educação: atuais** tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

DRABACH, Nadia Pedrotti. As mudanças na Concepção de Gestão Pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil. UFPR, 251 p. **Dissertação** (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FAORO, Raimundi. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. V. 2. 10ª ed. São Paulo: Globo, 2000.

FELIX, M. de F. C. **Administração Escola: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: Cortez: Autores associados, 1984

GALVÃO, Veronica Bezerra de Araújo; SILVA, Anielson Barbosa da; SILVA, Walmir Rufino da. O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p.131-147, 2012.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e do trabalho docente. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, out/dez, 2011.

KRAWCZYK, Nora. A Construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora.; CAMPOS, Maria Martha.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000, p 02-12.

KRAWCZYK, Nora; VIEIRA, Vera Lúcia. **A Reforma Educacional na América Latina nos Anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

MELLO, Guiomar Namó de. Políticas públicas de educação. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 5, n.13, pp. 7-47, set./dez. 1991.

MELLO, Guiomar Namó de. **Escolas Eficazes: um tema revisitado**. Brasília: MEC/SEF, 1994. (Série. Atualidades Pedagógicas: 6)

MENDONÇA, Erasto. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas: FE/UNICAMP, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**. v. 25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: uma introdução crítica**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de Diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R. P. de O.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p.73- 81.

POWER, Sally; WHITTY Geoff. Mercados educacionais e a comunidade. **Educação e Sociedade**. Campinas. v. 24, n.84, p.791-815, setembro, 2003.

ROSAR, Maria, de Fátima Félix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano xx, nº 69, dez/1999.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da Educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**. v. 43, n.2, p. 347-369, mar/abr. 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil**. 2007. 302 p. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de Gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez., 2009.

XAVIER, Antônio Carlos R. **A gestão da qualidade e a excelência dos serviços educacionais: custos e benefícios de sua implantação**. Brasília: IPEA, 1996. (Textos para Discussão, nº. 408).