

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

PERFIL DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

Tese de Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo, 2006.

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Perfil da Gestão Escolar no Brasil

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR EM EDUCAÇÃO (Educação: História, Política, Sociedade), sob a orientação do Prof. Dr. José Geraldo Silveira Bueno.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
São Paulo – 2006

Comissão Julgadora

AUTORIZO, EXCLUSIVAMENTE PARA FINS ACADÊMICOS E CIENTÍFICOS, A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTA TESE POR PROCESSOS DE FOTOCOPIADORAS OU ELETRÔNICOS.

SÃO PAULO, JANEIRO DE 2007.

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

RESUMO

Esta tese tem por objeto a construção de um perfil da gestão escolar no Brasil, procurando cotejar as relações entre as concepções dos autores do campo e a realidade encontrada nas escolas públicas de educação básica. Esse perfil emerge, de um lado, da análise da produção acadêmica no país entre 1930 e 2004, utilizando-se para tanto das bibliografias de referência no campo (até a década de 1980) e dos resumos das teses e dissertações do banco de teses da CAPES. Por outra parte, a tese constrói o perfil do diretor e dos processos de gestão escolar a partir do banco de dados do SAEB 2003, coletado a partir dos instrumentos de medida de contexto (questionários) aplicados em diretores, professores e alunos de escolas públicas que participaram daquela avaliação. Discutindo teoricamente com diversos autores, especialmente com Weber e Bourdieu, a pesquisa avalia a face política da gestão escolar, os elementos da sua democratização, os instrumentos e processos da gestão, o papel do dirigente na condução da política escolar e a natureza da função de diretor e as formas de dominação nas relações de poder que se estabelecem na escola. O cotejamento daqueles perfis, mediado pela análise possibilitada pela base teórica, permite as seguintes conclusões: entre os diretores parece haver uma marca de gênero forte, que faz com que os homens ganhem mais e ascendam à função com menos idade e experiência e destacadamente ocupam proporcionalmente mais as direções das escolas nas quais o poder simbólico parece ser menos explícito; a gestão das escolas públicas caminha para ampliação da democratização da política escolar, mas há ainda forte presença do patrimonialismo e do controle político institucional sobre as escolas e seus dirigentes; as escolas cujos diretores foram eleitos têm conselhos mais ativos e construíram projetos pedagógicos de forma mais independente e com maior participação coletiva, sugerindo que há uma espécie de educação política mais ampliada nas escolas mais democráticas; os diretores mais experientes na educação tendem a ter mais disposição ao diálogo com os seus pares e com as comunidades do que os mais novos; a política escolar, centrada na figura do diretor, é articulada de maneira a articular o máximo possível os interesses da comunidade e as disposições dos sistemas de ensino, traduzidas pelos posicionamentos das instâncias superiores ao diretor.

ABSTRACT

This thesis focuses in a construction of a Brazilian school administration profile, linking the author's conceptions in the field with the reality founded in basic public schools. In one hand, the profile comes from analysis of academic researches in Brazil between 1930 e 2004, using the main bibliographic references in the field (until 80's) and researches abstracts from CAPES database. On the other hand, the thesis build a basic school principal and school administration tools profile, using the SAEB/2003 database, collected with enquires in a survey applied in public schools principals, teachers and students, who participated of SAEB 2003. With a theoretical approach of many authors, especially Weber and Bourdieu, this study evaluates the school administration political face, the democratization process, the tools of school administration, the function of principal as politician and its nature, and the ways of domination power presents in school ambient. The comparison of these profiles, supported by theoretical base, suggests the following conclusions: there is strong gender inequality, because the men principals have higher salaries and become to the principal position younger and with less experience than the women principals, and men are in the principal position especially in that schools where the symbolic power is less explicit; the public school administration is being more democratic, but there still is a strong presence of conservative politics and political control over schools and principals; in that schools where the principals were elected, there are school councils which are more active and there are pedagogical projects builded with the staff participation, suggesting that a political education happens in democratic schools; the more experient principals tend to have more disposition to dialogue with the staff and communities than the non experienced principals; the school politics, personalized in principal, is developed in a consensus way between the demands from community and the dispositions of policymakers.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a inestimável ajuda e suporte de algumas pessoas.

E seria ainda mais impossível dimensionar no papel a extensão de todo o meu agradecimento. Ainda assim, não poderia deixar de demonstrar, mesmo que de forma singela, a minha gratidão:

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Geraldo Silveira Bueno, grande orientador, excelente metodólogo e paciente amigo, que suportou minhas crises e indefinições e apostou em mim, desde o processo de seleção ao doutorado até à defesa;

Ao meu orientador de estágio de doutorado no exterior, Prof. Dr. Licínio C. Lima, por sempre ter me arranjado um espaço na sua concorridíssima agenda, pela sua orientação precisa e pela ótima atenção que tive durante a estada na Universidade do Minho, em Braga/Portugal;

Às companheiras do Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação da Universidade Federal do Paraná (NuPE-UFPR), em particular às amigas Andréa Gouveia e Tais Tavares, pelas leituras e conselhos sobre este trabalho e por dar apoio e crítica nos momentos necessários;

Ao INEP, em especial aos profissionais da Diretoria de Avaliação da Educação Básica – DAEB, pela disponibilização dos microdados do SAEB 2003, em um tempo em que esta prática não era a regra;

À CAPES, duas vezes: a) pela bolsa PICDT de doutorado; b) pela bolsa PDEE de estágio de doutorado no exterior;

À minha família, porque sempre deram tudo ao seu alcance para me ajudar e cada vez me fazem mais feliz;

Aos amigos, em especial, Douglas, Juliane e Mari, por existirem e me aturarem.

Chico e Pietra, meus filhos
Vocês nasceram durante esta tese (quem disse que a gente não arranja tempo?)
E durante muitas noites, após encerrar o turno da madrugada, ia vê-los...
Dormiam (quase sempre) bem!
Aí, eu podia dormir!

Florise, meu amor
Grande companheira de todas as aventuras
Maravilhosa mãe das duas criaturas mais lindas do mundo
Eternamente, te amo!

Dedico-lhes este trabalho,
Simplesmente porque a vida me parece irrealizável sem vocês!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
PARTE I: IDÉIAS	12
CAPÍTULO I: ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E ADMINISTRAÇÃO: O PENSAMENTO CLÁSSICO DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL	15
CAPÍTULO II: A CRÍTICA AO PENSAMENTO CLÁSSICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR	53
CAPÍTULO III: AS TENDÊNCIAS DA PESQUISA BRASILEIRA NA ÁREA DA GESTÃO ESCOLAR (1987-2004)	84
PARTE II: CONCEITOS	112
CAPÍTULO IV: GESTÃO ESCOLAR: POLÍTICA, PODER E DEMOCRACIA	114
GESTÃO ESCOLAR: CONCEITO E OBJETO	114
GESTÃO DEMOCRÁTICA	129
INSTRUMENTOS E PROCESSOS DA GESTÃO ESCOLAR: CONSELHO DE ESCOLA	141
CAPÍTULO V: DIREÇÃO ESCOLAR: BUROCRACIA E LIDERANÇA POLÍTICA	153
NATUREZA DA FUNÇÃO E PAPEL DO DIRETOR ESCOLAR	153
FORMAS DE ESCOLHA DOS DIRETORES	165
PARTE III: PERFIL	175
CAPÍTULO VI: METODOLOGIA DA PESQUISA	177
AS IDÉIAS	178
PERFIL DA GESTÃO ESCOLAR	180
<i>O SAEB</i>	181
<i>Perfil dos diretores escolares</i>	184
<i>Perfil dos processos da gestão escolar</i>	184
<i>Efeito-escola e efeito-gestão</i>	185
<i>Perfil da gestão e rendimento escolar</i>	188
<i>ISE</i>	191
CAPÍTULO VII: PERFIL DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL	195
QUEM SÃO OS DIRETORES ESCOLARES?	197
<i>A forte marca da questão de gênero</i>	198
A GESTÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	216
<i>O perfil das formas de provimento da função de diretor escolar</i>	217
<i>O conselho de escola no perfil da gestão escolar</i>	225
<i>O projeto pedagógico</i>	240
<i>Participação e interferência política na gestão escolar</i>	253
AS RELAÇÕES ENTRE O PERFIL DA GESTÃO E DO DIRETOR ESCOLAR E A PROFICIÊNCIA ESTUDANTIL	260
AS IDÉIAS E O PERFIL DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL	265

CONCLUSÃO	273
BIBLIOGRAFIA	279
ANEXOS	294

LISTA DE QUADROS, TABELAS, GRÁFICOS E FIGURAS

Quadros	Página
Quadro 1.1: Paradigma multidimensional de análise de sistemas educacionais	49
Quadro 1.2: Administração da educação como processo de participação coletiva	50
Quadro 3.1. Temas Principais/Temas Específicos mais citados nas pesquisas sobre Gestão Escolar no Brasil – 1987/2004	108
Quadro 4.1. Condicionantes da organização e funcionamento do conselho de escola	149
Quadro 6.1. Síntese do perfil das idéias sobre a direção e a gestão escolar no Brasil – 1930 a 2004	180
Quadro 6.2. Itens dos questionários para a composição do perfil do diretor escolar – SAEB 2003	184
Quadro 6.3. Itens dos questionários para a composição do perfil da gestão escolar – SAEB 2003	185
Quadro 6.4. Características dos grupos amostrais	190
Quadro 6.5. Base de dados final para cotejamento: perfil da gestão e proficiência	191
Quadro 6.6. Composição do ISE	192
Quadro 6.7. Índice de exclusão social	192
Quadro 6.8. Índice de Escolaridade Familiar	193
Quadro 6.9. Índice de Riqueza Familiar	193
Quadro 6.10. Índice Cultural Familiar	194
Quadro 6.11: Base de dados ISE	194
Quadro C.1. Síntese do perfil pessoal – diretor de escola básica no Brasil – SAEB 2003	274
Quadro C.2: Síntese do perfil dos processos de gestão escolar – SAEB 2003	275
Tabelas	
Tabela 3.1. Temas principais abordados pelas pesquisas em Gestão Escolar – 1987/2004	87
Tabela 6.1: Valores de proficiência esperada por série	190
Tabela 7 <i>notas</i> .1. Número de Escolas Públicas por Série – SAEB 2003	195
Tabela 7.1. Escolas e alunos por região e dependência administrativa – SAEB 2003	196
Tabela 7.2. Localização das Escolas por Região – SAEB/2003	197
Tabela 7.3. Diretores por sexo – SAEB 2003	200
Tabela 7.4. Diretores por sexo nas regiões do país – SAEB 2003	201
Tabela 7.5. Professores por sexo e séries – SAEB 2003	203
Tabela 7.6. Percentual de professores e diretores por sexo e séries nas regiões do país – SAEB 2003	203
Tabela 7.7. Diretores por sexo e idade – SAEB 2003	205
Tabela 7.8. Relação entre tempo na função e tempo de trabalho na educação dos diretores – SAEB 2003	207
Tabela 7.9. Tempo de trabalho na educação por sexo dos diretores – SAEB 2003	208
Tabela 7 <i>notas</i> .2. Diretores por salário e sexo na região NE – SAEB 2003	209
Tabela 7.10. Diretores por salário e sexo – SAEB 2003	210
Tabela 7.11. Diretores por salário e região – SAEB 2003	212
Tabela 7.12. Percentual de professores e diretores por salário e região – SAEB 2003	212
Tabela 7.13. Média em SM de professores e diretores por região – SAEB 2003	213
Tabela 7 <i>notas</i> .3. Diretores por área de especialização/pós-graduação – SAEB 2003	214
Tabela 7.14. Formação dos diretores por série – SAEB 2003	214
Tabela 7.15. Percepção dos professores em relação ao diretor – SAEB 2003	215
Tabela 7.16. Formas de provimento da função de diretor – SAEB 2003	219
Tabela 7.17. Formas de provimento da função de diretor por série – SAEB 2003	221
Tabela 7.18. Formas de provimento da função de diretor por dependência administrativa – SAEB 2003	221
Tabela 7.19. Formas de provimento dos diretores por região – SAEB 2003	223
Tabela 7.20. Forma predominante de escolha de diretores por região – SAEB 2003	223
Tabela 7.21. Conselhos de Escola – SAEB 2003	228
Tabela 7.22. Conselhos de Escola por Dependência Administrativa (DA) – SAEB 2003	228
Tabela 7.23. Conselhos de Escola por série – SAEB 2003	229
Tabela 7.24. Composição dos CE por Dependência Administrativa – SAEB 2003	231
Tabela 7.25. Presença de alunos/CE por Dependência Administrativa – SAEB 2003	231
Tabela 7.26. Conselho de Escola por Região – SAEB 2003	232

Tabela 7 <i>notas</i> .4. CE e Escolha de diretores – em percentual na região Sul – SAEB 2003	232
Tabela 7.27. Conselho de Escola e Forma de escolha dos diretores – SAEB 2003	234
Tabela 7.28. Presença de alunos no CE e Forma de escolha dos diretores – SAEB 2003	234
Tabela 7.29. Conselho de Escola e experiência profissional dos diretores – SAEB 2003	237
Tabela 7.30. Conselho de Escola e tempo na função de diretor – SAEB 2003	237
Tabela 7.31. Conselho de Escola e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003	238
Tabela 7.32. Conselho de Escola e gênero dos diretores – SAEB 2003	239
Tabela 7.33. Projeto Pedagógico por Dependência Administrativa – SAEB 2003	240
Tabela 7.34. Projeto Pedagógico por Região – SAEB 2003	243
Tabela 7 <i>notas</i> .5. Projeto Pedagógico na Região N – SAEB 2003	243
Tabela 7.35. Projeto Pedagógico e forma de escolha de diretores – SAEB 2003	246
Tabela 7.36. Projeto Pedagógico e experiência profissional dos diretores – SAEB 2003	248
Tabela 7.37. Projeto Pedagógico e tempo na função de diretor – SAEB 2003	249
Tabela 7.38. Projeto Pedagógico e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003	250
Tabela 7.39. Projeto Pedagógico e gênero dos diretores – SAEB 2003	252
Tabela 7.40. Participação comunitária por região e gênero do diretor – SAEB 2003	256
Tabela 7.41. Participação comunitária e conselho de escola – SAEB 2003	257
Tabela 7.42. Questões políticas por região – SAEB 2003	259
Tabela 7.43. Questões políticas por sexo – SAEB 2003	260
Tabela 7.44. Proficiência e ISE por séries e grupos – SAEB 2003	264
Tabela 7.45. Proficiência e ISE em situações regionais específicas – SAEB 2003	264
Tabela 7 <i>notas</i> .6. Comparativo CE e PP – SAEB 2001 e 2003	270

Gráficos

Gráfico 3.1. Produção da Pesquisa em Gestão Escolar no Brasil – 1987/2004	86
Gráfico 7.1. Forma de escolha e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003	225

Figuras

Figura 4.1. Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas)	121
Figura 5.1. Tipologia da decisão	161

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
APM	Associação de Pais e Mestres
CAPES	Fundação Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior
CE	Conselho de Escola
CENAFOR	Centro Nacional de Aperfeiçoamento para a Formação Profissional
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
DA	Dependência Administrativa
EF	Ensino Fundamental
EM	Ensino Médio
FNDE/MEC	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação
ISE	Índice socioeconômico
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96
MEC-INEP	Ministério da Educação – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
NSE	Nível socioeconômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PP	Projeto Pedagógico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SM	Salário Mínimo

INTRODUÇÃO

A construção desta tese se iniciou com a tentativa de se encontrar as razões que movem os dirigentes escolares a tomar as decisões que tomam e, em especial, de encontrar os impactos promovidos por essas decisões. Para tanto, de pronto, percebeu-se que era necessário o conhecimento sobre quem são essas pessoas que dirigem as escolas brasileiras e como essas escolas são organizadas, pois aquela racionalidade tem conexão com o perfil desses sujeitos e com os processos de gestão.

Nesta caminhada, ficou evidente que a construção desse perfil já seria, em si, um esforço digno de uma tese de doutorado, especialmente considerando que há poucos estudos que tenham tomado o perfil da gestão escolar como objeto de investigação. E a rica base de dados produzida pelo MEC-INEP, a partir da aplicação dos questionários aos diretores, professores e alunos (através do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – instrumentos de medidas de contexto) permitia a construção do perfil. Assim, a soma entre a inexistência de muitos trabalhos sobre a temática, a necessidade de se traçar os perfis dos diretores e dos processos de gestão escolar e a disponibilidade do banco de dados, resultou na possibilidade da construção desta tese de doutorado.

Mas, a questão que inicialmente motivou o projeto de pesquisa, que ora se traduz nesta tese, não havia sido esquecida. As muitas conversas com os orientadores (no Brasil e em Portugal, por ocasião de estágio de doutorado no exterior), os debates com os companheiros de doutorado nas atividades conjuntas de pesquisa e as sugestões da banca de qualificação provocavam a pensar as possibilidades de se ir investigar os dirigentes e os processos de gestão nas próprias escolas, cotejando aquela grande base nacional de dados com a realidade encontrada no cotidiano da política escolar. Esta face do objeto de pesquisa não foi possível de ser realizada, de um lado porque o tempo não permitia, de outro lado pelas dificuldades em se cotejar aspectos um tanto distantes e com os quais os recursos metodológicos seriam realmente diferentes. O conhecimento sobre a realidade, olhando-a por dentro da escola, permite descobrir elementos importantes sobre a organização escolar, mas que não são nem mais nem menos importantes do que o conhecimento sobre a realidade a partir dos dados empíricos fornecidos pelo SAEB. Assim, antes de procurar cotejar (e talvez contrapor) dados sobre a organização e gestão escolar, a solução para a motivação inicialmente apresentada para esta pesquisa foi encontrada na construção de um outro perfil: o perfil das idéias sobre a gestão escolar. Ou seja, este perfil trata das concepções que têm os

autores dos diversos períodos da produção acadêmica no Brasil sobre a gestão escolar e sobre os diretores e a sua função.

Esta solução, o cruzamento entre aqueles perfis, produziu o problema central da investigação: as razões que levam os diretores e os processos de gestão serem e agirem das formas que o são e fazem, atualmente, relacionam-se com as idéias dos estudiosos do campo que desenham concepções sobre o papel do dirigente e sobre a própria gestão escolar?

Para dar conta desta questão, outras anteriores eram necessárias: quais são as principais idéias e concepções construídas ao longo do século XX que compõem a base de conhecimentos sobre a qual o campo teórico da gestão escolar se edificou/edifica no Brasil?

E de outro lado: quem são os dirigentes escolares? Sua formação, sua carreira? Como são as escolas brasileiras em relação aos processos políticos e de organização e tomada de decisões? Em que medida esses perfis dos dirigentes escolares e dos processos de gestão têm relação com o rendimento estudantil?

E em síntese: há relação entre o perfil dos dirigentes escolares e dos processos de gestão com o perfil das idéias sobre a gestão escolar? Como se dá esta relação?

Destarte, o objeto deste texto se centra na identificação e composição dos perfis da gestão escolar no Brasil: perfil do diretor escolar; perfil dos processos de gestão escolar; perfil das idéias sobre a gestão escolar.

Um elemento importante acerca deste objeto de pesquisa diz respeito ao fato de que não se procura nesta tese um perfil da educação brasileira, mas da educação pública brasileira. As escolas privadas e seus dirigentes foram propositalmente excluídos deste trabalho, a despeito de não haver falta de dados empíricos sobre esse segmento, porque mesmo se tratando de face importante e significativa da educação básica nacional, a organização e gestão da educação privada é reconhecidamente sustentada em bases um tanto diversas das que edificam a educação pública. Se os processos pedagógicos entre as escolas de ambos os segmentos não são tão diversos, por outra parte, as formas de gestão, como expressão executiva da política, são diferentes, porque as concepções e as condições financeiras, materiais e legais de ambas as fazem assim. Esta tese trabalha, portanto, com o perfil da gestão das escolas públicas e dos seus dirigentes.

As intenções na produção deste trabalho na busca pelas respostas àquelas questões implicam diversas tarefas. A primeira delas é mapear a produção acadêmica no campo da gestão escolar no Brasil, construindo o perfil das idéias e concepções que

embasaram o campo ao longo do século XX, com o intuito de conhecer as origens e os caminhos percorridos pelos teóricos na busca pela construção de uma base de conhecimentos. O período deste levantamento remonta aos anos 30 desse século, período em que o campo da gestão escolar começou a se estruturar academicamente no Brasil, e vai até o ano de 2004. A escolha desta data final decorre de duas razões: a) não havia na base utilizada (Banco de Teses da Fundação Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior – CAPES) dados mais atualizados e b) mesmo não sendo possível classificar o período mais recente da produção acadêmica (pós-anos 80) com a identificação de uma “escola de pensamento” hegemônica, é necessário se observar a produção mais recente justamente pela sua diversidade tanto de temas quanto de abordagens e pelo grande crescimento quantitativo verificado, permitindo se identificar as tendências da construção do conhecimento no campo.

Um segundo objetivo do trabalho, ainda mais central, é a identificação do perfil dos dirigentes escolares e dos processos de gestão por eles utilizados na condução da política escolar. Este objetivo se articula com o necessário conhecimento do perfil próprio das pessoas que dirigem as escolas (idade, sexo, salário, formação), bem como da sua experiência na educação e na função dirigente. De outro lado, é importante para este objetivo compreender as formas adotadas pelos sistemas de ensino para a escolha dos diretores escolares e, no âmbito escolar, os instrumentos coletivos da política escolar, como o conselho de escola e o projeto pedagógico, além das avaliações que os dirigentes fazem sobre as interferências políticas na gestão escolar advindas tanto do sistema de ensino quanto da comunidade escolar.

Uma terceira disposição do trabalho está na articulação entre os perfis do diretor escolar e dos processos de gestão com os resultados estudantis nos testes estandardizados. O SAEB coleta esses dados e permite tal cotejamento. Este objetivo é o de verificar a possível existência de um *efeito-gestão*. Não se trata aqui de saber qual modelo de gestão escolar proposto ao longo da história do campo no Brasil tem melhores resultados, mas sim de se avaliar a diversidade existente na realidade da gestão das escolas atualmente, as bases conceituais de onde ela advém e as relações possíveis com os resultados escolares, uma vez que as escolas de pensamento, no que tange as concepções de gestão articuladas ao longo da história, apresentam idéias sobre o papel da gestão escolar e dos seus dirigentes e, ainda que não seja reconhecido pelos estudiosos do campo em dados momentos, são concepções que expressam uma visão de escola e de trabalho pedagógico.

E o quarto e principal objetivo, articulado centralmente com o problema de pesquisa desta tese, é o de conhecer as possíveis relações entre aquelas concepções desenvolvidas pelos estudiosos brasileiros ao longo do século XX e a organização e gestão escolar atualmente, isto é, trata-se de procurar encontrar relações entre o que se propôs teoricamente para o campo de ação e o que de fato ocorre na gestão das escolas brasileiras.

Para atender a esses objetivos, esta tese foi dividida em três partes: as idéias, os conceitos e o perfil.

A primeira das três partes é dedicada à apresentação das idéias construídas ao longo do século XX (e início do séc. XXI) sobre a gestão escolar no Brasil. Esta parte está subdividida em três capítulos. No primeiro deles, o leitor encontra a apresentação e discussão das concepções dos autores que deram início ao campo de conhecimentos da gestão escolar no país, em uma época que nesta tese foi denominada de período dos estudos clássicos.

É um capítulo que se inicia apresentando a obra de Antônio Carneiro Leão, de 1939 (nesta tese em edição de 1953), uma das mais citadas e referenciadas produções do período. Trata-se de um primeiro esforço de autor nacional de sistematização de idéias no campo. O autor articula a administração escolar com a educação comparada, campos que por muito tempo existiram próximos um do outro. Esta é a principal característica do trabalho de Leão, pois o autor busca uma articulação entre os conceitos e exemplos da administração escolar em diferentes países do mundo.

Depois de Leão, discute-se a obra de José Querino Ribeiro (1952). É um trabalho também importante porque foi talvez o primeiro a ter uma aceitação e difusão nacional. Trata-se de um ensaio que busca ao mesmo tempo propor formas de organização e administração da escola e apresentar uma teoria sobre esses aspectos.

Na seqüência, tem-se o trabalho de Manoel Bergström Lourenço Filho, cuja obra de 1963 (em edição de 1976) é analisada. O autor, um importante teórico sempre presente em funções políticas, era representante da escola das relações humanas no campo da gestão escolar e procurava associar a matriz conceitual da administração científica com as contribuições e revisões próprias da escola a que pertencia, considerando que, ao seu ver, a educação escolar não era passível de ser simplificada em tal proporção como a administração científica apregoava.

Temos depois uma avaliação sobre alguns trabalhos de Anísio Teixeira, reconhecidamente um dos maiores intelectuais da educação brasileira. No capítulo I,

aprecia-se o seu trabalho exposto em três artigos (de 1935, 1956 e 1961), que tratam de questões atinentes ao campo da gestão escolar. O autor se posiciona de forma diversa ao longo desses anos sobre assuntos do campo. Essas mudanças de pensamento decorrem de avaliação e posição política do autor, o que espelha uma condição muito presente ao longo de (quase) toda a sua trajetória profissional: a de um intelectual que estava no centro da política educacional.

Tem-se ainda neste Capítulo I o trabalho de Myrtes Alonso, sobre a natureza e o papel do diretor escolar. É um trabalho de 1976 – publicação da sua tese de doutorado de 1974. Trata-se de um estudo que foi bastante difundido pelo país, estando presente em muitas bibliografias do período e que expressa também o contexto em que o campo de conhecimento estava inserido, pois é um trabalho muito marcado pela avaliação técnica da função dirigente na escola. E é talvez um dos últimos trabalhos do período que aqui se denomina de clássico.

Por fim, o leitor se depara, neste capítulo inicial da tese, com o trabalho de Benno Sander, do começo dos anos 80, que não pode ser caracterizado como um autor clássico em termos estritos, pois, como se fará ver, compartilha apenas em linhas gerais com os demais autores do período.

No segundo capítulo da tese, ainda na parte I, tem-se um texto dedicado a estudar os autores de um período imediatamente seguinte àqueles clássicos, aqui denominado de período dos estudos críticos, que tem início no final da década de 70. O primeiro autor discutido neste capítulo é Miguel Arroyo, cujo texto apreciado de 1979 é citado por diversos outros autores como sendo o trabalho provocador no campo da gestão escolar por novos olhares mais críticos para com os objetos que lhe são próprios.

A dissertação de mestrado de Maria Dativa S. Gonçalves, de 1980, é outro trabalho analisado. É também uma pesquisa bastante datada, que expressa as marcas do tempo em que foi construída, mas que se soma ao então emergente movimento de crítica à administração escolar, considerando as bases teóricas estadunidenses e da administração científica que dominavam aquele campo de conhecimentos.

Uma outra autora avaliada é Maria de Fátima C. Félix, cujo trabalho em tela é a sua dissertação de mestrado que foi publicada em 1984. Trata-se de mais um trabalho que se dedicava a ajudar na construção “*deste movimento crítico, mediante uma análise da Administração Escolar, explicitando as relações que se estabelecem entre o sistema escolar e a evolução do capitalismo*” (Félix, 1984, p. 12). Nesta mesma perspectiva, tem-se a apreciação de um artigo de Acácia Z. Kuenzer Zung, também de 1984.

E, para finalizar o período dos estudos críticos e o capítulo II da tese, analisa-se o livro talvez mais difundido no campo da gestão escolar no Brasil. Trata-se da publicação da tese de doutorado de Vítor Paro (“Administração Escolar: uma introdução crítica”), de 1986 (em edição aqui apreciada de 1988). É um trabalho muito conhecido em todo o país, grandemente responsável pela constituição/difusão de uma concepção de gestão escolar que tensionava radicalmente contra as bases teóricas sobre as quais o campo estava até então embasado.

E o terceiro e último capítulo da primeira parte da tese é dedicado a apresentar um levantamento da produção acadêmica do campo da gestão escolar brasileira entre os anos de 1987 e 2004. As análises desenvolvidas neste capítulo buscam demonstrar os aspectos mais relevantes que os estudos têm tratado ao longo desses dezoito anos, enfatizando as tendências na produção científica, destacando-se os objetos preferenciais, as abordagens dadas a esses objetos e as concepções de gestão escolar possíveis de serem flagradas a partir da base de dados com as quais nos deparamos.

A segunda parte da tese foi construída para apresentar ao leitor as bases teóricas e conceituais que sustentam as análises produzidas nesta pesquisa. São dois capítulos dedicados a apreciar diferentes autores que discutem a gestão e a direção escolar.

O primeiro desses capítulos, de número IV na organização geral da tese, debate a gestão escolar, sua natureza, seu objeto, seus conceitos. Bourdieu, Weber, Bobbio e Touraine, são alguns dos autores que auxiliam a compreender a gestão escolar como um fenômeno político, essencialmente, que opera nas relações de poder que têm lugar na escola (e a partir dela). Neste capítulo, a política e o poder são questões centrais. Mas não menos central é a democracia, a ponto de se fazer uma incursão conceitual sobre a gestão escolar democrática, considerando que ela é um princípio constitucional da educação pública brasileira, mas, antes disto, reconhece-se o esforço dos teóricos do campo e educadores em geral em propor, organizar e efetivar modelos e alternativas de democratização da gestão escolar no país. Assim, esta discussão é importante na medida em que a apreciação dos dados empíricos da pesquisa necessitava desta base conceitual. E, na esteira do debate sobre a gestão escolar democrática, apresenta-se também, no capítulo IV, uma discussão sobre os instrumentos da gestão escolar, destacando-se a natureza e a função do conselho de escola.

O capítulo V, ainda dentro da parte II da tese, é voltado ao estudo da direção escolar. Neste capítulo, a natureza e o papel do diretor escolar são discutidos, evidenciando-se que se trata de função desempenhada na escola, com a tarefa de dirigi-

la político-pedagógicamente. O reconhecimento da função do diretor, para esta tese, é a de coordenação do trabalho geral da escola, no centro das relações de poder e da política escolar. O diretor é o coordenador do processo político que é a gestão escolar, é seu executivo. Mas, este capítulo ainda trata das formas de escolha dos diretores escolares, uma vez que a identificação política da função e dos processos de gestão escolar se destacam marcadamente é neste momento: o da escolha de quem será o diretor/a da escola. As diferentes metodologias adotadas pelos sistemas de ensino no país (eleições, seleção, indicações), expressam compreensões também diferentes sobre a natureza da função dirigente. Mais uma vez Bourdieu e Weber, agora somados a Paro e Dourado, dentre outros, são importantes para o desvelamento dos significados da política e da burocracia presentes tanto na natureza como nas formas de escolha da função de diretor escolar.

Por fim, a terceira e última parte da tese. Essa é a parte dedicada aos dados empíricos do SAEB 2003 e, portanto, de análise do perfil do diretor escolar e dos processos de gestão. Ela está dividida em dois capítulos.

O capítulo VI, primeiro dessa última parte do trabalho, apresenta os caminhos da metodologia da pesquisa, descrevendo os percursos e recursos utilizados na construção do perfil das idéias sobre a gestão escolar no Brasil, do perfil do diretor escolar e do perfil dos processos de gestão escolar, como também descreve os elementos considerados para cada um desses perfis e para as análises cruzadas entre eles.

O capítulo VII, último capítulo da terceira parte e de toda a tese, trabalha com os dados coletados pelos questionários do SAEB 2003 aplicados aos diretores, professores e alunos participantes daquele teste estandardizado. Um primeiro item desse capítulo é dedicado ao perfil dos diretores. Nesse ponto, percebe-se a forte marca da desigualdade de gênero presente em uma função em campo profissional majoritariamente feminino, cujas funções de liderança, mesmo sendo ocupados de forma proporcional entre homens e mulheres, apresentam-se de forma desigual entre eles e elas, tanto em relação ao tempo de ascensão quanto ao salário e carreira desses profissionais.

O segundo item desse capítulo é o perfil da gestão escolar. E o primeiro aspecto analisado nesse item são as formas de provimento dos diretores escolares, destacando-se que boa parte deles foram escolhidos através de alguma forma de eleição ou seleção, demonstrando uma face mais democrática na assunção da função ou sobre as quais parece existir mais transparência e mais publicidade. Todavia, as indicações ainda são responsáveis pela maioria das escolhas dos diretores. É certo que há formas diversas de

indicação, mas não é menos certo que todas elas carregam consigo uma marca forte de controle do poder público ou de lideranças políticas sobre o dirigente escolar e, conseqüentemente, sobre a instituição escolar. Outro elemento importante que se destaca neste ponto, diz respeito ao patrimonialismo e à aparente troca de favores políticos presentes nas redes municipais de ensino, nas quais o índice de diretores indicados é superior ao das escolas estaduais e da média nacional, em todas as regiões do país. Isso se articula com as formas como a política é tratada nos diferentes espaços e âmbitos administrativos, pois nos municípios a presença do poder público e as relações políticas entre o poder público e as escolas é um tanto diversa do que ocorre no nível estadual.

O conselho de escola é o ponto seguinte analisado no perfil da gestão escolar. Nesse tópico, observa-se que apesar da legislação estabelecer que as escolas devem ter os seus conselhos como uma condição mínima de garantias à gestão escolar democrática, há um grande número de escolas que não possuem o conselho ou não conseguem reuni-lo mais do que duas vezes ao ano. Isso demonstra um problema sério, pois a despeito de se saber que a existência desse organismo colegiado não garante a democratização da gestão escolar, a sua inexistência e/ou funcionamento precário certamente não contribuem para o cumprimento deste princípio constitucional. Nesse aspecto, também se destaca a diferença entre as escolas municipais e as escolas estaduais, uma vez que as escolas estaduais demonstram conseguir reunir os seus conselhos mais vezes do que as escolas municipais. Isto só faz reforçar aquela avaliação sobre a interferência das relações políticas municipais na organização e gestão da escola pública.

O perfil do diretor também influencia o funcionamento do conselho de escola, bem como da existência e construção do projeto pedagógico. Esse projeto, como o conselho, se desenvolve de forma mais coletiva nas escolas cujos diretores foram eleitos e em piores condições naquelas cujos diretores foram indicados. Isso é tratado no terceiro tópico do perfil da gestão escolar. Nesse tópico, observa-se que a produção do projeto pedagógico foi constituída na maioria das escolas através de trabalho conjunto entre professores e dirigentes escolares, fazendo coro com as exigências legais apostas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei Federal nº 9.394/96. Porém, ainda há um número de escolas que não possuem o projeto pedagógico, o qual se destaca seja pelo não cumprimento da lei, seja pela não preocupação com a construção de uma ferramenta que pode auxiliar centralmente a direção na condução das escolas.

As escolas das redes estaduais continuam sendo aquelas que têm maior participação, transparência e democracia na condução da política escolar, pois apresentam índices melhores que as escolas municipais tanto na existência de projeto pedagógico, quanto principalmente na presença dos professores como sujeitos ativos da sua construção. E, complementarmente, observa-se que as escolas municipais são aquelas que mais adotam os modelos de projeto pedagógico que foram apresentados pelas secretarias de educação, o que pode significar que, nas redes estaduais de ensino, as escolas recebem menores impactos da política e menor influência pedagógica da administração do sistema de ensino.

Um último aspecto do perfil da gestão escolar se refere à participação e atividades comunitárias e às interferências políticas. Apesar de os dirigentes escolares avaliarem que suas comunidades lhes dão o apoio necessário e participam das atividades que lhe são próprias, isso pode estar relacionado com a mitificação da participação. Seria interessante se saber quais seriam as formas de participação e de atividades comunitárias a que esses diretores estão se reportando. Isto, contudo, não é possível de ser discutido a partir da base empírica. Os dirigentes também afirmam que têm o apoio dos seus superiores e que não sofrem grandes interferências externas na condução política da escola. Mas se a maioria dos diretores é indicada é pouco provável que, ao menos esses, não recebam ações de controle e, portanto, interferência na gestão escolar.

Ainda no capítulo VII, o leitor encontra um cotejamento entre o perfil da gestão escolar e o rendimento estudantil. Trata-se de um item voltado a discutir a existência de um *efeito-gestão*, já mencionado. O estudo mostra que este efeito existe. Apesar das evidências apontando uma forte relação entre o rendimento estudantil e o nível social, cultural e econômico dos alunos, confirmado por pesquisas diversas (citadas dentre outros por Bressoux, 2003 e Macbeth & Mortimore, 2001), esta tese demonstra que há relações de interferência tanto entre o perfil da qualificação e da experiência do diretor escolar e os resultados apresentados pelos alunos nos testes estandardizados, quanto entre o perfil da gestão escolar democrática e aqueles resultados estudantis.

Por fim, um último item, ao final da tese, volta-se para cotejar o perfil das idéias sobre a gestão escolar e os perfis dos diretores e dos processos de gestão. Esse cotejamento permite reconhecer que há algum grau de articulação entre esses perfis, uma vez que a maior parte dos estudos clássicos e críticos é composta por estudos prescritivos, que apontam modelos e alternativas para as ações cotidianas da gestão escolar e essas prescrições resultam de ser reproduzidas em algum grau na realidade

escolar, sendo parcialmente responsáveis pelo perfil real dos diretores e processos de gestão. Por outro lado, há também alguma desarticulação entre o perfil das idéias sobre a gestão escolar e o perfil do dirigente e da gestão escolar, devido especialmente ao fato de que as concepções dos autores clássicos e críticos e, em menor medida, dos autores mais recentes, decorrem de estudos teóricos, nos quais pouco se encontra pesquisas empíricas. Isso leva a um distanciamento entre o que se escreve (e se propõe) e entre o que de fato existe nas escolas brasileiras. Ademais, o perfil dos dirigentes e dos processos de gestão, desenvolvidos nesta tese, se sustenta em dados de 2003, enquanto que parte daquela produção acadêmica remonta a tempos bem anteriores, o que significa que eram estudos que discutiam o fenômeno da gestão escolar em contextos e tempos um tanto diversos daqueles em que encontramos os atuais diretores escolares.

Em síntese, o que o leitor encontra neste trabalho é um levantamento e um conjunto de análises sobre quem são as pessoas que dirigem as escolas públicas de educação básica no Brasil e como elas lidam com os processos e instrumentos de gestão e em que medida as explicações para esse perfil advêm das idéias e concepções dos autores que pesquisam o campo da gestão escolar.

No início da pesquisa avaliava-se que havia uma grande desconexão entre esses objetos. Mas, como mencionado, há graus de articulação e de desarticulação entre eles. É possível que uma avaliação mais aprofundada acerca dessa relação possa ser feita, considerando que nesta tese não se dedicou à produção de um estado da arte da gestão escolar no Brasil. De posse de um levantamento mais aprofundado e qualificado sobre a produção acadêmica no campo no país, não possível de ser realizado nesta pesquisa, amplia-se o conhecimento sobre as faces que compõem o perfil das idéias e, conseqüentemente, facilita-se o cotejamento entre aqueles objetos. De outro lado, os dados empíricos do SAEB podem ser melhor trabalhados, uma vez que o cruzamento entre as variáveis pode alcançar dimensões mais detalhadas do que as produzidas nesta tese. Se isto não foi produzido nesta pesquisa se deve às limitações do pesquisador com a lida com dados estatísticos. Mas, ainda sobre os dados estatísticos do SAEB, há que se reconhecer que trabalhar com questionários padronizados aplicados em grandes populações permite uma boa base de comparação, mas não permite maiores aprofundamentos, os quais são necessários para se conhecer melhor a realidade das escolas. Esses questionários não conseguem expressar um conjunto grande de elementos cotidianos das relações políticas e pedagógicas de cada uma das escolas que foram

avaliadas no SAEB 2003. As explicações para os perfis podem advir desses aspectos não capturáveis pelos questionários.

Essas limitações e dificuldades estiveram presentes ao longo de todo o trabalho com a base empírica e com os textos a serem revisados. A teoria de suporte ajudou na trajetória de desvelamento dos dados, mas problemas como aqueles inerentes à natureza dos questionários não são imediatamente solúveis. Ou melhor, há limites no uso desse tipo de material, como também há no uso de resumos de teses e dissertações, base utilizada para a produção de parte do perfil das idéias sobre a gestão escolar.

De qualquer forma, esses resumos, em que pese sua limitação, permitem ter um panorama da pesquisa acadêmica no campo e por isso já são valiosos, assim como a base empírica do SAEB 2003 também é bastante rica e expressa parte da realidade da organização e gestão escolar no país. Ela deve ser lida desta forma. Não se pode cobrar dela aquilo que os instrumentos utilizados na coleta dos dados não permitiam. Neste sentido, adverte-se e convida-se o leitor ao procurar compreender o perfil da gestão escolar no Brasil, observando o que os diretores responderam, que se atente às possíveis razões que levaram àquelas respostas, buscando transpor a imediatividade das respostas dadas pelos respondentes para uma visão mais mediata, procurando compreender o que os respondentes quiseram dizer e por que deram aquelas respostas.

PARTE I

IDÉIAS

Os três primeiros capítulos desta tese são dedicados a considerar o perfil das idéias no campo da gestão escolar no Brasil, destacando os estudos mais importantes de destacados autores brasileiros do campo da administração/gestão escolar. Esse perfil é importante academicamente na própria constituição do campo de estudos. Todavia, é também relevante para a compreensão do fenômeno gestão escolar em todas as suas dimensões, inclusive na prática dos dirigentes escolares em todo o Brasil ao longo do tempo. Essas idéias são reflexo, por vezes, de uma vanguarda do pensamento educacional, que intencionava projetivamente mostrar os rumos pelos quais os gestores escolares/educacionais deveriam seguir. Outras vezes, as idéias refletem as tendências presentes na ação desses gestores, pois se dedicavam a tratar de problemas que afetavam o cotidiano das escolas brasileiras.

E o debate sobre essas idéias do campo da gestão escolar no Brasil poderia ser produzido a partir de diferentes ângulos. Seria possível abordá-lo tomando as categorias com presença mais marcante nos diversos autores e observando como se posicionam sobre esses pontos, seria ainda possível tratar desta tarefa apresentando os conflitos entre os autores dos mesmos períodos e em que medida esses conflitos contribuíram na evolução das idéias centrais. Optou-se, nesta tese, pela identificação deste perfil apresentando-se as principais idéias do campo no Brasil a partir de uma classificação temporal, pois, durante toda a história da produção do campo, são flagrantes as marcas do tempo no resultado dos trabalhos produzidos. Além disto, há uma forte característica nesta divisão, pelo menos entre os autores do período aqui denominado de clássico (1930 até 1980) e os autores do período aqui denominado de crítica ao clássico (entorno dos anos 80), que diz respeito ao debate sobre a administração escolar ser ou não uma especialidade da administração geral, e as conseqüências desta relação. Este debate é central na própria denominação do campo, como se fará ver, e, conseqüentemente, na compreensão da sua natureza e objeto.

Os autores apresentados nos dois primeiros capítulos são aqueles que aparecem com maior destaque na produção brasileira do século passado. Há outros? Certamente que sim. Todavia, os autores e obras aqui destacados resumem as principais idéias do seu tempo, objetivo maior desta parte do trabalho. Daí a sua escolha. Isto não significa, em absoluto, a diminuição da importância de outros trabalhos não apresentados, mesmo porque a produção de um estado da arte da matéria não é objetivo desta tese.

O balanço da produção apresentado no capítulo III não deve ser considerado um estado da arte. É apenas um levantamento realizado a partir dos resumos das dissertações e teses defendidas no campo da gestão escolar entre 1987 e 2004, com vistas à identificação daquele perfil, buscando perceber quais são os principais objetos de estudo e como eles estão sendo apreendidos. Esse levantamento permite deduzir tendências do pensamento nesse campo.

O objetivo geral dessa parte do trabalho é, assim, a apresentação do perfil das idéias dos principais autores do campo da gestão escolar no Brasil. A identificação e o reconhecimento das questões centrais desses pensamentos são importantes, pois serão cotejados com o perfil da gestão e da direção escolar na parte III desta tese.

CAPÍTULO I
ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E ADMINISTRAÇÃO:
O PENSAMENTO CLÁSSICO DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

Um dos primeiros trabalhos produzidos no Brasil sobre a administração escolar é de autoria de Antônio Carneiro Leão, de 1939. A edição que esta pesquisa apresenta é a terceira, de 1953, mais compacta que as anteriores. Sem dúvida, trata-se de obra muito importante sobre a administração escolar no país não apenas por ter sido o primeiro esforço de sistematização na área, mas porque foi, por muito tempo, um dos mais citados referenciais para o estudo da administração escolar e da educação comparada, campos que por muito tempo atuaram próximos um do outro. E esta proximidade é a marca do trabalho de Leão, na medida em que procura articular os conceitos e exemplos da administração escolar nos diferentes países e sistemas de ensino, mundo afora. Trata-se, portanto, de um trabalho de administração escolar comparada¹.

A tônica do texto é a apresentação de uma organização de um sistema de ensino, na qual as funções, deveres e relações hierárquicas são bastante explícitas. Assim o texto passa pelas figuras do diretor de educação, superintendente de escolas, etc., até chegar no diretor de escola, o qual deve ser sempre um professor na visão de Leão,

com o conhecimento da política educacional de seu povo e dos deveres de administrador. (...) [O diretor] defende a política de educação estabelecida, interpreta-a, realiza-a em sua esfera com inteligência e lealdade. (...) Sua ação não se limita, porém, à administração, ela é também de orientação ou de cooperação como o orientador. Em qualquer dos casos é preciosa e indispensável. (...) É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade (Leão, 1953, pp. 107-109).

Esta concepção de diretor como defensor da política educacional corresponde à idéia, hegemônica à época, de que o dirigente escolar é antes de tudo, antes mesmo de suas funções de educador, um representante oficial do Estado, através do seu papel de chefe de uma repartição oficial, que é a escola pública e, como tal, teria o dever de se comprometer com os rumos políticos da administração governamental, a qual, muito possivelmente, fora responsável pela sua indicação para assumir tal cargo. Isso tem conseqüências em vários aspectos relacionados à concepção acerca das tarefas do

¹ O livro é organizado em cinco capítulos, o primeiro trata da organização e administração, o segundo voltado a apresentar uma introdução à técnica da administração escolar, o terceiro fala da inspeção e orientação, o quarto trata da flexibilidade dos cursos e o quinto e último capítulo se dedica a falar sobre a articulação de cursos. Os conteúdos do segundo capítulo são os que mais interessam a este esforço de apresentar o pensamento das principais escolas da administração/gestão escolar e sobre eles se detém na seqüência.

dirigente escolar e da administração escolar e, especialmente, na definição dos objetivos da própria escola. Todavia, isso não é característica apenas deste autor. Mais adiante, pode ser observado que os autores da época trabalhavam com idéias próximas a essa, compreendendo que a hierarquia do serviço público precede a constituição de ações educacionais e organizativas mais democráticas.

No período da educação brasileira no qual Leão escreve seu livro havia grande necessidade de profissionalização e cientificidade e este era o reclame presente no discurso dos principais intelectuais, isto é, a escola tradicional que imperava no início do século XX precisava, ao ver desses autores, ser superada e a melhor forma para fazê-lo articulava a ampliação do atendimento educacional para a população com a profissionalização dos quadros docentes, sob a tutela do estado. Ora, para uma desejada escola para todos, havia a demanda da intervenção direta do poder público na sua condução, com vistas àqueles fins, daí que a identificação do diretor escolar com o papel de representação imediata da administração pública ser condizente com tal necessidade.

O texto de Leão é muito dedicado à praticidade didática, sendo voltado a apresentar ao leitor alternativas no ensino da área da administração escolar. Quando apresenta, por exemplo, um curso para aperfeiçoamento de diretores escolares, identifica de pronto a necessidade de se compreender o diretor como o administrador escolar, ou mais, sugere que a gestão escolar se resume na figura do diretor e, mesmo que ele fosse auxiliado por outras pessoas, parece que o autor confunde direção e administração escolar, ou seja, o processo de identificação de problemas, de planejamento, de tomada de decisões, de acompanhamento e controle e avaliação das ações escolares é todo ele centrado na figura do diretor: “*A primeira necessidade de um diretor é saber prever, planejar e organizar. Depois de planejar vêm os problemas da organização, avaliação de funções, terminação de plano, execução de plano*” (Leão, 1953, p. 135). Neste sentido, processo e responsável parecem se tornar uma só coisa. E isto é reforçado com a ênfase dada ao sujeito que responde pela direção escolar: “*o diretor é a alma da escola. Diz-me quem é o diretor que te direi o que vale a escola*” (Leão, 1953, p. 134). Este diretor teria as funções de “*administrador do edifício da escola; responsável pela escolha e fornecimento de material, pela higiene escolar e infantil, pelas relações sociais com a escola, pela observação e interpretação do ambiente escolar*” (Leão, 1953, p. 135), dentre outros aspectos. Mas, os aspectos de natureza mais pedagógica parecem ter uma importância reduzida na concepção do autor.

Contudo, ele identifica a função dirigente como um desenvolvimento histórico da função de ensinar e, além disto, parece ser o primeiro autor brasileiro a colocar um problema que parece quase intrínseco à função do dirigente que diz respeito à aparente contradição entre as funções mais administrativas, *stricto sensu*, e as funções mais pedagógicas. Esta preocupação aparece quando o autor sugere uma pequena lista dos objetivos da administração escolar:

- 1º.) Estabelecer uma finalidade precisa ao professor.
- 2º.) Traçar condições seguras e justas para admissão, promoção e graduação dos programas.
- 3º.) Tornar possível a construção de objetivos definidos.
- 4º.) Assegurar melhor classificação de alunos.
- 5º.) Assegurar melhor coordenação entre os professores.
- 6º.) Estabelecer um uso mais econômico de tempo do professor e do aluno.
- 7º.) Buscar condições para realizar uma educação mais econômica e mais eficiente (Leão, 1953, p. 138).

Chama a atenção a preocupação, que irá surgir novamente mais adiante em textos de Anísio Teixeira, constante no trabalho de Leão, quanto à imperatividade de o dirigente escolar se colocar a serviço do professor, do aluno, portanto, do processo educativo. O que reforça aquela aparente contradição, pois o autor reconhece que a razão de ser da instituição escolar e dos seus administradores está no processo educativo que se desenrola entre os professores e os alunos, mas, ainda assim, o legado administrativo que tem o diretor escolar é muito forte na visão do autor. Ou seja, é curioso que as preocupações de Leão com os processos administrativos sejam prioritárias, uma vez que ele reconhece a razão pedagógica da origem e constituição da função. Uma hipótese que pode auxiliar a explicar tal postura é a de que, para o autor, a origem da função do diretor escolar é pedagógica, como de resto é todo o objetivo do seu trabalho, todavia, para buscar tais objetivos, o diretor opera no campo administrativo e de representação política do poder instituído. Vale dizer, para Leão, o papel pedagógico do diretor está justamente em desenvolver ações administrativas voltadas a garantir as condições para o funcionamento das ações pedagógicas.

Um outro texto muito importante na área é o de autoria do Prof. José Querino Ribeiro, pois representa talvez a primeira bem sucedida tentativa no país de apresentação de um ensaio que busca ao mesmo tempo sugerir formas de organização e administração da escola e teorizar sobre esses aspectos. De início o autor afirma que a educação pública, pela lógica de financiamento público a que está submetida, tem o

dever de apresentar resultados adequados ao máximo. E, para tanto, a efetivação de uma administração escolar segura é a alternativa necessária e suficiente (Ribeiro, 1952, p. 7).

A obra está dividida em duas partes: fundamentos da administração escolar e conteúdo da administração escolar. Na primeira parte, o autor transcorre um percurso que vai da complexidade da escola moderna até a identificação do problema da administração escolar, passando por discussões acerca dos princípios e responsabilidades da escola e pelas fontes de inspiração da administração escolar. A segunda parte apresenta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos da administração escolar, numa perspectiva de conceituação dos elementos e orientação do trabalho da administração escolar.

A teoria da administração escolar que o autor constrói se sustenta na busca por fundamentos nas atividades próprias da escola (Ribeiro, 1952, p. 14), o que contraria em parte a teoria da administração científica na qual Ribeiro se sustenta, ou seja, para ele a escola apresenta aspectos que são únicos e que não podem ser desconsiderados nos processos administrativos, todavia, o autor reconhece que os princípios e métodos da administração científica são aplicáveis na escola, pois ela também possui aspectos muito comuns a todas as organizações. Estas idéias são marcas importantes do pensamento do autor e encontram eco nos demais estudos da área no período, como veremos, e que serão contrapostas pelos estudos dos anos 80.

A origem dos estudos sobre a administração pública é a responsável pelos estudos sobre a administração escolar, na opinião do autor. Aquela tem sua gênese na significativa alteração na ordem pública trazida pela prática de eleições para dirigentes públicos, o que teria provocado a necessidade de o poder público ser mais eficiente:

Agora, pois, o Estado não podia contentar-se apenas com a legitimidade do poder, precisava obter mais eficiência dos serviços. O Estado assume, então, além de suas características seculares tradicionais, mais o aspecto de uma verdadeira empresa pública de enormes proporções (Ribeiro, 1952, p 35).

De forma equivalente ao Estado, a escola também passa por processo de alteração sentida na sua função social, acumulando mais importância no espectro das instituições sociais (Ribeiro, 1952. p. 37) e, correlatamente, ampliando-se a necessidade da oferta estatal dos serviços educacionais à crescente demanda da população ou das estratégias de desenvolvimento nacional, ou nas palavras do autor:

As características do Estado Moderno (especialmente as influências das massas que lhe penetraram por todos os poros, massas de que depende porque é um Estado representativo, sustentado pela democracia de urna) fazem da estatização do ensino

fonte de novos e difíceis problemas: a “escola para todos” conduz à “escola em toda parte” e, conseqüentemente, à “escola de todos os tipos” (Ribeiro, 1952, p. 39).

Essas alterações históricas, de alguma forma também mencionadas por Leão, forçam a constituição de mecanismos mais organizados para a administração dos estabelecimentos de ensino, uma vez que essa instituição complexa necessitava de mecanismos intermediários que dessem conta de garantir bons resultados em um contexto que incluía as tradicionais tarefas sociais da escola, então somadas às demandas mais contemporâneas do desenvolvimento social e econômico do país.

Para Ribeiro, a administração escolar fundamenta-se a partir da filosofia da educação, da política da educação e das ciências correlatas ao processo educativo. Em relação à filosofia da educação, a

Administração Escolar vai funcionar como instrumento executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito. (...) Os ideais marcam o ponto para o qual devem convergir todos os esforços de cada um e do conjunto; são eles que dão a direção em que devem caminhar todos os processos desenvolvidos na escola. (...) Não teria sentido, pois, uma Administração Escolar, sem fundamentação em algum esquema de objetivos e ideais postos antes e acima dela, isto é, de uma filosofia. (Ribeiro, 1952, p. 45).

Em relação à política da educação, ou a política escolar, Ribeiro a vê como uma atividade superior às ações caracteristicamente administrativas que se passam no interior da escola, o que demonstra uma compreensão mais ampliada em relação à função da Administração Escolar, percebendo nela um papel político, de governo, que transcende o simples domínio técnico das tarefas concernentes ao ato administrativo. A relação entre política e filosofia expressa pelo autor, também corrobora nesta percepção mais ampliada para as funções da administração escolar, pois a política para ele é a face executiva dos objetivos educacionais apresentados pela filosofia da educação (Ribeiro, 1952, p. 47). Soma-se a esses elementos o conhecimento derivado das ciências correlatas à educação: psicologia, biologia, sociologia, etc., que também auxiliaria a compor os domínios do campo da administração escolar e que, ao ser dominado pelo dirigente escolar, pode este se tornar, ao mesmo tempo, político, administrador, cientista da educação e filósofo.

O autor reconhece que a administração escolar tem a tarefa de organizar e coordenar os trabalhos escolares, a partir de informações coletadas na própria fonte dos problemas educacionais, uma vez que admite que nenhuma regulação estatal acerca dos currículos pode cercear a liberdade de condução da ação pedagógica do professor. Para

tanto, é necessário um clima de ação coletiva na escola, superando-se as tradicionais formas hierárquicas da organização escolar (Ribeiro, 1952, pp. 66 e 67). É certo que o autor não está sugerindo a constituição de uma “gestão democrática” da escola, em termos sequer próximos aos empregados na definição dessa concepção como se faz contemporaneamente, mesmo porque, como comentado anteriormente, a expressão do pensamento à época se voltava muito mais para a identificação do dirigente escolar com a função de chefe de uma repartição pública organizada hierarquicamente. Todavia, é interessante observar a crítica ao modelo tradicional de organização escolar empreendida por Ribeiro, que a faz sustentando-se na necessidade de se “cientificizar” a administração escolar. Essa preocupação com a ciência se traduz também na ênfase dada pelo autor à questão da eficiência dos trabalhos da escola ao demonstrar que um dos objetivos da administração escolar é o da economia:

O objetivo da economia deve ser buscado ajustando e articulando, tão perfeitamente quanto possível, o pessoal às funções, não com a preocupação da avareza e do simplismo, mas com a do aproveitamento integral de todos os recursos disponíveis e a satisfação integral dos objetivos a atingir (Ribeiro, 1952, p. 72).

É verdade que essa preocupação com a economia deriva, em grande parte, da influência, pela qual passam os autores da época, do pensamento funcionalista na administração² em geral, como logo a seguir é apresentado. Mas a preocupação com a eficiência e a economia escolares não deixa de ser, à época, uma preocupação com a ampliação do direito à educação.

Não contraditoriamente à eficiência e economia, Ribeiro pondera que a flexibilidade também é objetivo importante da escola que pode permitir a superação de uma suposta rigidez na organização escolar, a qual por vezes atrapalha o desenvolvimento da escola no que tange à economia e à unidade (outro objetivo escolar).

A conclusão da primeira parte do livro do professor Querino Ribeiro apresenta aquilo que ele chama de “fontes de inspiração da administração escolar”, que são as bases teóricas sobre as quais a área se sustenta. F. W. Taylor e H. Faiol são os principais autores citados por Ribeiro nessa apresentação teórica do campo. A escolha desses autores não é casual e nem extemporânea. A área da administração escolar no Brasil estava, do ponto de vista teórico (e mesmo prático) apenas se iniciando, uma vez que os problemas escolares decorrentes da constituição de uma educação de massas apenas

² Especialmente Taylor e Faiol e seus seguidores.

havia começado em 1950, época da produção da obra em tela. Ademais, aqueles autores eram a expressão mais expoente mundialmente da chamada administração científica, que se apresentava na área da educação como uma espécie de antídoto às tradicionais (e conservadoras) formas de se pensar e organizar a escola. Isto é, a âncora teórica em Taylor e Faiol se constituía, à época, como algum avanço em favor da construção autônoma do campo da administração escolar no país, em que pese todo o negativo aspecto “desumano” dessas teorias, destacado inclusive pelo próprio Ribeiro (1952, p. 87). As críticas mais fortes à relação entre a administração científica, a educação e os aspectos econômicos e sociais serão discutidas no capítulo seguinte desta tese.

A base teórica que o autor utiliza sustenta a tese de que a ação administrativa não é improdutiva, ao contrário, a boa organização administrativa garante ampliação da produção das organizações, bem como também afirma que as funções de planejamento e administração são aspectos que devem ser conservados em seções diferentes das de execução propriamente dita. Daqui, particularmente, decorrem as maiores críticas ao pensamento de Ribeiro e dos teóricos por ele utilizados. Isto é, a produtividade de uma organização está acima do interesse das pessoas que nela trabalham e, mesmo, das pessoas que utilizam/acessam os seus produtos/serviços, uma vez que os trabalhadores são considerados insumos do processo de produção. Ribeiro destaca esse pensamento, particularizando-o na visão de Taylor, como um tanto desumano, mas não faz realmente a crítica mais aprofundada a esta concepção:

Taylor não dispunha em sua época de conhecimento e experiências que lhe permitissem distinguir entre as conveniências de sua rigorosa e metodicamente cronometrada análise de trabalho e as inconveniências psico-sociais resultantes da super-especialização. A desumanização do trabalho (...), advinda de seus princípios, (...) não entrou nas suas previsões, principalmente porque seus objetivos foram quase exclusivamente técnicos e o lado social do problema (...) ficou prejudicado por aquela preocupação dominante (Ribeiro, 1952, p. 81).

Após demonstrar o conceito de administração também em Faiol, que o compreende como o processo de prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, e de identificar demais contribuições desse autor, Ribeiro resume as principais idéias, em sua opinião, acerca dos pensamentos de Taylor e Faiol a respeito da administração:

- Administração é um problema natural inerente a qualquer tipo de grupo humano em ação; - Administração é uma atividade produtiva; - Administração é um conjunto de processos articulados dos quais a organização é parte; - Administração pode ser tratada por método científico; - Administração interessa a todos os elementos do grupo, embora em proporção diferente (Ribeiro, 1952, p. 82)

E sintetiza assim as principais contribuições de ambos para a administração escolar:

a) O ponto de vista básico do funcionalismo de Taylor é a questão pacífica e não se apresenta mais como oposto ao linear de Faiol. b) Aumentados ou diminuídos, alterados em sua seqüência ou simplesmente reproduzidos, os elementos da administração continuam a ser aqueles que Faiol considerou. c) Não se pode mais sustentar a distinção feita por Faiol quanto à natureza das operações de uma empresa. d) Há uma imposição crescente para as especializações dos estudos de administração, quer quanto à natureza dos empreendimentos, quer tanto aos diferentes setores das atividades da empresa, quer ainda quanto aos próprios elementos da administração. e) Estão sendo claramente distinguidos e considerados dois diferentes aspectos da atividade administrativa: um que concerne à própria coisa administrada e outro que concerne aos meios ou métodos de administração. (...) as primeiras variam com a natureza do empreendimento e as segundas são sempre as mesmas para qualquer tipo de empresa. f) É evidente, nos estudos modernos de administração, (...) por força das críticas que foram feitas à ordem econômica vigente (...), a preocupação de corrigir a primitiva tendência à desumanização legada aos estudos administrativos. g) Está generalizada a tendência para conduzir os estudos de administração pela via sociológica mais do que psicológica ou tecnológica do passado. h) As novas concepções dos objetivos da administração inclinam-se a considerá-la com a possibilidade de vir a ser uma das chaves de solução dos mais graves problemas gerais que afligem o mundo moderno (Ribeiro, 1952, pp. 88 e 89).

Ribeiro conclui a primeira parte do seu estudo colocando o problema da administração escolar, identificando a origem estadunidense daquilo que ele denomina de ramo da Pedagogia no início do século XX para atender os problemas próprios do sistema de ensino daquele país, bastante relacionados ao espírito local e autônomo que se configura em suas escolas. No Brasil, o autor percebe a administração escolar como uma importação norte-americana, bastante interligada na prática com a área da educação comparada. E, também, observa que ainda não havia, em seu tempo, qualquer preocupação mais ampliada com a construção teórica do campo, por duas razões basicamente. Inicialmente, pelo fato de os estudos originais serem dirigidos a situações diversas daquelas encontradas no nosso país e de serem, portanto, estudos com poucas bases teóricas amplas, dificultando o incremento teórico em outros lugares e, em segundo lugar, *“o fato de, nos outros países, (...) os problemas escolares serem propostos quase exclusivamente em função dos movimentos políticos gerais, ficando assim atribuída a solução deles aos políticos mesmo e não aos profissionais do ensino”* (Ribeiro 1952, pp. 101 e 102). Desta forma, a literatura sobre a administração escolar no Brasil era muito frágil em 1950, sendo que o estudo de Carneiro Leão, já citado e comentado neste texto, era então a única obra nacional com alguma envergadura e, assim como destacado, Ribeiro também vê nesta obra mais um trabalho sobre educação comparada do que sobre administração escolar.

Na segunda parte de seu livro, Ribeiro trata de apresentar um conjunto de classificações acerca da administração escolar no que tange aos seus aspectos, tipos, processos, meios e objetivos. E quanto a esses elementos, o autor vê que a “*Administração Escolar é uma das aplicações da administração geral; naquela como nesta os aspectos, tipos, processos, meios e objetivos são semelhantes*” (Ribeiro, 1952, p. 113). Mas, ainda assim a administração escolar possui características específicas. De qualquer jeito, o autor reconhece a escola como um espaço específico, ou com funções e natureza específicas. Neste sentido, e por entender a administração escolar como possuindo predominantemente uma face técnica, a compreensão e o domínio do conhecimento sobre aquela especificidade escolar, com o suporte técnico da administração geral e escolar, permitiria inevitavelmente a solução dos problemas escolares.

Em relação aos processos da administração escolar, Ribeiro os entende como os trabalhos desenvolvidos na organização da escola que ocorrem antes, durante e depois das funções pedagógicas da instituição. Os processos que ocorrem antes são os de planejamento, de previsão e de organização (Ribeiro, 1952, p. 125). Os que ocorrem durante são os de comando e de assistência à execução. E os que acontecem depois são os de medir os rendimentos escolares e os de medir a utilização. Os processos que ocorrem antes, segundo o autor, são especificamente técnicos, ou seja, “*implicam em conhecimento da realidade escolar e experiência profissional, sendo, por isso, da alçada e da competência de especialistas*” (Ribeiro, 1952, p. 128).

Parece que o autor qualifica os processos que ocorrem *durante* como sendo mais políticos e menos técnicos, pois trata-se de garantir que as relações cotidianas entre as pessoas na escola se pautem pela colaboração e cumpriria ao dirigente escolar a garantia deste clima de trabalho:

Considerando que na escola a idéia de autoridade tem um sentido particular, já porque a distância que separa os que devem comandar dos que devem ser comandados é muito pequena. (...) A base das relações humanas na unidade ou no sistema escolar é a colaboração esclarecida e consentida e não a subordinação fundada na autoridade com força para se fazer obedecer ou se fazer crer (Ribeiro, 1952, p. 129).

Em relação aos meios de que se serve a administração escolar, Ribeiro observa-os em três grupos: humanos, legais e materiais (Ribeiro, 1952, p. 132). Os meios materiais são em sua interpretação os recursos financeiros. Os meios legais são aqueles que dão sustentação jurídica, estatutária ao processo de administração. E os meios humanos são os mais importantes de que se vale a administração escolar tanto que,

citando Voltaire, o autor afirma que “*importa menos a forma de governo do que a qualidade dos homens*” (Ribeiro, 1952, p. 140). Destaca, ainda em relação às pessoas, que devem ser qualificadas, experientes e que as funções de administração escolar não são funções individuais e sim tarefas coletivas (Ribeiro, 1952, p. 141).

E, por fim, o autor trata dos objetivos da administração escolar, que são basicamente dois: a unidade e a economia do processo de escolarização. A respeito do primeiro objetivo, Ribeiro destaca que a escola tornou-se bastante complexa e especializada e, como tal, colocou em risco o princípio da unidade da instituição. Assim, a administração escolar teria a tarefa de concentrar esforços para garantir a unidade de trabalho coletivo desenvolvido na escola. Em relação ao segundo objetivo, a economia, o autor afirma que a administração escolar teria a tarefa de garantir os melhores rendimentos escolares a partir do mínimo dispêndio possível dos recursos. Para tanto, a divisão do trabalho pode auxiliar, mas a administração escolar cuida para que “*essa divisão não chegue a determinar, irremediavelmente, a perda da unidade; por outras palavras, deve impedir que as conveniências de especialização perturbem o esforço básico de integração*” (Ribeiro, 1952, p. 147).

O autor termina sua obra mostrando os três problemas fundamentais para a administração escolar:

- a) apreender os ideais propostos pela Filosofia da Educação para, em função deles, determinar os objetivos da escola; b) conhecer a Política de Educação para, em função dela, adotar um estilo de ação adequado; c) aproveitar as contribuições da ciência para o conhecimento dos elementos humanos envolvidos no processo de escolarização e, em função dele, empregar as técnicas mais convenientes às atividades da escola (Ribeiro, 1952, p. 152).

E, para lidar com esses problemas, a administração escolar necessita planejar as ações, organizar as funções, acompanhar e dar assistência à execução das ações e controlar os resultados do trabalho escolar (Ribeiro, 1952, p. 152). Desta forma, o autor esboça o seguinte conceito de administração escolar, ao final do texto: “*Administração Escolar é o complexo de processos, cientificamente determinados que, atendendo a certa filosofia e a certa política de educação, desenvolve-se antes, durante e depois das atividades escolares para garantir-lhes unidade e economia*” (Ribeiro, 1952, p. 153).

O principal problema nas concepções que Ribeiro tem da administração escolar está menos vinculado à matriz faiolista na qual especialmente se ancora, mesmo com as reservas da especificidade da administração escolar, e está mais na proposição de um modelo de organização e gestão das escolas, ao que parece, pouco (ou nada!) embasado

na prática real da gestão escolar. Isto é, ao que tudo indica, o trabalho do autor não decorreu de pesquisas empíricas sobre a administração escolar. A vinculação com aquela matriz do pensamento da administração geral parece ser sustentada na força do argumento de origem, ou seja, na empiria conforme apresentada por Faiol. Todavia, a transposição deste pensamento para a educação não parece ter sido testada em lugar algum, segundo se depreende do seu texto.

De qualquer jeito, há contribuições muito importantes do trabalho de Ribeiro para a gestão escolar. A primeira delas é o já anunciado ineditismo de estudos de tal monta no país. Isto talvez auxilie a esclarecer aquela crítica do parágrafo anterior, pois a ausência de diálogo acadêmico dificulta o desenvolvimento de pesquisas. Um segundo tópico a ser destacado é novamente, como vimos em Leão e voltaremos a ver em Teixeira, o apelo pedagógico à origem da função do diretor escolar. É certo que, no texto de Ribeiro, a face pedagógica do dirigente escolar não tem todo aquele destaque que vimos em Leão, mas ainda assim é curioso que textos como esses tão criticados nos anos 80 justamente pela sua subsunção à manutenção das relações de dominação na sociedade, de um lado, e pelo tecnicismo administrativo de outro, tenham tido a preocupação de defender a administração escolar como tarefa profissional e científica e que parte, sempre, da razão pedagógica da escola. E, por fim, outro ponto importante do trabalho do autor diz respeito ao fato de poder servir mais do que como um modelo de gestão escolar, podendo ser pensado como uma matriz de análise da realidade da gestão escolar, ou seja, considerando a importância, a temporalidade, a contraposição à escola tradicional, mesmo que sem o devido aporte empírico, é possível tomar a materialidade da proposta do autor como indagações para se percorrer os caminhos da investigação, na busca, por exemplo, de se verificar até que ponto tais considerações constituíram corpo teórico que orientou a prática da gestão escolar no Brasil.

Outros autores, para além de Ribeiro e Leão, foram responsáveis pela edificação e divulgação dos principais conceitos da administração escolar no Brasil. Dentre eles, o próprio Ribeiro (1952, p. 107) comenta acerca do trabalho de Lourenço Filho, o qual através de Boletim do INEP teria, em 1941, trazido contribuições importantes para o entendimento do que deva ser a área da administração escolar. E em obra de 1963, denominada “Organização e Administração Escolar”, este autor compila os seus

principais estudos sobre o tema. Esta obra, em sua 3ª. edição de 1976, é adiante comentada³.

Lourenço Filho inicia sua obra afirmando acerca da relação entre escola e vida social que “*assim como seja cada sociedade, assim serão suas escolas*” (1976, p. 19), permitindo compreender que a escola não é espelho da sociedade, mas que ela em grande parte reproduz aspectos significativos da organização da vida social. Para o autor, esta constatação inicial é importante porque dá a condição de se observar, nos estudos sobre a escola, que esta instituição não é expressão arbitrária dos desejos que tenham os governantes, nem mesmo dos seus projetos para a sua organização e gestão, mas representa a confluência da história e dos “*padrões culturais em cada lugar e a cada época existentes*” (Lourenço Filho, 1976, p. 20).

Fazendo sugestões iniciais acerca dos estudos sobre a administração escolar, particularmente destacando a importância de investigações sistemáticas baseadas em análises *funcionais* (Lourenço Filho, 1976, pp. 23 e 25) e chamando a atenção das possíveis dificuldades que teriam os iniciantes na área, especialmente com uma compreensão exagerada e inadequada das funções da legislação do ensino sobre a determinação dos mecanismos e processos da gestão escolar⁴, o autor passa a destacar as alternativas e estratégias de estudo sobre a área, demonstrando sua ótica acerca da realidade da organização e administração escolar e as perspectivas gerais de estudo. Quando o autor trata do método, da organização e da administração (Lourenço Filho, 1976, p. 31) é que de fato ele entra no objetivo principal desta parte do livro.

Temos então, de pronto, a apresentação de algumas idéias que expressam parte do pensamento hegemônico à época acerca da administração escolar, advindas da administração científica de F. Taylor, como é o caso da passagem a seguir:

Se muitos os agentes, as atividades terão de distribuir-se por cada um deles, ou por grupos em que funcionalmente se diferenciem. Uma pessoa poderá receber o encargo de definir os objetivos ou alvos gradativos em que as finalidades devam decompor-se por exigência do trabalho; outras, o de reunir e coordenar elementos, a fim de que efeitos graduais sejam obtidos; ainda outras, o de executar determinadas

³ O livro está dividido em duas partes. A primeira denominada “Princípios de organização e administração escolar” é, mais detidamente, a parte da obra pela qual este texto tem interesse, pois trata de esforço razoável de teorização e análise sobre a organização e gestão das escolas. A segunda parte, chamada pelo autor de “Organização e administração escolar no Brasil”, dedica-se a um trabalho de descrição e análise das bases legais e dos aspectos concernentes ao ensino da organização e administração escolar no país, objetos que são aqui secundários, sendo, portanto, dispensáveis neste momento maiores esforços sobre ela.

⁴ Este destaque que Lourenço Filho faz de pronto em seu livro se deve, em parte, à tradição normativa que a administração escolar possuía no Brasil, dificultando o avanço de estudos mais científicos influenciados pelo campo da administração. Todavia, a tradição legalista da administração escolar ainda perduraria por bastante tempo, e ainda hoje parece ter significativo peso.

operações, em certa seqüência, coordenadas por alguém; e outras, ao cabo de tudo, o de conferir a produção, nos termos da concepção inicial (...) (Lourenço Filho, 1976, p. 32).

Lourenço Filho, mais adiante, busca discutir a organização e a administração a partir de sua origem etimológica e encontra na expressão “órgão”, significando instrumento, a origem para a expressão organização. Isto é, com base nesta origem, organizar significaria “*instrumentar, aparelhar, combinar ou dispor elementos, a fim de que algo bem funcione*” (Lourenço Filho, 1976, p. 33). Segundo estudos citados pelo autor, a organização humana somente é possível onde exista esforço coletivo, de cooperação, de um lado e divisão do trabalho e sistematicidade na sua coordenação, de outro. Isto sugere que o coletivo humano organizado teria interesses próprios que se apresentam apenas quando coletivo, e que poderiam até ser distintos dos interesses particulares dos indivíduos que compõem aquele coletivo. Esses aspectos são importantes para a compreensão do conceito de organização para o autor.

Quanto à administração, Lourenço Filho parte do verbo “ministrar”, significando servir, para articular esse significado àquelas noções sobre organização. Administração para o autor significa a ação de “*congregar pessoas, distribuir-lhes tarefas e regular-lhes as atividades, a fim de que o conjunto bem possa produzir, ou servir aos propósitos gerais que todo o conjunto deva ter em vista*” (Lourenço Filho, 1976, p. 34). De forma geral, organização e administração representam a composição do trabalho coletivo sob sistematicidade na sua coordenação. Ou nas palavras do autor: “*Em sentido lato, organização e administração representam, portanto, aspectos de um mesmo e só processo, o da coordenação da atividade de muitas pessoas em empreendimentos solidários*” (Lourenço Filho, 1976, p. 34).

A “classe de aula” é menor célula possível de ser estudada na área da administração escolar, segundo Lourenço Filho (1976, p. 37). Todavia, o autor destaca que o professor não se percebe como um administrador da sua classe de aula, pois

Se perguntarmos a um professor se ele administra a sua classe, ou se participa da administração do conjunto em que trabalhe, será quase certo ouvirmos resposta negativa. Ele dirá que organiza a sua classe, não que a administra. É que, de seu trabalho criador, elimina o que lhe pareça pertencer a esse último aspecto (Lourenço Filho, 1976, p. 38).

O autor ainda soma à classe, os “conjuntos e subconjuntos”, seja na condição de conjunto de escolas ou mesmo da escola como subconjunto de uma rede de ensino, como dimensões/escalas distintas para os estudos na área. Articulada aos conjuntos e subconjuntos, está a categoria de “gradação” para os estudos sobre a administração

escolar, significando as já citadas classes de ensino, as escolas graduadas, as redes de ensino, os sistemas locais de ensino, os sistemas regionais de ensino e o sistema nacional de ensino, numa perspectiva de que há diferentes níveis/graus para o estudo e análise da administração escolar. Outra categoria para a organização dos estudos sobre a administração escolar é o “setor”: *“nesse caso, não é a escala das realidades a estudar que diretamente importará, mas certo setor, segundo o qual diferentes unidades de estudo se articulem entre si, agindo e reagindo sobre as demais”* (Lourenço Filho, 1976, p. 39). E, por fim, ainda acerca das diferentes escalas e setores de estudo, o autor vê a categoria da “eficiência” como um aspecto diretamente relacionado à razão de ser da administração escolar e que pode pautar esses estudos:

O remédio para isso será compreender que as providências de Organização e Administração não valem como fins, por si mesmas. Devem ser entendidas sempre, em qualquer escala e qualquer setor, como um meio, o de tornar as instituições escolares mais eficientes, e que, assim, justifiquem os esforços que reclamam para satisfatório funcionamento (Lourenço Filho, 1976, p. 40).

Passa, então, Lourenço Filho a tratar das teorias gerais de organização e administração e as devidas relações dessas teorias com a sua efetiva aplicação nas escolas. O autor observa que as teorias clássicas se apresentam em duas tendências: a concepção de Taylor e a de Faiol e seus continuadores. A esta última o autor agrega os trabalhos de Gulick e Urwick e de Mooney e Reiley, todos centrados na idéia da departamentalização ou especialização dos processos de produção e na definição da administração como o processo de planejamento, organização, seleção de pessoal, direção e comando, coordenação e articulação, relato e informação, e conferência dos produtos e processos (Lourenço Filho, 1976, pp. 44 e 45). Neste ponto, o autor demonstra denodado respeito às idéias dessa segunda tendência e particular entusiasmo com elas.

As *“teorias novas”* (Lourenço Filho, 1976, p. 48) são destacadas pelo autor como contrapostas às clássicas especialmente no que tange à incompreensão que estas teriam acerca do papel que as pessoas têm na organização, uma vez que os então chamados recursos humanos seriam apenas peças puramente abstratas. Essas novas teorias não estariam se contraponto às clássicas no sentido de contradizê-las, mas sim de complementá-las. Sem mencionar as devidas referências, Lourenço Filho cita a Psicologia como uma fonte importante para estas novas teorias, especialmente no que se refere aos seus estudos quanto às motivações do comportamento humano e às influências que os ambientes organizacionais promoveriam nos indivíduos. A

burocracia, como campo de investigação dos pesquisadores das ciências sociais, também teria contribuído para os estudos das novas teorias da administração, na verdade as novas teorias demonstrariam o quanto impróprios são os fundamentos teóricos da burocracia. Articulando a concepção burocrática da organização com a idéia de postos hierárquicos despersonalizados, típicos em uma “*administração em linha*” (Lourenço Filho, 1976, p. 50), o autor afirma que parte razoável do valor funcional da organização se perde quando a burocracia a domina, levando a uma desrazão do próprio trabalho desenvolvido pela organização. Por fim, o autor ainda cita os modelos de Robert King Merton, P. Zelznick, e A. W. Gouldner, a partir das contribuições de March e Simon, como referências das novas teorias da organização e administração. A conclusão do autor quanto a esse binômio teorias clássicas/teorias novas é:

Em termos esquemáticos, pode-se dizer que as teorias clássicas centralizavam sua atenção no processo administrativo formal; nas teorias novas, essa atenção se estende ao comportamento administrativo. Mas as novas técnicas não invalidam nem substituem as teorias clássicas, no que apresentam de fundamental. Apenas as enriquecem com novos elementos que podem levar a metodologia da Organização e Administração a maior desenvolvimento (Lourenço Filho, 1976, p. 52).

A relação entre essas teorias todas e a escola é o próximo passo do autor, objetivando articular teoria e prática, ou melhor, articular a explicação dos fenômenos administrativos com os aspectos da justificação lógica dos procedimentos administrativos. Uma obra de referência para o autor é a de Jessé Sears⁵, baseada em Faiol e que discute “*os conceitos de relações humanas e ecologia das organizações, analisando as questões de responsabilidade social e do poder discricionário, e o valor compulsório das leis e de certos costumes*” (Lourenço Filho, 1976, p. 55). Demonstrando algumas influências da Escola das Relações Humanas sobre si, Lourenço Filho se demonstra animado com as idéias da obra citada e vê o diferencial deste estudo em considerar os impactos que as relações interpessoais têm em uma organização como a escola, merecendo, portanto, especial consideração, pois haveria neste caso articulação entre os fundamentos dessas relações e os objetivos do próprio processo educacional, razão de ser da organização. Ou seja, os elementos que estão relacionados ao objeto da escola são essencialmente as pessoas (professores e alunos) e isto significa que os objetivos da organização devem considerar essa qualidade como determinante nos processos administrativos na escola. E, ainda, destaca que essa característica da escola produz uma inversão no pensamento administrativo, pelo qual a escola existiria dentro

⁵ Jessé Sears. A natureza do processo administrativo: com especial referência a Administração de Escolas Públicas. Publicada em 1950 nos EUA.

de uma organização formal, pois antes disto uma organização de fato existe sempre dentro da escola, de qualquer tipo, com quaisquer parâmetros, mas sempre existe.

É a partir do terceiro capítulo da obra que Lourenço Filho observa a ação mais cotidiana das pessoas e funções dirigentes na escola. E, no sentido de justificar sua existência e denominação, o autor apresenta a separação mais tradicional entre o pensar e o fazer, ou entre as atividades operativas e as não-operativas, em seus termos, entendendo esta última como aquela voltada ao planejamento, direção, controle, gestão dos processos escolares em geral. Isto é, na escola há um conjunto de atividades não-operativas para as quais há a demanda de alocação de pessoal voltado, portanto, à condução dos trabalhos escolares (Lourenço Filho, 1976, p. 64). Trabalhos escolares esses que, para o autor, são classificados de “*serviços*” (Lourenço Filho, 1976, p. 65), em contraposição à produção de trabalhos voltados à produção de bens materiais. E, reforçando aquela idéia clássica, o autor entende como atual (a seu tempo) a distinção entre ação administrativa e ação operativa, pois na escola há tarefas vinculadas ao trabalho de sala de aula que são essencialmente operativas e todos os outros trabalhos poderiam ser qualificados como de “*feição administrativa*”. Apesar de o autor reforçar que esta distinção é apenas esquemática, pois há partes operativas no trabalho administrativo e parte dirigente no trabalho operativo, e de também chamar a atenção do leitor para a necessidade de os dirigentes escolares nunca perderem de vista a razão pedagógica da escola, a marca deste pensamento é forte na separação entre o pensar e o fazer, entre o dirigir e o executar, bem de acordo com as matrizes teóricas citadas pelo próprio autor, as quais, mesmo que parcialmente, reproduzem no ambiente escolar o raciocínio administrativo da empresa produtiva, da indústria e de organizações do serviço público em geral, deixando de compreender os eixos autênticos e autônomos sobre os quais se edificam a instituição escolar.

Para Lourenço Filho, as pessoas sobre as quais se concentram as atividades administrativas são os alunos, os professores, os diretores e os dirigentes do sistema de ensino. E, seguindo aquela ordem ascendente, os dirigentes do sistema de ensino estão hierarquicamente acima dos diretores, que estão acima dos professores, que estão acima dos alunos. É curioso que o autor não se preocupe com os familiares dos alunos e com os demais trabalhadores não-docentes da escola, possivelmente porque para ele aqueles sujeitos concentram as atividades essenciais do fazer escolar. De qualquer forma, o conjunto de situações concretas que envolvem essas pessoas sobre as quais a organização e gestão escolar se debruçam cotidianamente implica sempre na idéia de ter

opções, isto é, administração significa ter opção, pois nas situações nas quais não haja vários caminhos possíveis, não se requer tomar decisões, não é necessário procurar definir e agir com mais eficiência, não havendo assim ação administrativa (Lourenço Filho, 1976, p. 69). E, em um contexto de opções, as atividades fundamentais do dirigente escolar estão, segundo o autor, em:

- a) Coligir informações sobre a situação problemática, tal como realmente se apresente;
- b) Decidir no sentido de modificar esse estado de coisas, a fim de que os objetivos assentados possam ser obtidos com a eficiência desejada.

As tarefas fundamentais do organizador e administrador resumem-se (...) em duas apenas (...): informar-se e decidir. (Lourenço Filho, 1976, p. 70).

Mas, informar-se e decidir para quais objetivos? Essa é para o autor a questão central de todo o processo de organização e gestão escolar. Agrega-se a esta pergunta, as outras questões de referência básica: onde, quando, com quem e com que, pois “*qualificam a própria situação do administrador, sua esfera de responsabilidade e nível de autoridade. Esses pontos constituem elementos metodológicos, (...), para o conveniente relacionamento dela com os da ação operativa*” (Lourenço Filho, 1976, p. 71). Após essas questões básicas, os procedimentos administrativos passarão a confrontar as respostas a essas questões com os processos de acompanhamento da execução e controle das situações concretas cotidianas da escola. De todo jeito, essas questões (e suas respostas) se encontram àquelas duas tarefas fundamentais da organização e administração, as quais se combinam, nas diferentes fases do trabalho dirigente, nas formas de “*planejar e programar, dirigir e coordenar, verificar e apreciar o trabalho feito*” (Lourenço Filho, 1976, p. 71).

As tarefas e questões básicas do trabalho administrativo se resumem em esquema que o autor assim apresenta: a) reconhecimento de um problema; b) análise da dimensão deste problema em um plano/planejamento; c) coordenação das ações deste plano, com vistas à solução do problema; d) verificação dos resultados do trabalho feito; e) exame das condições para que se evite a reaparição do problema (Lourenço Filho, 1976, pp. 71 e 72). Esse esquema objetiva permitir ao administrador “*satisfazer, reduzir e eliminar necessidades*” (Lourenço Filho, 1976, p. 72) no desenvolvimento dos trabalhos da instituição.

O processo de planejamento é conceituado por Lourenço Filho como uma ação projetada no futuro, que envolve previsão de resultados futuros, partindo do uso de processos racionais (1976, p. 72), esquematicamente apresentado, a partir do pensamento de Mosher e Cimmino, pela idéia de “*plano → ação → resultado*”

(Lourenço Filho, 1976, p. 73), destacando que as decisões do planejamento não ocorrem apenas no início, mas durante todo o processo e, especialmente, que tais decisões não podem ocorrer ignorando-se o ambiente ou contexto dos problemas em pauta. Esta adequação ecológica é em particular importante para as escolas, uma vez que se trata de instituições cujo trabalho é de natureza coletiva e nas quais a cooperação é determinante para os bons resultados.

Para além do planejamento, o autor expõe a importância da existência de um poder que continuamente tome decisões, coordenando os processos de gestão. Este poder, para o autor, se identifica nas individualidades dos sujeitos dirigentes, ou nas palavras dele próprio: “*não se poderá dissimular que as funções de direção sempre se individualizam. (...). Essa é a razão porque muito se insiste em atributos pessoais do administrador (...). Quando bem exercida, a essa qualidade cabe o nome de liderança*” (Lourenço Filho, 1976, p. 76). É instigante o fato de a escola ser para o autor uma instituição de ação cooperativa e solidária, todavia, com estrutura de comando verticalizada e individualizada, e com a separação entre os que devem pensar e organizar daqueles que devem executar. Esta posição sugere a filiação do autor de fato às teorias administrativas por ele apresentadas, com o acréscimo de que o dirigente escolar não deve jamais esquecer-se da âncora ecológica, isto é, do contexto no qual irá aplicar os princípios administrativos e dos objetivos educacionais. Contudo, há uma passagem no livro na qual o autor denomina este processo de democrático:

As formas relativas à administração dos professores como dos alunos, (...), compreendem a uma compreensão da vida escolar em bases de cooperação, de uns e outros, nos planos e encargos da administração. De modo geral, de compreensão democrática (Lourenço Filho, 1976, p. 155).

E entende por democracia: “*Democracia, como sistema de vida de um grupo, significa a compreensão inteligente dos fatos que nele se dêem, para decisões que atendam a interesses comuns, por métodos de ação solidária*” (Lourenço Filho, 1976, p. 155).

Aquela idéia de liderança é agora adjetivada em liderança democrática, a qual “*não dissipa, porém, os níveis de autoridade nem os deveres de subordinação funcional, sem o que não haveria ordem nem método*” (Lourenço Filho, 1976, p. 155).

Parece que a democracia está, neste caso, sendo compreendida como sinônima de atividades cooperativas, na qual uma certa idéia de ordem pública é pressuposta. Acrescentando-se que a busca por objetivos educacionais que identifiquem a qualidade do ensino e, portanto, a sua eficiência, já per si representam uma ação pública

democrática. Não há incorreções quanto a isto, mas vale lembrar que o autor mesmo reconhece, como vimos, que a ação de coordenação é uma ação política, que envolve relações de poder e pensar a democracia, ou a *compreensão democrática*, nestas condições, requer mais do que o interesse e a ordem públicos. Todavia, também cabe registrar que os olhares do autor estão voltados para as necessidades do país em ampliar o atendimento educacional de forma séria e profissional e esta ação de elevação da condição escolar da população carrega consigo uma face democrática.

Mais do que planejar e coordenar, o dirigente escolar tem as tarefas de comunicar e inspecionar, uma vez que a constituição de um bom sistema de comunicação é essencial para o trabalho do administrador escolar, na visão do autor, pois permite que o trabalho escolar, pela sua natureza cooperativa, possa ser melhor executado tanto em relação à busca comum dos objetivos, quanto aos procedimentos para este trabalho. A idéia de comunicação que tem Lourenço Filho é mais de propaganda dos objetivos e métodos e de difusão de idéias em busca de coesão do que uma ferramenta a serviço do diálogo ou mesmo da informação geral e da transparência das ações escolares. Vejamos a seguinte passagem:

Freqüentemente, belos programas, concebidos do alto, com ignorância das condições reais daqueles que os devam aplicar, tornam-se inócuos, senão perturbadores. O teor geral de qualquer comunicação terá de levar sempre em conta tais condições. Em suma, a comunicação tem como objeto próprio influenciar as pessoas no sentido da coesão estrutural e funcional de cada serviço (Lourenço Filho, 1976, p. 82).

Na primeira parte da citação, o autor parece ignorar que a inocuidade daqueles programas talvez seja devida a outros fatores que não as falhas na comunicação ou na coleta de informações sobre as condições de aplicação desses programas, como o fato dos seus executores, os professores, no limite, não serem considerados sujeitos ativos no processo de planejamento das políticas educacionais. Para o autor, tudo parece se resumir em boa ou má propaganda. Porém, cabe o registro do autor acerca da importância do papel do professor naquilo que ele chama de investigação ativa, constituindo uma espécie de professor pesquisador.

O controlar e o pesquisar fecham a lista de verbos das tarefas do dirigente escolar. O autor parece preferir utilizar o verbo controlar ao verbo avaliar. Mas a sua perspectiva do que seja o controle é bastante próxima da concepção de avaliação institucional, envolvendo a idéia de balanço, ou seja, o cotejamento entre o que foi proposto e os resultados do trabalho escolar, avaliando-se as diversas pessoas, atividades e órgãos da instituição. Finalmente, Lourenço Filho enumera uma série de

procedimentos necessários ao dirigente escolar na busca de eficiência e de influência sobre as atividades de ensino que vão desde o processo de sistematização de objetivos, readequação da relação meios e fins, até os cuidados com os edifícios escolares, zelo na frequência dos alunos, regularidade com a documentação escolar, inspeção do trabalho dos professores, avaliação dos resultados de todo o trabalho.

Outro autor que se destaca na área neste período é Anísio Teixeira que, nos anos 60, proferiu uma conferência na abertura do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, na condição de Diretor do INEP, denominada “Que é Administração Escolar?”. Esta conferência foi depois publicada na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (1961). O pensamento deste autor é muito importante no esforço deste texto em apresentar e mapear os principais pensamentos sobre a área da Gestão Escolar durante o século passado, porque Teixeira foi, sabidamente, um dos maiores autores a tratar sobre a educação no Brasil em toda a sua história, logo, quando pensador desta envergadura escreve sobre a Gestão Escolar, carece de se observar suas idéias. Além da conferência citada, outros dois textos seus serão discutidos: um capítulo do livro “Educação para a Democracia”, de 1935, em edição de 1997, e outro capítulo do livro “Educação no Brasil”, de 1956, em edição de 1999.

Anísio Teixeira não pode ser comparado aos demais autores disto que aqui se denomina de período clássico da administração escolar no Brasil. Sua produção ultrapassa no tempo, no conteúdo e na abordagem deste conteúdo, os rumos apontados pelos estudos anteriormente mencionados. Mesmo assim, há elementos equivalentes entre o seu trabalho e os demais autores citados, particularmente no que se refere às críticas à escola tradicional, à necessidade de profissionalização da educação e aos reclames de incremento quantitativo e qualitativo no atendimento educacional. De toda forma, como este texto se utiliza de uma distribuição temporal da produção, aqui foi classificado o trabalho de Teixeira. Mas, registre-se que isto se deve a fins meramente didáticos.

O objeto da conferência publicada já mencionada é, como o seu título sugere, o conceito e o estatuto da administração escolar. No início do texto, o autor percebe a inexistência quase absoluta da administração escolar no Brasil de então, uma vez que os administradores não estavam sendo preparados e a evidência de que qualquer pessoa acabava sendo dirigente escolar. As razões para tal são duas, ao seu ver: ou “*os professores são tão perfeitos, que realmente não precisam de Administração*” ou “*as escolas sejam tão pequenas, que tais professores, perfeitíssimos, podem realizar seu*

trabalho em perfeito estado, digamos, de anarquia, cada um fazendo o que venha lhe parecer que deve fazer e resultando disso uma admirável Administração” (Teixeira, 1961, p. 84). Essas duas hipóteses são importantes para entender o raciocínio do autor porque para ele a administração escolar surge exatamente para dar conta desses dois problemas: organização dos profissionais do ensino, cujas tarefas se tornam mais complexas dia-a-dia, e organização da escola, a qual vinha se transformando em relação ao tamanho, amplitude/coertura e também complexidade.

Teixeira considera que não há administração sem poder e que a pessoa que administra é aquela que dispõe desse poder e dos demais meios e recursos para alcançar os resultados desejados (Teixeira, 1961, p. 85). Todavia, a despeito deste conceito, para o autor não há apenas um tipo de administração. De um lado está a administração da fábrica, na qual a função de administrar é máxima e a de execução é mínima, e de outro lado está a administração escolar, *“na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor”* (Teixeira, 1961, p. 85). Aqui parece termos uma mudança de pensamento em relação aos demais autores já citados, pois para Teixeira a razão do trabalho do Administrador Escolar é, antes de tudo, pedagógica, centrada na figura do professor e, por conseguinte, na do aluno e no processo educativo. A chave para a compreensão dessas idéias é a competência do docente e a complexidade da instituição escolar, pois, como mencionado anteriormente, *“se este professor é homem de ciência, de alta competência, e a sua escola é pequena, pode realizar a função de ensinar e a de administrar. (...). Se o professor for sumamente competente, a Administração fica sumamente insignificante”* (Teixeira, 1961, p. 85). Essas idéias demonstram que a administração escolar é, antes de tudo, uma ferramenta a serviço do desenvolvimento pedagógico da escola e não possui uma razão própria alheia ao trabalho docente e à função educativa da instituição⁶.

O outro texto de Teixeira que aborda o assunto e que interessa a este trabalho é o primeiro capítulo da segunda parte do livro “Educação para a Democracia”, denominado “A escola elementar, sua organização e administração”, no qual procura analisar os dados de exames padronizados nos anos 30 no Distrito Federal (Rio de Janeiro) e discutir a eficiência das escolas públicas, fazendo considerações acerca da organização e gestão escolar no que se refere ao uso desses dados para o desenvolvimento da instituição. De início, o autor se mostra favorável à adoção de

⁶ Em outro texto, Anísio Teixeira chega mesmo a afirmar que a administração escolar não é uma especialidade da administração e sim uma ação político-pedagógica, antes de tudo (Teixeira, 1968).

testes padronizados para a aferição dos resultados escolares, através do levantamento do conhecimento dos alunos verificável através desses exames, e justifica tal posição:

A necessidade dessas aferições objetivas veio acentuar-se com o desenvolvimento dos grandes sistemas escolares e o regime compulsório do ensino. Enquanto foi a escola um simples aparelho seletivo, destinado a alguns poucos, pouco importava a sua ineficiência para os que viessem a falhar (Teixeira, 1997, p. 165).

E continua:

Não basta haver escola para todos: é indispensável que todos aprendam. Não é difícil avaliar quanto a modificação veio influir no conceito de rendimento da escola. Antes, dado o caráter seletivo, a reprovação era quase o índice da qualidade do ensino. (...) Se, porém, a escola tem o dever de ensinar a todos, porque todos precisam dos elementos fundamentais da cultura para viver na sociedade moderna, o problema se inverte. Aluno reprovado já não significa êxito de aparelho selecionador, mas fracasso da instituição de preparo fundamental dos cidadãos, (...), para a vida comum (Teixeira, 1997, p. 166).

Decorreria disso a mudança nos métodos e procedimentos da administração escolar, que deveriam então buscar o êxito uniforme e em massa da instituição escolar. Esse pensamento introdutório de Teixeira demonstra, como no artigo anteriormente comentado, uma base bastante democrática para a reflexão sobre os problemas educacionais e escolares, em particular. A avaliação padronizada, como ferramenta a serviço da administração educacional e escolar, é vista pelo autor também como um elemento que tem de estar a serviço dos interesses educativos e não encontra razão em si apenas.

Analisando, então, os resultados dos testes padronizados, em alguns anos, o autor destaca: a importância de se conhecer a extensão do modesto resultado em leitura e mais modesto ainda em matemática como aspecto fundamental na busca por um ensino público de mais qualidade; a dificuldade que tinham as escolas da época em organizar as classes de modo mais homogêneo; a necessidade de superação de um modelo curricular ainda fortemente vigente herdado da forma tradicional de organização pedagógica; a importância de se entender o aluno, e não a escola ou a classe, como unidade do ensino. Esses elementos se somam na incorporação de uma proposta de reclassificação dos seus alunos levando em conta a avaliação dos resultados escolares, tema que toma o restante do artigo e sobre o qual vale realçar os aspectos mais importantes: - o ensino deve ser organizado em relação ao tempo anual disponível; - as classes devem ser organizadas levando em conta os níveis de aproveitamento, separando os adiantados dos atrasados; - essas classes terão, internamente, nova divisão, considerando novamente o nível de desempenho, e para os quais haveria programas curriculares diversos de acordo com as capacidades dos grupos; - mantém a idéia de

promoção, mas haveria duas épocas para tal acontecer: julho e dezembro; - o aproveitamento dos alunos deveria ser verificado duas vezes ao ano, de forma padronizada; - a idade dos alunos é um importante aspecto a ser considerado na sua classificação; - a classificação dos alunos visa a configuração mais homogênea das classes e da escola toda; - reserva ao diretor da escola a análise dos casos especiais. Teixeira insiste em reafirmar que o professor é o executor e realizador principal do processo educativo e que este sistema de reclassificação teria o exclusivo fim de auxiliar o trabalho do professor constituindo turmas mais homogêneas e permitindo mais informações sobre os alunos, o que, ao seu entender, facilitaria e até enriqueceria o trabalho docente.

O outro texto de Anísio Teixeira que este trabalho trata é denominado “A administração pública brasileira e a educação”, publicado originalmente na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, em 1956, e republicado como o quarto capítulo da primeira parte do livro “A educação no Brasil” (Teixeira, 1999). Neste artigo, o autor comenta acerca da importância das atividades administrativas nos crescentes espaços organizacional em geral, e educacional e escolar em especial. E inicia tal debate constatando que a *“centralização e a standardização industriais [são] mais uma conseqüência dos atuais métodos da produção moderna em massa, do que uma aspiração ou um ideal”* e que este processo produtivo reclama por *“planificação, mecanização, divisão do trabalho, uniformização das operações e uniformização de produtos”*, o que sugere a diminuição da participação individual dos operários e *“exaltando-se ao máximo a contribuição central no sentido de planejamento e decisão”* (Teixeira, 1999, p. 134).

Essa alteração nos meios produtivos e a conseqüente demanda pela constituição de métodos administrativos mais eficientes levaram àquilo que o autor denomina de *“falácia do administrador”* (Teixeira, 1999), que consiste em sinonimizar organização com organismo, constituindo na organização características de um organismo, no sentido biológico do termo, supondo assim que a organização passaria a ter interesses e necessidades próprias, quase que independente das pessoas que constituem tal organização. Essa transferência de compreensão sobre a organização nos espaços públicos leva, segundo o autor, ao totalitarismo, pois se o Estado, que já tende à centralização por interesses de comando e controle e não por interesses produtivos, constitui per si interesses e necessidades próprios que não se relacionam diretamente com os interesses e necessidades da população por ele atendida, transforma-se numa

grande organização totalitária. A esta tendência do Estado, que é então centralizador por natureza política, deve se contrapor uma concepção mais democrática de organização da vida pública, em mecanismos mais participativos:

Em relação ao Estado, os remédios democráticos são os da difusão e distribuição do poder por organizações distritais, municipais, provinciais e nacionais ou federais, em ordens sucessivas de atribuições, autônomas, de modo que a centralização total acaso inevitável fique reduzida em seu alcance somente às funções mais gerais do Estado soberano, em rigor, às relações com outros Estados, à segurança e à defesa. Na parte em que o Estado assume funções que não lhe são privativas, a democracia recomenda um pluralismo institucional, que impeça toda centralização perniciosa ao princípio fundamental de respeito à organização pela pessoa humana (Teixeira, 1999, p. 138).

O interesse do autor recai, a partir disto à crítica ao modelo centralizador do Estado brasileiro no período 1937/1945, que organizou uma reforma administrativa, na opinião do autor, profundamente antidemocrática, uma vez que centralizou em todo o serviço público os meios, os quais passaram então a ser completamente estandardizados, e cujos administradores passaram de fato a ser as pessoas responsáveis pela definição objetiva das políticas fins, como a educação: “*os detentores dos ‘meios’ ficaram efetivamente com a força, o poder, e os dos ‘fins’, com a veleidade e a impotência*” (Teixeira, 1999, p. 140). Nessa crítica, Teixeira aponta diversos problemas decorrentes dessa observação primeira, como a acomodação dos administradores dos “meios” aos processos burocráticos, que parecem ganhar vida própria e deixam de estar a serviço de algo público.

Os impactos que essa reforma administrativa teria provocado nas escolas seriam sentidos principalmente na “*perda do espírito profissional da direção das escolas (...) e ao mesmo tempo, por mais paradoxal que pareça, foram-lhe aumentadas terrivelmente as responsabilidades técnicas dessa direção*” (Teixeira, 1999, p. 150). A tese que parece nortear o pensamento do autor é a da dupla relação centralização/descentralização, unitarismo/localismo, com tendência a imaginar a escola como um espaço público que deve se pautar pela democracia em busca da qualidade e eficiência, mas que é, antes de tudo, uma instituição local. Isso parece se verificar na seguinte passagem:

Com efeito, transformando todas as escolas, com os quadros únicos para todo o Estado, em uma só imensa escola, obrigou o administrador, (...), à tarefa impossível de administrar o sistema escolar, como um todo único, nomeando, removendo e promovendo, não em cada escola, mas em todo o Estado, o seu professorado, o seu pessoal administrativo e o seu pessoal subalterno (Teixeira, 1999, p. 150).

A centralização do sistema de ensino passa assim a ser o foco da crítica do autor, para quem a centralização, mesmo quando necessária, leva à irresponsabilidade e à impotência, aquela no centro do sistema de ensino, esta nas unidades periféricas como as escolas. A irresponsabilidade dos organismos centrais poderia ser percebida no fato de terem passado, ministério e secretarias estaduais, a ser apenas instituições cartorárias, de reconhecimento da legalidade ou da ilegalidade nas instituições educacionais, não mais que isso. A impotência das escolas decorre do fato de não terem mais controle sobre quase nada, uma vez que regime de contratação e de carreira, currículos e programas estavam todos normatizados centralizadamente, diminuindo a capacidade de ação mais autônoma das escolas, sua individualidade e sua integridade (Teixeira, 1999, pp. 153 e 154). Reclama o autor quanto a isso nos termos:

As escolas só voltarão a ser vivas, progressivas, conscientes e humanas quando se libertarem de todas as centralizações impostas, quando seu professorado e pessoal a ela pertencerem, em quadro próprios da escola, constituindo seu corpo de ação e direção, participando de todas as suas decisões e assumindo todas as responsabilidades (Teixeira, 1999, p. 156).

As conclusões do autor apontam que a educação em geral e a escola em particular seriam vítimas de um processo de organização monolítica do aparelho do Estado, da sua sede por centralização, da concepção equivocada de que a educação seria um fenômeno passível de controle estritamente legal, de uma errônea idéia sobre controle e fiscalização públicos e, por fim, de um pensamento aparentemente científico da administração, o qual apregoa que a administração pode ser aplicada linearmente a todos os campos indistintamente (Teixeira, 1999, p. 157). E propõe, como alternativa de superação desta situação, o modelo administrativo no qual *“as escolas se deverão constituir em órgãos autônomos, à maneira das fundações, sujeitas ao controle e à fiscalização de órgãos centrais, também eles governados por normas estabelecidas por conselhos técnicos”* (Teixeira, 1999, p. 158). Chama a atenção a aparente mudança de pensamento do autor, pois no segundo texto aqui tratado e que é o primeiro em ordem cronológica, Teixeira defende e apresenta mecanismos de avaliação padronizada como formas de informação às escolas, mas que também são mecanismos de controle da qualidade do ensino. Chega a demonstrar como no Rio de Janeiro, quando ele era o responsável pela instrução pública, os processos standardizados de classificação de alunos foram aplicados. A ditadura Vargas e a remodelação do Estado brasileiro parecem ter deixado marcas no seu pensamento ao ponto de avaliar melhor as posições que carregava consigo, emersas de uma formação norte-americana sobre a organização

e gestão da educação pública, na qual, à época, a mescla de autonomia com controle era o tom.

Um outro texto importante a ser mencionado é o de Myrtes Alonso, intitulado “O papel do diretor na administração escolar”, datado de 1976 e que é a publicação, em versão adaptada, da sua tese de doutorado, defendida em 1974, intitulada “Reconceptualização do papel do diretor: um esquema teórico de análise”. Trata-se de um estudo importante considerando a sua abrangência teórica e o período em que foi escrito. Contudo, caminha numa espécie de contra-mão dos trabalhos de crítica que começavam a surgir e que colocavam sérias restrições à concepção de administração escolar até então defendidas.

O campo do trabalho de Alonso é a administração na educação, e tem como objeto o papel do diretor de escola do então primeiro grau, considerando os limites e objetivos propostos nos sistemas de ensino no Brasil (Alonso, 1976, p. 12). Para tanto, de pronto a autora deixa bastante clara sua concepção de que a administração escolar é uma especialização da ampla área da administração e o estudo desta especialidade perfaz o foco do seu trabalho, ao ponto de ela localizar as teorias da administração como o marco teórico a partir do qual o trabalho progride. Esta idéia de especialização da administração geral explica por que o diretor da escola é, para ela, a figura que expressa por excelência as funções administrativas naquela instituição (Alonso, 1976, p. 2). Há, neste aspecto, uma questão que irá percorrer todo o livro da autora que diz respeito à diferenciação entre “funções administrativas” e “funções técnicas”. Deste binômio parte a tese da obra: o papel do diretor na escola não é de desenvolver um trabalho técnico-pedagógico, mas é sim uma tarefa administrativa. Por trabalho técnico-pedagógico, a autora compreende aquele desempenhado pelos professores e, em particular, pelos especialistas da educação (pedagogos), sendo que a estes cumpre a tarefa de coordenação e gestão pedagógica e àqueles resta a tarefa de execução pedagógica. Por trabalho administrativo, Alonso compreende as tarefas de tomada de decisões, organização, planejamento e supervisão do trabalho escolar (Alonso, 1976, p. 3).

Todavia, o trabalho administrativo deve estar, ao ver da autora, sempre em conexão com o contexto que insere a escola, demandando constantes revisões e ajustamentos decorrentes das novas necessidades que substituem as anteriores. Ou nas palavras da autora: “*Coordenar e dirigir a ação conjunta dos professores, alertá-los para o processo de mudança, prepará-los para um sistema de ajustamento constante e*

criar condições favoráveis a esse processo constituem, (...), aspectos essenciais do trabalho do diretor, ao nível da unidade escolar (...)” (Alonso, 1976, p. 8).

Este papel do diretor está ancorado nos pressupostos da teoria da administração dos quais o trabalho da autora parte. O primeiro pressuposto é o de que aquela função administrativa está presente sempre em qualquer organização social na qual exista a divisão do trabalho. Mas, como esta função administrativa tem apoio em outras ciências, as quais mudam, podendo levar a administração a alterar suas concepções e isso gera mudanças no papel a ser desempenhado pelos sujeitos do processo administrativo. Essas mudanças podem demandar novos perfis de administrador, exigindo assim transformações na formação básica desse sujeito. E quanto à escola? A autora parte da idéia de que ela é uma organização que possui na sua função administrativa características que são comuns a todas as outras organizações sociais. Por fim, o último pressuposto para Alonso é o de que equívocos cometidos no encaminhamento administrativo escolar podem ser decorrentes de uma má conceitualização da função administrativa, uma vez que os diretores refletem em seus comportamentos conceitos tradicionais de um papel administrativo, os quais nem sempre expressam adequadamente esta dimensão escolar.

Há, segundo a autora, no que concerne à importância de uma teoria da administração para o campo escolar, um conjunto de problemas que vão desde a dificuldade do administrador compreender a importância de contribuições que não provenham do seu próprio campo teórico; passando pela confusão entre análise e prescrição, ou o que autora chama de “*o que é*” e “*o que deve ser*” (Alonso, 1976, p. 24); chegando até a dificuldade que versa sobre as especificidades dos diferentes campos de atuação da administração. Esse conjunto de problemas provoca confusão na construção de uma base teórica mais específica sobre a administração escolar, uma vez que, considerando esses itens, o administrador não parece flexível a considerar aspectos que poderiam modificar sua concepção de função administrativa, a normatização muito presente na administração escolar atrapalha uma leitura mais atualizada da realidade e, por fim, há ainda o fato de que as particularidades dos campos de atuação da administração podem dificultar a compreensão dos elementos que são comuns em toda função administrativa. Esses elementos todos não podem atrapalhar, segundo Alonso, a administração escolar a enxergar que o seu foco deve estar centrado na consecução de objetivos comuns à instituição escolar de forma eficiente através da coordenação dos esforços coletivos (Alonso, 1976, p. 28). A superação daqueles

problemas só é possível, segundo a autora, com uma boa base da teoria da administração, a qual, por seu turno deve se aprofundar no conhecimento acerca dos estudos das organizações modernas, pois, o cerne das dificuldades encontradas pela administração escolar, em especial no Brasil de então, tinha relação com o fato de ela ser muito tendente teoricamente à especificidade, procurando suas soluções internamente, ao invés de procurar dialogar para fora do seu próprio campo (Alonso, 1976, pp. 29-30).

Este último problema poderia ter decorrido do fato de que no Brasil, historicamente, a função de diretor de escola tivesse sido uma extensão da função docente, ou seja, o diretor é um professor que assumiu tarefas administrativas, o que poderia levá-lo a ter mais dificuldades em observar o que se passa, teoricamente, em outros campos para além do pedagógico. Esta parece ser, de resto, a questão de fundo da autora no que tange ao problema de se melhor definir o papel do diretor escolar.

No que concerne ao quadro teórico encontrado no Brasil de então, a autora destaca os trabalhos que nesta tese também foram discutidos, ressaltando a gênese do campo na obra de Carneiro Leão, sobre o qual faz semelhante avaliação já destacada anteriormente acerca do seu caráter comparativo; soma-se a este trabalho, o livro de Querino Ribeiro, acerca do qual a autora faz uma síntese interessante e elogiosa; há ainda os trabalhos de Anísio Teixeira, nos quais Alonso destaca uma preocupação do autor sobre a responsabilidade da administração pelos grandes problemas educacionais no Brasil e a obra de Lourenço Filho, acerca da qual, mesmo com alguns destaques positivos, a autora afirma não haver nada de novo no que se refere à teorização do campo da administração escolar no país (Alonso, 1976, pp. 34-36). Em resumo, Alonso constata a pequena diversidade de estudos existente em vernáculo à altura, o que somado ao fato das legislações de ensino terem sido vistas, por muito tempo, como a base para a ação do administrador, gerou a constatação, na administração escolar brasileira, de que a legislação passou a ser a reguladora da função administrativa (Alonso, 1976, p. 38).

Na tentativa de demonstrar os estudos da administração sobre as organizações modernas, a autora apresenta uma síntese sobre três escolas de pensamento: a “*behaviorista*”, a “*estruturalista*” e a de “*sistema aberto*” (Alonso, 1976, p. 46). A autora deixa claro que partilha das concepções desta última. Quanto ao behaviorismo, identifica-o como uma superação do simplismo apresentado pela escola clássica e pela escola de relações humanas da administração. No que se refere ao estruturalismo,

Alonso identifica, e toma como base para os seus comentários, o trabalho de Max Weber⁷. O enfoque sistêmico é considerado pela autora como um passo adiante no desenvolvimento das teorias da administração, pois supera o behaviorismo na sua visão endógena da organização, uma vez que na teoria sistêmica há uma valorização do ambiente externo e dos elementos macro-sociais e o faz através da constituição e/ou utilização de conceitos como totalidade, homeostase, feedback, competição, dentre outros (Alonso, 1976, pp. 74-78). O estruturalismo, por seu turno, poderia trazer problemas com a sua tendência burocratizante em excesso, o que segundo a autora apresenta conflito em particular no que concerne à questão da autoridade. O enfoque sistêmico pode superar este e outros problemas, segundo a autora, considerando a capacidade de “*intercâmbio constante que mantém com o (...) ambiente*” (Alonso, 1976, p. 91).

Na busca de uma proposta para analisar a organização escolar, Alonso identifica que o crescimento das demandas quantitativas na educação produziu, dentre outros aspectos, um “*processo de burocratização da escola (...) e os seus aspectos formais ganharam terreno*” (Alonso, 1976, p. 98). A autora avalia este processo como algo negativo, uma vez que a formalização da escola não tem relação com a sua eficiência e apresenta-se mais como um distanciamento dos reais objetivos escolares. Esses objetivos é que devem ser o foco da administração escolar, mas a instituição escolar parece contar com muitas interpretações diversas acerca deles, o que transparece como sendo, para a autora, o problema central na sua organização e gestão (Alonso, 1976, p. 104).

Há um reconhecimento, para Alonso, da natureza de atividades-meio para as funções administrativas e, justamente neste ponto, ela alarga suas críticas à burocratização, a qual seria responsável pela inversão de papéis na organização escolar, transformando, por vezes, as atividades-meio em atividades-fim, modificando o papel da função administrativa: “*Enquanto nos sistemas fechados, a coordenação e o controle*

⁷ Essa avaliação produzida por Alonso condiz com boa parte do pensamento do campo à época, influenciado grandemente pelas traduções de T. Parsons para o inglês dos originais de Weber, porém Weber não é um estruturalista. Como Parsons é um autor funcionalista, e isto também tem impacto na forma/conteúdo das suas traduções, Weber foi aqui lido como equivalente. A própria burocracia é tida como funcionalista, por conta disto. Ao ponto de, durante algum tempo (nos anos 70 e 80), ser aparentemente comum encontrar nos cursos de administração escolar a apresentação do texto de Weber sobre o tipo ideal da burocracia, como um roteiro, um manual de organização. Todavia, aquela avaliação da autora é um equívoco, dado o fato de Weber não ter sido um funcionalista. A sociologia de Weber tem seu centro na ação social, o que implica, obviamente, a preocupação com a intervenção humana, que confere sentido à ação social. Weber está preocupado em compreender (*verstehen*) as relações sociais para além das determinações postas pelas estruturas sociais.

se tornam fins em si mesmos, nos sistemas abertos, são meios para atingir determinado fim” (Alonso, 1976, p. 108).

A leitura que a autora faz, dentro desta perspectiva, sobre o papel do diretor é a de que a ele cumpre “*manter o equilíbrio interno da organização*” (Alonso, 1976, p. 113), uma vez que ela afirma que a característica mais comum a todas as organizações é a estabilidade. As mudanças necessárias surgem de tempos em tempos, mas cumpre aos administradores conduzir a organização nos processos de mudança na busca por novos equilíbrios. A escola é, todavia, cotidianamente provocada por mudanças no seu entorno e mesmo internamente, dadas as suas características dinâmicas impressas pelo trabalho com o conhecimento. Assim a autora vê que a administração escolar se depara com um problema grande de ter de “*estabelecer adequação entre os objetivos de manutenção e estabilidade da organização escolar, e [ter ao mesmo tempo] a necessidade de ajustamento constante às condições de cada momento histórico e social em que ela seja considerada*” (Alonso, 1976, p. 123).

Ao final de sua obra, Alonso discute uma proposta para análise da função administrativa na escola e define que o administrador escolar é o responsável pela implementação dos objetivos educacionais, procurando, como comentado, garantir nesta instituição dinâmica que é a escola tanto o equilíbrio interno como externo (Alonso, 1976, pp. 130-139). Este trabalho do administrador escolar se desdobra nas funções de “*organização e direção do trabalho escolar, desenvolvimento de atividades de liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, ao controle dos resultados e apreensão do seu valor social*” (Alonso, 1976, p. 142).

Há, ainda, uma discussão última sobre a questão da autoridade e da hierarquia na administração escolar, sobre a qual a autora não deixa dúvidas quanto a sua posição acerca da leitura de que o diretor é a principal autoridade da escola. Todavia, em uma dada digressão, a autora discute sobre as relações entre o diretor e os especialistas e, mesmo admitindo que eles podem (e devem) trabalhar em conjunto, reconhece que são ambos pólos de poder, em que pese aquele ser identificado, tanto externa como internamente, como a maior figura do poder escolar. Esse poder identificado com a figura do diretor emerge, na visão da autora, por um lado da legislação e de outra parte provém das expectativas que a organização escolar tem em relação ao diretor, resultando em dois tipos de pressões sobre ele: pressões legais e pressões sociais. Em ponto mais adequado desta tese, na segunda parte, discute-se mais aprofundadamente esta questão sobre as pressões a que o diretor está sujeito.

O trabalho de Myrtes Alonso é bastante marcado por uma concepção de administração escolar muito forte na sua época. O que quer dizer que este é um trabalho do seu tempo. Não parece haver críticas à conjuntura⁸ ou à história do campo, nem tampouco às importações de teorias do campo provindas de outros países, construídas para explicar outros contextos e problemas. Ao contrário, a autora não deixa dúvidas de que compõe a mesma parte do *continuum* teórico do campo à época e se soma no mesmo sentido e direção que os seus antecessores, os quais também em muito se socorreram das publicações estrangeiras, especialmente norte-americanas, da administração escolar.

A autora discute de forma interessante as questões teóricas mais evidentes da administração, mas justamente por ancorar a administração escolar como uma especialização da administração, ela avança teoricamente pouco neste campo, pois o que faz é tão somente adaptar a teoria da administração ao ambiente escolar. Esta questão que diz respeito à administração escolar ser ou não ser uma especialização da administração, parece ser a mais complexa de todo o trabalho. Há várias passagens, algumas delas já citadas, em que Alonso destaca que o papel da administração é o de implementar objetivos, cuidando com tudo o que concerne a este processo (organização, planejamento, manutenção, supervisão). Ora, mas a autora mesma destaca que os objetivos educacionais são específicos e que estão relacionados, entre outros aspectos, com as expectativas sociais que cambiam de tempos em tempos. Como pode a administração ser a mesma em distintas organizações, utilizar as mesmas ferramentas, se os objetivos das organizações são tão diversos? A discussão anteriormente colocada sobre a função administrativa X a função técnica é, como já observado, o ponto central da identificação do papel do diretor, pois o problema acaba sendo o seguinte: quem deve atuar como diretor de escola e para desempenhar quais funções? Parece que a autora percebe o problema de forma semelhante e encontra uma saída para a primeira parte da pergunta nas últimas linhas do trabalho: “*O caminho para esse ideal consiste em preparar professores ou educadores em geral, interessados em assuntos administrativos, para assumirem gradativamente funções desta natureza [administrativa]*” (Alonso, 1976, p. 185). Contudo, a autora não observa no papel do diretor de escola uma natureza política. Há breves passagens nas quais ela menciona o

⁸ Há uma rápida passagem em que a autora comenta sobre a administração no ensino superior (p. 70), na qual parece haver uma breve crítica à reforma universitária do final dos anos 60. Contudo, não há maiores discussões sobre isto na seqüência do livro.

poder, a autoridade e a hierarquia na escola, como já citado. No entanto, não há discussões mais aprofundadas sobre a face política do fazer administrativo, ou melhor, do papel do diretor, pois a ele se define apenas a tarefa administrativa: “*É preciso compreender o papel do diretor dentro da peculiaridade da função administrativa*” (Alonso, 1976, p. 184). É curioso que a autora não apresente em nenhuma passagem a discussão sobre o diretor de escola ser o *chefe* de uma repartição pública, no caso do ensino oficial. Isso poderia dar maior sustentação à sua tese sobre a função administrativa e o papel do diretor. Em outras palavras, se o diretor da escola é, antes de tudo, o encarregado oficial por uma repartição pública, a ele cabe antes de qualquer tarefa técnica ou política, uma tarefa de condução administrativa deste braço do Estado que é a escola. Mas, talvez porque isto tornasse ainda mais clara a face política do diretor de escola, a autora não discutiu tal ponto.

E, ainda em relação a esta face política, é também curioso que Alonso não fosse buscar, mesmo em Weber, as relações entre administração e política, compreendendo aquela como o braço executivo desta. É importante, todavia, se perceber que se trata de um trabalho do início dos anos 70 e, como já dito, é um trabalho do seu tempo. As discussões mais políticas sobre a administração estavam ainda iniciando-se no Brasil. A melhor demonstração deste argumento é que a autora não discute a administração escolar como o espaço da (re)definição de objetivos educacionais. Para ela, os objetivos do trabalho escolar estão dados, e de forma externa à escola, o que é de fato uma constatação da conjuntura da época. Isso sugere que à administração escolar restava conduzir a sua execução. E a autora tenta de alguma forma diminuir este peso negativo de se resumir a função do diretor e da administração escolares em executores de política educacional definida externamente, ao afirmar que ao diretor cabe implementar, e entende implementação como algo diverso de execução. É bem sabido que aquele era o tempo da implementação das medidas oficiais, não restando muito espaço nas instituições públicas, ou mesmo nos espaços privados, para muitas argumentações. Assim, dentro dos limites colocados no país, e alertados pela autora no início do livro, Alonso tenta uma missão quase impossível: a de discutir administração educacional/escolar sem debater política e política educacional/escolar.

Benno Sander é o último autor que este capítulo apresenta e é mais um importante no campo da Administração da Educação, pois além de ter presidido por

longo tempo a principal instituição que congrega os profissionais da área no Brasil⁹, publicou diversos trabalhos aqui e no exterior com os resultados das suas pesquisas. Esses trabalhos tiveram diferentes repercussões. É certo que nenhum deles alcançou a relevância e o impacto dos trabalhos anteriormente comentados, mas ele é o autor de um dos primeiros levantamentos da produção do campo e, como tal, demonstra leitura bastante ampla das publicações que discutem o tema da administração da educação/escolar.

Trata-se aqui de apresentar o pensamento do autor na virada dos anos 70 para os anos 80, período de mudanças muito importantes na pesquisa do campo, como se fará ver no capítulo seguinte. Sander ainda publicou outros trabalhos a partir de então, nos quais revê algumas de suas posições, mas, nesses trabalhos em questão, o autor procura justamente mediar as posições entre o pensamento dos primeiros autores do campo com as críticas do movimento que era então nascente. Os livros em pauta são “Administração da Educação no Brasil: a produção do conhecimento” (1981) e “Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação” (1984).

Sander, ao contrário de vários de seus antecessores, não afirma que a administração da educação está contida no amplo campo da administração, sendo dela um segmento, uma especialidade, ao contrário, chega mesmo a entender a administração da educação como um processo político (Sander, 1981, p. 45). Todavia, a forma como apresenta os conceitos e a base bibliográfica com que trabalha sugere uma compreensão do campo da administração da educação como, ainda, um terreno híbrido, no qual diferentes áreas contribuem, como mais adiante demonstra o modelo de análise por ele construído. É certo que o autor reconhece que o ato administrativo é devedor da base política e pedagógica que o sustenta: “*Como corolário dessa relação entre educação e política, a administração é, ao mesmo tempo, um ato pedagógico e um ato político*” (Sander, 1984, p. 151, grifos do autor). Mas esse reconhecimento parece uma alternativa para alcançar aquele objetivo de mediação. Ademais, o reconhecimento das faces política e pedagógica da administração não representa o entendimento da administração da educação como um fenômeno antes de tudo político-pedagógico.

⁹ ANPAE: Originariamente era denominada de Associação Nacional dos Professores de Administração Educacional. Depois, passou a ser denominada de Associação Nacional dos Profissionais da Administração Educacional. E, desde os anos 80, chama-se Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

A administração da educação pode, segundo o autor, ser estudada sob diferentes enfoques: jurídico, organizacional, comportamental e sociológico (Sander, 1981, p. 11). A bem da verdade, o autor transita em ambos os textos por diferentes trabalhos de autores brasileiros e estrangeiros, representantes daquelas diferentes perspectivas, tentando demonstrar de forma esquemática e classificatória os pensamentos desses autores, sem contudo tomar posição muito claramente.

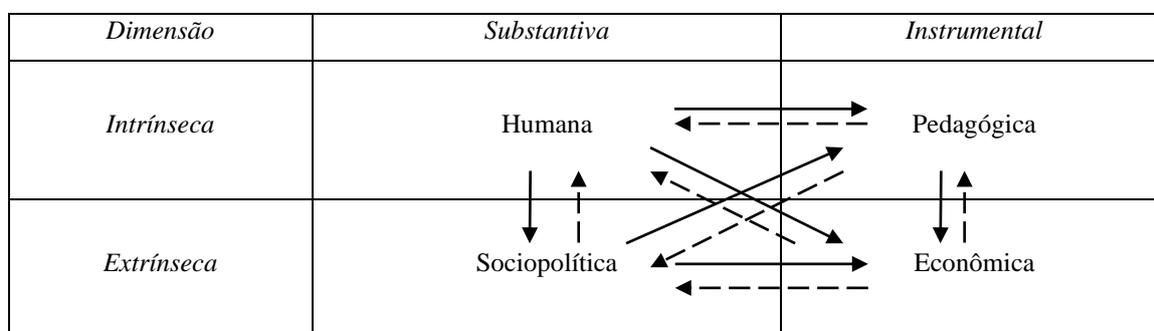
Sander classifica, no enfoque jurídico, o entendimento sobre a administração da educação, até os anos de 1930, calcado na tradição do direito romano. No enfoque organizacional, o autor classifica os estudos primeiros do campo, alguns deles aqui tratados, como os trabalhos de José Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho, além dos primeiros estudos de Anísio Teixeira. Neste período, edificaram-se os trabalhos mais importantes do campo até os anos 80, segundo o autor. Estudos esses que têm a tecnocracia como a base para a solução dos problemas das organizações, além certamente do reconhecimento da própria idéia de organização dentro do campo da educação. Ainda sobre este mesmo enfoque, o autor avalia que o modelo normativo clássico da administração não se confirmou na realidade, e *“como tal, não era um instrumento eficaz de análise e prescrição”* (Sander, 1981, p. 19). Contudo, convém perguntar ao autor: mas qual modelo é representação fiel da realidade? Pois, se se trata de modelos de análise ou mesmo prescrição, não se pode deles cobrar que sejam a própria realidade. Os modelos servem para auxiliar a compreender as coisas como elas funcionam, ou para servir de parâmetro para a consecução de objetivos, mas não serão nunca, eles mesmos, a própria realidade.

No enfoque comportamental, Sander identifica os trabalhos que procuraram superar os problemas que as teorias mais clássicas da administração apresentaram, em especial ao reconhecimento dos aspectos psicossociais das organizações. No Brasil, e no campo da administração da educação, o autor vê a presença de, entre outros, Myrtes Alonso, cujo trabalho, *“O papel do diretor na administração escolar”*, foi discutido anteriormente. Por último, o enfoque sociológico, o qual Sander observa como sendo a corrente mais recente dos estudos do campo, e para a qual os estudos jurídicos, organizacionais e comportamentais estariam migrando. É nesse enfoque que o autor vê a presença de trabalhos que entendem a função administrativa como sendo, por essência, sociológica ou política (Sander, 1981, p. 21). É também neste campo que o autor classifica os estudos mais críticos que serão objeto de discussão no capítulo II desta tese, como os de Arroyo, Paro e Félix.

A idéia central desses trabalhos de Sander reside na identificação dos referenciais dos autores principais do campo, no Brasil e no exterior. O resumo desses levantamentos que produz aponta, segundo o autor, para o reconhecimento de duas grandes correntes de pensamento no campo da administração da educação: a administração do consenso e a administração do conflito. Aquela coaduna todos os autores que se sustentariam nas teorias funcionalistas e em conceitos positivistas e que apresentariam uma visão mais conservadora de sociedade e de educação, voltada à manutenção do *status quo* (Sander, 1984, p. 107). Esta se expressa pelos autores que têm a base teórica ancorada no marxismo, no existencialismo ou no idealismo, e que procuram como horizonte de seus trabalhos uma perspectiva de mudança estrutural na sociedade (Sander, 1984, p. 121).

Para a superação de ambas as escolas de pensamento, as quais apresentam seus méritos, Benno Sander sugere uma proposta de análise e de prescrição, ao mesmo tempo, da administração da educação, denominada de Paradigma Multidimensional de Administração da Educação (Sander, 1981, pp. 31 e seguintes). Para a análise dos sistemas educacionais, o autor sugere o seguinte esquema:

Quadro 1.1: Paradigma multidimensional de análise de sistemas educacionais



Fonte: SANDER, Benno, 1981, p. 33.

O autor observa que os sistemas educacionais estão preenchidos por essas quatro dimensões, as quais não podem ser separadas objetivamente. Duas dessas dimensões são de natureza instrumental: a pedagogia e a economia; e outras duas são substantivas: humana e sociopolítica. Para Sander, “as dimensões instrumentais devem ser reguladas pelas dimensões substantivas” (Sander, 1981, p. 33), pois estas possuem as razões que justificam a existência daquelas. Essas dimensões se apresentam também na administração da educação e com as mesmas relações de dependência, vale dizer, as dimensões humana e sociopolítica seriam definidoras das dimensões pedagógica e

econômica. Para o autor há quatro critérios de acordo com os quais a administração da educação se orienta e que estão relacionados com essas dimensões: “*relevância* (dimensão humana), *efetividade* (dimensão sociopolítica), *eficácia* (dimensão pedagógica) e *eficiência* (dimensão econômica)” (Sander, 1981, p. 34). Esses critérios e dimensões se expressam na função do administrador da educação, cujas competências¹⁰ podem assim ser vislumbradas:

A competência humana do administrador da educação revela-se na capacidade para conceber soluções e na liderança para implantá-las sob a ótica da relevância para a plena realização dos participantes da comunidade educacional. A competência sociopolítica define o talento do administrador da educação para perceber o ambiente externo e sua influência sobre o sistema educacional e seus participantes, e a habilidade de adotar uma estratégia de ação para a efetiva satisfação das necessidades e demandas sociais e políticas do sistema educacional. A competência pedagógica do administrador da educação reflete sua capacidade para formular objetivos educacionais e para desenhar cenários e meios pedagógicos eficazes para a sua consecução. Finalmente, a competência econômica do administrador da educação refere-se à sua eficiência para otimizar a captação e utilização dos recursos e elementos técnicos e racionais a serviço dos objetivos do sistema educacional. (Sander, 1981, pp. 51-52).

O autor, conclusivamente, observa a importância da administração da educação estar estruturada a partir do princípio da participação, pois considera que, em relação aos objetos com os quais o campo lida, o que é decisivo é o processo de tomada de decisões. Assim, a participação coletiva é o paradigma que pode ser o diferencial no encaminhamento dessas decisões, pois “*ela constitui um poderoso antídoto ao autoritarismo institucionalizado na burocracia formal e à ação dogmática de grupos minoritários, qualquer que seja sua formação ideológica*” (Sander, 1984, p. 148). A democracia, princípio que já era muito reclamado nos tempos dessa produção, apresenta-se como o elemento que pode mediar aquela participação, todavia, segundo o autor, sempre voltada ao objetivo maior de todo o processo que é a administração da educação, a qualidade de vida humana coletiva. O quadro a seguir expõe, sinteticamente, essas idéias de Sander:

Quadro 1.2: Administração da educação como processo de participação coletiva

<i>Paradigma de Administração</i>	<i>Tipo de Mediação</i>	<i>Ênfase Predominante</i>	<i>Critério Orientador</i>
Administração como processo de participação coletiva	Mediação democrática	Convergência da liberdade e da equidade	Qualidade de vida humana coletiva

Fonte: SANDER, Benno, 1984, p. 149.

¹⁰ Termo utilizado pelo autor.

O aspecto decisivo para Sander, na administração da educação, é o processo de tomada de decisões, como vimos, o que sugere um certo conceito de administração da educação ou escolar, calcado no participacionismo. Não parece haver no trabalho do autor discussões mais aprofundadas sobre o papel político da administração da educação, o que é estranho, pois a tomada de decisões é um processo preenchido pelas relações de poder, seja no âmbito da sociedade, seja no âmbito da escola, especialmente quando se advoga que a ela seja anexa uma ampliação da participação democrática. O inovador do modelo do autor reside naquilo que ele denomina de critério orientador, qual seja, a qualidade de vida humana coletiva. Por que inovador? Porque os trabalhos até então articulavam pouco (ou nada) os objetivos da educação, da escola e da sua administração com os grandes fins sociais. Porém, o autor não aprofunda o que representa esta “qualidade de vida humana coletiva”, não faz uma discussão política mais qualificada sobre a extensão deste critério ou objetivo social, nem os diferentes olhares que recairiam sobre a própria idéia de qualidade de vida.

Em resumo, tanto as considerações gerais do autor sobre a natureza política da ação administrativa, como o seu modelo *multidimensional*, parecem mais voltados à procura de uma aparente síntese de convergência entre as teorias e concepções que se apresentavam até então para o campo. Sander vai buscar nos *administradores do consenso*, a base teórica da administração, e nos *administradores do conflito*, os reclames sobre democracia e as críticas ao tecnicismo. Ele edifica uma concepção de administração da educação que tanto mantém a visão mais conservadora ou tradicional, quanto incorpora as críticas então nascentes no campo.

As principais idéias deste período, que se iniciou nos anos 30 com o trabalho de Leão, perduraram ainda por muito tempo, sendo possível vê-las presentes em trabalhos dos anos 70 e 80, mas a partir de então a diminuição da influência destas idéias foi sentida, como mais adiante mostra o terceiro capítulo deste trabalho. A principal contribuição que esses autores trouxeram foi verdadeiramente a constituição acadêmica do campo da gestão escolar no Brasil, voltada a qualificar as definições da administração e da política escolar e preocupada com a preparação técnica e instrumental dos dirigentes educacionais e escolares, num contexto de crescente complexidade da instituição escolar. Trata-se de trabalhos com um perfil que Ribbins & Gunter (2002) classificariam como instrumental.

Afora Teixeira e Sander, este menos que aquele, mesmo que por trajetórias diferentes, os demais autores da época, parecem compartilhar da base teórica da administração científica e das escolas subsequentes, como substrato para a edificação da teoria da administração escolar. A face técnica dos processos e instrumentos da gestão escolar são superdimensionados neste período, numa tentativa de dar cientificidade ao campo, mas emersa de uma concepção aparentemente ingênua (Paro, 1988), que supõe que o domínio sobre essa face é capaz de garantir bons resultados e o alcance dos objetivos institucionais.

Os diretores escolares eram compreendidos pela maioria dos autores do período como chefes da instituição escolar e figuras centrais da sua gestão, a ponto mesmo de se confundir por vezes a pessoa e o processo dirigente. O imbricamento entre a direção e a política educacional também não parecia ser questão de qualquer polêmica, pois aparentemente se reconhecia como “natural” as relações políticas perfeitamente articuladas entre o diretor e o administrador do sistema de ensino. Todavia, destaca-se o reconhecimento do papel pedagógico do diretor, que se era um chefe ou um político, não deixava de ser alguém que se encontrava na escola para garantir as condições de desenvolvimento da educação.

Também parece comum, em boa parte desses estudos, a preocupação mais voltada à elaboração de ensaios, de estudos prescritivos, uma vez que voltados aos profissionais que iniciavam sua atuação dirigindo as escolas do país. Em uma frase, não eram trabalhos de pesquisa empírica. Isto, todavia, não diminui o valor das suas contribuições, especialmente porque se trata de trabalhos que devem ser lidos considerando o seu tempo e os seus interlocutores. A crítica que se construiu a este período parece, por vezes, ignorar o avanço que estes trabalhos representaram em seu tempo, como veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO II

A CRÍTICA AO PENSAMENTO CLÁSSICO DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Os trabalhos que surgiram no final dos anos 70 e início dos 80 inauguraram uma perspectiva crítica na análise da gestão escolar, ou melhor na análise dos trabalhos sobre a gestão escolar em períodos anteriores e que eram em grande parte, na visão desses críticos, responsáveis pelas concepções praticadas nas escolas públicas país afora. Devedores, em grande parte, do trabalho de Maurício Tragtemberg (1974) que apresenta no país talvez uma das primeiras críticas ao papel ideológico da teoria geral da administração, o foco central desses estudos críticos na área da educação se localizava no fato de os trabalhos anteriores apresentarem concepções por demais técnicas da gestão escolar, colocando-a 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. São vários os trabalhos que se apresentam a partir desta época com essa pretensão crítica. Na verdade, muito da produção da área a partir desta ocasião é decorrente dessa perspectiva mais crítica e se apresenta quase que como uma reprodução desta análise do começo dos anos 80. Os trabalhos mais importantes, para sintetizarmos em alguns poucos, são um artigo de Miguel Arroyo (1979), a dissertação de mestrado de Maria Dativa S. Gonçalves (1980), a dissertação de mestrado publicada em livro, de autoria de Maria de Fátima Félix (1984), o artigo de Acácia Z. Kuenzer Zung (1984) e a tese de doutorado também publicada em livro de Vitor H. Paro (1985). Certamente, há vários outros trabalhos a partir de então que também apresentam perspectivas semelhantes a esses, todavia, parece que os principais trabalhos do período referenciados em outras obras (Sander, 1984; Tavares, 2004) são os acima citados. O artigo de Arroyo é bastante citado por vários trabalhos no período e é, conforme o pensamento de autores da área (Gonçalves, 1980), tido como talvez o inspirador para todo o desenvolvimento da crítica na área que se seguiu. Os demais trabalhos são também importantes referências para análises do período e todos eles se dedicam a criticar aquela perspectiva da administração escolar dominante no período anterior e apresentada no primeiro tópico deste texto. A exceção recai nos textos de Anísio Teixeira, ao que parece, por se tratar de autor que conquistara o respeito e a simpatia acadêmica de todas as linhas de pensamento da área àquela época e, mais provavelmente, porque de fato abordava a problemática da administração escolar numa

perspectiva um tanto diversa dos seus contemporâneos. Benno Sander também é poupado de críticas nesses trabalhos, mas isto se deve basicamente ao fato de que a sua produção era contemporânea a esse movimento de crítica, e não teria havido tempo hábil para que os autores deste período pudessem analisá-la.

O artigo de Miguel Arroyo é intitulado “Administração da educação, poder e participação”, publicado em janeiro de 1979 no número 2 da revista Educação e Sociedade (pp. 36-46) e trata, como o título sugere, das relações políticas que cercam a administração da educação, procurando construir uma linha de crítica aos modelos implantados no país que procuravam, ao ver do autor, torná-la uma tarefa meramente técnica e, com isto, propugnavam identificar as causas dos problemas educacionais brasileiros com razões tipicamente técnicas. Isto é, se os problemas educacionais eram ocasionados por incompetência ou incapacidade técnica, a administração científica, calcada na racionalidade da empresa privada – modelo que inspirava a administração educacional no país, resolveria esses problemas. Para esta concepção então dominante na administração educacional no país

A solução não é posta em criar mais escolas, aplicar mais recursos, mas obter mais e melhor educação com os recursos disponíveis, modernizando as estruturas administrativas, os métodos, a organização e funcionamento do sistema escolar, e, sobretudo, criando nos administradores valores e atitudes para a mudança e inovação (Arroyo, 1979, p. 36).

Esta preocupação do autor é importante para a época e talvez não possa ser linearmente utilizada para além do seu tempo, pois não pode passar despercebido que à época os mecanismos normativos que o país possuía talvez não fossem suficientes para garantir minimamente o atendimento das crescentes demandas. Esse quadro mais frágil nas estruturas organizativas e financeiras da educação no final dos anos 70 é inclusive utilizado como argumento pelos propositores das reformas da administração educacional da época. De todo jeito, a questão que se coloca central para o autor é por que era dada prioridade aos procedimentos administrativos como suporte para a superação dos crônicos problemas educacionais brasileiros. A primeira possibilidade de resposta está, para Arroyo, no reconhecimento de que, por detrás dos modelos de administração da educação, havia uma concepção mais ampla de organização do estado e da economia, voltada à constituição de uma “*modernização e racionalização das instituições que complementam o sistema de produção*” (Arroyo, 1979, p. 37). Essa racionalização e modernização estavam voltadas, nos sistemas escolares, à busca de uma educação para o desenvolvimento produtivo, uma vez que a educação era vista

como algo cujo funcionamento era obsoleto aos olhos do mundo da produção. A lógica de importação dos modelos de administração da empresa privada para a educação, então, localizava na própria educação as origens dos seus problemas, retirando responsabilidades macro-estruturais do possível mal funcionamento dos sistemas de ensino. Esta lógica é, segundo Arroyo, absolutamente política. Eis aí então sua primeira verificação da face política da administração pretensamente técnica. Esta face política se escancara quando, no entendimento do autor, a administração é compreendida como um exercício de mediação do poder entre os que detêm o poder de decisão e a população, sendo que, neste sentido, o papel da administração é menos de incremento da produtividade da empresa privada ou pública e é mais voltado às relações de poder da empresa. Isto leva o autor a concluir que *“a insistência em apresentar a racionalidade administrativa como necessidade ‘natural’ ao bom funcionamento das instituições oculta a dimensão política de todo processo administrativo”* (Arroyo, 1979, p.39). Assim, essas relações de poder estão, para o autor, no epicentro do objeto da administração, pois com o antagonismo presente entre capital e trabalho na empresa, o papel político da administração se volta para o controle e para o conflito no interior do processo produtivo.

Arroyo praticamente equívale o poder público com a empresa privada, observando que ambos operam sob raciocínios semelhantes no que tange ao processo de racionalidade administrativa. E agrega a escola neste universo, pois verifica que *“os produtos da escola se tornam, cada vez mais, condições para uma lucrativa acumulação e instrumentos de controle social”*, e vê que *“entre a escola e a empresa há sem dúvida relações profundas e a transferência de mecanismos semelhantes de administração vem confirmar tais relações”* (Arroyo, 1979, p. 41). São compreensíveis essas ponderações considerando o perfil tecnocrático do estado naquele período. Porém, o estado difere grandemente da empresa privada, particularmente no que é mais essencial para esta: a busca do lucro, que edifica toda a razão dos procedimentos, inclusive, administrativos. Quando chegamos à escola, a análise do autor se complica ainda mais, uma vez que parece haver uma compreensão bastante diversa sobre “controle social” do que a sociedade brasileira conseguiu construir dos anos 70 para este novo século, ou ainda antes, considerando o forte peso democrático que tem este conceito no entorno da constituinte de 1988, quando por controle social ficou compreendida e normatizada a ação de acompanhamento e fiscalização da população para com os governantes, administradores e servidores públicos. Ademais, a

equivalência entre escola e empresa reconhecida pelo autor não é tão evidente como lhe parece. Sem adentrarmos pelo mundo da filosofia da educação, buscando o devido distanciamento dos objetos entre essas instituições, a comprovação maior das diferenças são justamente os modelos de administração de empresas que sistematicamente são apresentados como redutores dos problemas educacionais, assunto da crítica do autor, de resto, pois se tratam de modelos e concepções já sugeridos pelos autores mais clássicos na temática, como apresentados na primeira parte deste texto e que, quando adotados, não surtem os resultados produtivos esperados, como constata o próprio Arroyo e demais críticos que se seguem. Ora, não parece de menor importância o fato de que esses modelos aplicados nas escolas dêem poucos resultados. Carece se perguntar as razões dos resultados indesejados. Uma hipótese razoável, e bastante explorada, e que contradiz a constatação de Arroyo, é justamente esta: escola e empresa são instituições bastante diversas e para as quais os procedimentos administrativos não podem se pautar sob a mesma racionalidade, ignorando-se o universo próprio que é composto por cada uma delas. Contudo, a despeito desta crítica, cabe ressaltar que o autor aproxima adequadamente a escola e a empresa em uma outra passagem, quando afirma que a escola constitui vínculos com a empresa quando se pensa na sua função socializadora sobre os trabalhadores em formação, força socializadora esta que se efetiva menos pelos conteúdos transmitidos pela escola e muito mais pelas formas hierárquicas da sua estrutura, organização e funcionamento.

Por fim, Arroyo se preocupa com o papel do dirigente escolar e educacional, que deve, em sua concepção, superar a pretensa neutralidade que se lhe atribuem os cursos de formação básica e continuada e os documentos legais, percebendo a natureza política do trabalho escolar e reconstruindo análises macro-sociais sobre a escola. É evidente o momento em que o autor se debruça sobre a administração escolar e da educação. Trata-se de período em que ao administrador é reclamado amplo conhecimento sobre as técnicas de gestão e organização, mesmo que com conhecimentos superficiais sobre o real objeto com o qual deveria lidar: a educação escolar e o processo educativo. A preocupação do autor é de que os dirigentes estavam pouco concentrados nos aspectos mais amplos que têm impacto na organização e gestão das escolas e dos sistemas de ensino e que são, em grande parte, responsáveis pelas causas dos problemas educacionais. Não há aqui, ao que parece, um pedido para os dirigentes não olharem a escola *por dentro*, e a prova disto está na passagem final do artigo quando Arroyo sugere que os cursos de formação se pautem pela formação do “*educador – docente*,

administrador, orientador... capaz de um fazer pensado, crítico, atento ao modelo de um homem a ser educado e às relações entre a escola e a sociedade”, levando a administração da educação “*a recuperar seu sentido social*” (Arroyo, 1979, p. 46). Essa preocupação política do autor parece ser uma preocupação de política pedagógica, isto é, de pontuar as críticas a modelos de administração que chegavam às escolas desconhecendo as próprias escolas, desconhecendo o fazer pedagógico e as razões que deveriam movê-los. A essa preocupação se somam outros autores, como Maria Dativa Gonçalves.

A dissertação de mestrado de Gonçalves (1980) foi uma das primeiras produções nesse nível acadêmico a tratar do tema com tal abordagem crítica e se dedica a analisar a concepção de administração escolar a partir de documentos sínteses provenientes de reuniões da Associação Nacional de Profissionais de Administração Educacional – ANPAE¹¹ no ano de 1979¹², compilados por Maria Lúcia Carvalho e José Camilo dos Santos Filho, por seu turno voltados à produção de uma espécie de estado da arte da área até então. A primeira constatação da autora é que esses trabalhos visavam articular boa parte da produção nacional aos clássicos da administração geral, especialmente Taylor e Faiol (Gonçalves, 1980, p. 9). Na seqüência Gonçalves demonstra que aqueles pesquisadores tinham uma especial preocupação com a possibilidade de construção de uma teoria da administração educacional, pois admitiam, assim como vimos com Ribeiro (1952) as especificidades que possuíam a área em relação à administração geral. Outro ponto importante destacado pela autora acerca dos trabalhos que analisa é que Carvalho e Santos Filho avaliam de forma negativa a utilização da burocracia como modelo administrativo único para a organização e gestão escolar:

Apesar de considerarem a ratio burocrática conveniente e eficaz para outros tipos de organização, levantam hipóteses de que a adoção indiferenciada de modelos próprios de outras organizações seja a raiz das disfunções que sufocam as escolas e universidades brasileiras, quanto à estruturação e condução de seus assuntos acadêmicos (Gonçalves, 1980, p. 12).

¹¹ Atualmente ANPAE significa Associação Nacional de Política e Administração Educacional. A nota 9 comenta com mais detalhes as mudanças terminológicas da ANPAE.

¹² Maria Lúcia Carvalho & José Camilo Santos Filho. 1979. *A especificidade da administração no setor educacional: possibilidades e implicações teórico-práticas*. Trabalho apresentado no Seminário de Administração da Educação, ANPAE, Fortaleza.

Associação Nacional de Profissionais de Administração Educacional – ANPAE. 1979. O estado atual do conhecimento das funções do administrador educacional no Brasil. Trabalho apresentado pelo Departamento de Planejamento e Administração da Educação da Universidade de Brasília no Seminário de Administração da Educação, promovido pela ANPAE, Fortaleza.

As sínteses da autora sobre os trabalhos que analisa apontam para a constatação de que se trata de estudos que confirmam que todas as instituições e organizações têm elementos comuns, permitindo a constituição de teorias gerais da administração aplicáveis a todas elas e que, nas escolas, haveria a necessidade de se articular a burocracia e a organização profissional, para o seu desenvolvimento administrativo e institucional. Todavia, ela reconhece que os autores dos trabalhos que analisa destacam as particularidades da “empresa educacional”, as quais demandam elementos administrativos particulares, mesmo que sob a égide de uma teoria geral da administração.

Gonçalves afirma ainda que Carvalho e Santos Filho partem de pressupostos sem a devida discussão sobre eles. Como primeiro desses pressupostos, a autora encontra a inquestionabilidade das chamadas teorias da administração como suporte essencial à especificidade da administração educacional (Gonçalves, 1980, p. 17). E a autora soma a isto um problema de natureza metodológica dos trabalhos que analisou, no qual os estudos estariam centrados na utilização de um paradigma estadunidense acerca da pesquisa na área específica da administração educacional, sem os devidos cuidados com a validade dos resultados das pesquisas daquele país para contextos culturais diversos e conclui: “*Deste modo, seria preciso definir, como pressuposição desta proposta de estudo, a aceitação acrítica do paradigma americano de teoria e pesquisa em Administração Educacional pelos autores em estudo*” (Gonçalves, 1980, p. 18). Um segundo pressuposto inadequado, ao ver da autora, diz respeito à aceitação da própria idéia de especificidade da área da administração educacional pelos trabalhos que ela analisa, pois isto implicaria a necessidade da constituição e/ou o reforço à necessidade de se ter um especialista em administração educacional, provocando ou endossando uma cisão entre os trabalhos escolares do professor e do especialista em administração educacional. Ademais, para a autora, a abordagem que os trabalhos em tela dariam ao problema da especificidade da área é por demais ampla e genérica, provocando uma descontextualização dos problemas referentes à própria área.

Gonçalves sintetiza duas idéias centrais na crítica aos estudos de Carvalho e Santos Filho sobre a especificidade da administração educacional: a aceitação sem crítica das teorias da administração que esses autores estariam perfazendo e a adoção dos paradigmas norte-americanos. A crítica da autora reside, inicialmente, no fato de que os autores por ela estudados partem de pressupostos sem a devida comprovação científica e sem grandes desenvolvimentos sobre esses aspectos nos seus textos e, na

esteira de Braverman, a autora os critica, pois seriam estudos voltados à análise da especificidade da administração educacional a partir de uma perspectiva técnica e neutra (Gonçalves, 1980, p. 24), ignorando que o contexto do desenvolvimento das teorias gerais da administração, que teriam impactos decisivos na administração educacional segundo aqueles trabalhos, está profundamente articulado com o “*desenvolvimento das relações de produção capitalistas*” (Gonçalves, 1980, p. 23), as quais sabidamente não são neutras, ou seja, tais estudos estariam perdendo ou simplesmente não estariam observando a dimensão política da administração educacional. Em suma, a hipótese que parece perpassar todo o trabalho de mestrado da autora é a de que os documentos por ela analisados são expressão de um “*processo de ideologização da teoria administrativa*” (Gonçalves, 1980, p. 26), expressando para tanto idéias de Tragtemberg e Prestes Motta. Isto é, a adoção que os autores criticados por Gonçalves realizam das teorias de administração teria ocorrido sem os devidos cuidados na identificação das bases econômicas que sustentam tais teorias e a sua definição acerca da administração educacional como ciência aplicada a um campo específico tampouco poderia se isentar de tais cuidados, “*na medida em que a ‘ciência’ da administração é desafiada na sua neutralidade e racionalidade e é vista não como ciência, mas como ideologia*” (Gonçalves, 1980, p. 28).

Quanto ao outro pressuposto criticado pela autora, o da adoção de paradigmas norte-americanos na pesquisa sobre a área, ela cita estudo de Wiggins, autor estadunidense, que faz uma auto-crítica norte-americana ao admitir que os especialistas conterrâneos seus deveriam considerar que as bases empíricas das suas pesquisas não são universais e que, portanto, seria necessário maior respeito às culturas e realidades distintas dos outros países. Ora, se um especialista estadunidense reconhece a necessidade da não adoção a priori dos paradigmas de pesquisa utilizados no seu país como referência internacional, como poderiam então autores nacionais como Carvalho e Santos Filho ignorar este problema? Gonçalves sugere, a partir de trabalhos de Freitag, Carnoy e do já mencionado Wiggins, a dependência econômica e o imperialismo cultural como influenciadores do pensamento também dos especialistas da área no Brasil. A adoção de métodos de pesquisa sociológica bem sucedidos e/ou padronizados nos Estados Unidos, especialmente a partir do pensamento de Talcott Parsons, era norma recorrente nos estudos da área à época no Brasil, segundo a autora, pois isso poderia representar maior cientificidade do trabalho do pesquisador, uma vez que se tratava de trabalho chancelado por modelos aceitos naquele país. Todavia, isto poderia

provocar resultados inclusive ilógicos, pois ao utilizar esses paradigmas de pesquisa e aqueles suportes teóricos gerais, formais e amplos, para se analisar um problema específico como é o caso da administração educacional no Brasil, os autores criticados por Gonçalves estariam operando uma marcante contradição (Gonçalves, 1980, p. 53). A autora, sobre o pensamento expresso nos trabalhos que analisou, conclui que:

é possível afirmar que o ‘desvelamento’ dos elementos que compõem o quadro conceitual que orienta a proposta de estudo de Carvalho e Santos Filho, sobre a problemática da especificidade da Administração Educacional, deixou claro basear-se esta proposta num modo de pensar que inclui, em última instância, dois componentes: a lógica empresarial e o funcionalismo parsoniano, este mais abrangente talvez, pois inclui como quadro de referência a-histórico a adesão a paradigmas estrangeiros e, na aceitação da reificação da realidade social, absorve o empirismo (Gonçalves, 1980, pp. 55 e 56).

Na seqüência do seu trabalho, Gonçalves busca analisar outros trabalhos nacionais da administração educacional, procurando encontrar similitudes nas linhas de pensamento de Carvalho e Santos Filho com os demais autores de referência nacional. Assim, livros específicos¹³, dissertações de mestrado, materiais utilizados para cursos de qualificação de diretores escolares¹⁴, relatórios de encontros e publicações da ANPAE¹⁵ e programas de disciplinas da habilitação específica da administração escolar perfazem a base empírica desta fase do trabalho (Gonçalves, 1980, pp. 58 e 59). A autora destaca, a partir da análise empreendida nos livros que tratam especificamente da matéria, que havia dois grupos, duas tendências, no que tange às formas de se observar o fenômeno administração educacional no Brasil. O primeiro era composto por aqueles trabalhos que adotavam de forma incontestada a tese de que as teorias gerais da administração poderiam dar conta dos problemas educacionais, ou nas palavras da autora: “*é a que pensa a problemática da escola a partir da lógica empresarial*” (Gonçalves, 1980, p. 59). O segundo grupo é constituído por aqueles autores que apresentam como característica central a subordinação aos paradigmas estadunidenses de administração

¹³ M. B. Lourenço Filho (1976), José Querino Ribeiro (1965) e Myrtes Alonso (1976): trata-se de obras que foram analisadas no Capítulo I deste texto. A referência completa também se encontra na bibliografia desta tese. Além dessas, Gonçalves analisa outros trabalhos como os de: Rudolf Lenhard (1978), *Introdução à administração escolar*. São Paulo: Pioneira; Maria Lúcia Carvalho (1979). *Escola e Democracia: subsídios para um modelo de administração segundo as idéias de Mary Parker Follet*. São Paulo: EPU.

¹⁴ Centro Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal para a Formação Profissional – CENAFOR. s/d. Curso de atualização de diretores de estabelecimentos de ensino de 2º grau. Curitiba: CETEPAR.

¹⁵ Associação Nacional de Profissionais da Administração Educacional. s/d. *Relatórios de Simpósios; Nótulas de Administração Escolar; Cadernos de Administração Escolar; Boletins Informativos*. [Esta é a forma apresentada da referência na bibliografia da dissertação da autora].

educacional. Não são, de acordo com a autora, grupos excludentes, ao contrário, por vezes são complementares.

Naquele grupo a autora localiza, de início, a presença de Lourenço Filho, cuja obra que enfatiza a racionalidade e ação metódica voltadas à eficiência foi aqui tratada no capítulo anterior, pois para Gonçalves este autor

representa com exatidão esta corrente, na medida em que no seu trabalho pode ser encontrada a idéia de que, dentre as perspectivas excludentes (histórica, comparativa e de eficiência) e possíveis de serem utilizadas no estudo da educação, a de eficiência é a que cabe aos estudos da Organização e Administração Educacional (Gonçalves, 1980, p. 60).

Gonçalves afirma que este autor defende uma lógica empresarial no comando das ações de organização e gestão escolar, na qual os fins não são questionados e para a qual apenas as formas de garantir os fins é que são importantes. Outro trabalho ainda analisado pela autora é o de Ribeiro, cuja obra mais afeita à administração em geral, também foi aqui discutida no capítulo anterior. Segundo Gonçalves, este autor aproxima-se bastante das concepções de Faiol, na perspectiva empresarial de estrutura departamentalista e linear deste pensador. No segundo agrupamento, a autora localiza os trabalhos realizados até e durante a década de 50 e aqueles que mantiveram seus estudos, em décadas posteriores, sustentados numa perspectiva que a autora chama de tecnicista (Gonçalves, 1980, p. 62), ainda fortemente presente à época da produção da sua dissertação de mestrado. Ruy de Ayres Bello¹⁶ e Theobaldo Santos¹⁷ são alguns dos autores nacionais comentados pela autora que teriam assumido as bases teóricas do pensamento estadunidense sobre a administração educacional e, desta forma, se voltaram a estudar esta área no Brasil sem, contudo, considerarem os dados objetivos da realidade educacional brasileira. Essa concepção, de que a administração educacional possui uma generalidade compatível com qualquer realidade, seria, segundo a autora, própria do pensamento funcionalista que impregnava esses estudos (Gonçalves, 1980, p. 63). Junto a esses dois autores, Gonçalves ainda critica o trabalho de Myrtes Alonso, sobre o papel do diretor escolar, que teria incorporado conjuntamente as influências da literatura norte-americana da administração educacional e da literatura da administração geral numa perspectiva “*estruturo-funcionalista, sistêmica e da administração participativa*” (Gonçalves, 1980, p. 64). E conclui sobre esses trabalhos: “*Todos estes*

¹⁶ Ruy de Ayres Bello. 1969. *Administração Escolar*. São Paulo: Editora do Brasil.

¹⁷ Theobaldo Santos. 1966. *Noções de administração escolar*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.

livros revelam com nitidez a visão de mundo restritiva de que tratou Wiggins ao criticar os paradigmas americanos da Administração Educacional” (Gonçalves, 1980, p. 65).

Ao comentar sobre a produção da pós-graduação sobre a área no Brasil, Gonçalves se vale dos estudos da arte produzidos por Saviani¹⁸, Cunha¹⁹ e Velloso²⁰ sobre a pesquisa em educação no Brasil, para identificar que a maioria dos trabalhos no campo da administração educacional expressa concepções tecnicistas, tanto nos seus objetos: a estrutura legal-normativa, liderança, processo decisório, complexidade da organização escolar, etc. (Gonçalves, 1980, p. 66), quanto nos métodos adotados para a consecução destas pesquisas. Outra conclusão da autora sobre os estudos desenvolvidos sobre a administração educacional nos cursos de pós-graduação identifica um padrão de discurso sobre a necessidade de qualificação do administrador educacional, porém sempre de forma descontextualizada. Em qualquer caso, a autora, sem maiores aprofundamentos, inclusive sem mencionar os estudos em questão, conclui que há uma *“presença poderosa da lógica empresarial e do quadro de referência funcionalista na pós-graduação”* (Gonçalves, 1980, p. 68).

Outro material empírico analisado por Gonçalves são aqueles utilizados nos cursos e processos de (re)qualificação dos dirigentes escolares. Centrando o foco nos materiais do Conselho Estadual de Educação do Estado do Espírito Santo e no do Centro Nacional de Aperfeiçoamento para a Formação Profissional – CENAFOR, a autora identifica a lógica da produtividade na escola como o eixo orientador desses materiais, destacando que

toda a problemática de avaliação, reprovação, repetência, evasão, é tomada [nesses materiais] exclusivamente como decorrente da não produtividade da escola, pela qual o diretor é responsável, gerando altos prejuízos financeiros para o sistema de ensino (Gonçalves, 1980, p. 68).

Por conta desta perspectiva, a autora mostra que esses materiais fariam a sugestão de que os diretores deveriam desenvolver estudos de custo-aluno em suas escolas. O que poderia parecer à época da dissertação de Gonçalves algo por demais tecnocrático, mas que atualmente não é uma sugestão inadequada. É verdade que a autora demonstra em que perspectiva deveria o diretor escolar promover tais ações, de

¹⁸ Dermeval Saviani. 1979. Perspectivas dos programas de doutoramento no Brasil. In ANPED. *Doutoramento em Educação no país*. Rio de Janeiro: ANPED.

¹⁹ Luiz Antônio Cunha. 1978. *Os (des)caminhos da pesquisa na pós-graduação em educação*. Conferência pronunciada no Seminário sobre a produção científica nos programas de pós-graduação em educação. Curitiba.

²⁰ Jacques Velloso. 1979. Doutoramento: qualificação acadêmica ou ascensão profissional. In ANPED. *Doutoramento em educação no país*. Rio de Janeiro: ANPED.

acordo com aqueles manuais, voltando-se para um culto à eficiência. De toda forma, vale registrar a posição da autora considerando particularmente o momento de produção da sua pesquisa de mestrado, já que se encontrava o país em um duelo feroz acerca das concepções e ações tecnocráticas na educação. Reforça ainda a autora que esses materiais, mesmo apresentando alternativas “práticas” no processo de “treinamento” dos diretores escolares, somente o fazem numa perspectiva distante do que realmente estaria acontecendo nas escolas brasileiras, mas como a autora não demonstra, explicitando exemplos presentes no material analisado, nem há cópia do material em anexo à dissertação, nem mesmo uma análise sobre a conjuntura das escolas de então, a sua crítica não é passível, por ora, de contestação ou confirmação. E conclui: “*Vemos assim que também nos treinamentos de diretores, patrocinados por instituições oficiais do sistema de ensino, a lógica empresarial e o quadro de referência funcionalista podem ser encontrados*” (Gonçalves, 1980, p. 70).

O penúltimo material empírico analisado por Gonçalves diz respeito às publicações da ANPAE. Em breve relato das atividades e publicações da Associação, a autora denota que mudanças estariam ocorrendo, à época, no direcionamento das linhas de investigação privilegiadas pela instituição, enfatizando-se duas abordagens: a) os estudos sobre a especificidade da administração educacional (cujo material foi objeto de investigação da autora na primeira parte da dissertação); b) os estudos sobre as funções do administrador educacional no Brasil (Gonçalves, 1980, p. 71). Ambas as linhas de estudos padecem do mesmo problema, ao ver da autora, sendo expressões de uma concepção empresarial e funcionalista da administração educacional. Neste caso, parece que a autora tem mais razão do que nas conclusões anteriores, porque a primeira das duas linhas de investigação da ANPAE foi exaustivamente explorada na sua dissertação e a sua conclusão é coerente com as evidências por ela mesma demonstradas e, ademais, porque a forma como a segunda linha de investigação se apresenta, de fato, não parece, mesmo que com poucas informações, possível que o leitor venha a divergir da conclusão da pesquisadora.

O último tópico analisado pela autora diz respeito aos programas das disciplinas correlatas à administração educacional, nos cursos de formação de Pedagogos. A primeira crítica da autora afirma que os cursos de habilitação do administrador educacional visavam à formação de um “*executivo escolar, capaz de manejar técnicas e interpretar leis, mas incapaz de pensar a educação criticamente*” (Gonçalves, 1980, p. 74). Todavia, sem discutir mais detalhadamente os programas, escusando-se apenas

através de sua anexação ao final do texto da dissertação e através da afirmação a partir da qual se constata que a autora fazia parte do grupo de professores da universidade da qual os planos emergiram, Gonçalves conclui “*com total segurança*” (1980, p. 75) que o eixo norteador desses programas seria a lógica empresarial e os paradigmas estadunidenses de administração educacional. Esta é uma posição complicada da autora, do ponto de vista metodológico, isto é, valendo-se do estatuto de “experiente” e de “conhecedora empírica” da realidade que deveria analisar, a autora veta ao seu leitor os caminhos da sua análise e apenas apresenta, em uma frase, a sua síntese, permitindo inclusive que o seu leitor duvide de suas conclusões, pois poderiam também ser emersas de posições mais ideológicas que científicas, postura por sinal por ela própria criticada em vários dos autores que analisa.

As últimas considerações da autora conjugam conclusões e sugestões para o campo da administração educacional:

- a idéia de que a administração da educação brasileira deva orientar-se pelos parâmetros das teorias da administração ou das modernas teorias das organizações tem que ser questionada. (...)
- se é evidente que formas de organização e cooperação são necessárias ao trabalho humano, não é evidente e sim ideológico que estas formas, na educação tenham que ser as da burocracia, ou, principalmente, as da empresa capitalista, que separa a concepção da execução e a decisão da ação.
- por que encarar com naturalidade e sem ao menos questionar a enorme contradição e oposição existente entre a burocracia (...) e a educação (...)?
- por que não fomentar a maior participação em todos os níveis, inclusive criando novas formas de gestão, eliminando-se assim os tão “convenientes” e “úteis” segredos do poder, próprios da hierarquização burocrática?
- por que não a autogestão como meta?
- por que ter que pensar e enxergar a educação brasileira e sua administração, (...), por pensamentos e olhos genéricos, inespecíficos, des-situados, a-históricos ou estrangeiros, levando a repetições e mimetismos?
- Enfim, por que não fazer uma inversão: de administração da educação, para educação brasileira em seus modos de organização? (Gonçalves, 1980, pp. 82 e 83).

É evidente a marca do tempo neste trabalho, em um contexto que clama por democracia em contraponto à tecnocracia que era hegemônica, especialmente nas escolas públicas brasileiras. A gestão escolar não poderia ficar imune aos reclames dos educadores e pesquisadores pela ampliação dos processos de participação na escola e pela superação dos modelos de administração importados das outras organizações da sociedade e, no caso brasileiro, de outros países. Todavia, parece, por vezes, que o trabalho da autora comete alguns dos mesmos erros metodológicos que os seus analisados cometeram, como já comentado, particularmente ao demonstrar maior afeição à ideologia que à comprovação científica e, principalmente, apesar disto ser

escusado pela citada datação temporal do texto, por diminuir em demasia as contribuições dos trabalhos analisados na própria constituição do campo da administração escolar e na superação do modelo de escola tradicional do início do século XX, bastante elitista. Conforme já debatida neste trabalho, a necessidade da constituição da gestão escolar está articulada, no Brasil, ao crescimento da demanda escolar e do incremento da sua complexidade e, desta forma, aqueles estudos criticados pela autora – em que pese merecerem boa parte das suas críticas – foram importantes, e isto merece ser destacado, na modernização dos sistemas de ensino no país.

Outra autora que produziu trabalho de crítica aos modelos de administração escolar vigente no país até o início dos anos 80 foi Maria de Fátima C. Félix, com a publicação da sua dissertação de mestrado, intitulada “Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?” (1984). Esse trabalho tinha como objetivo ajudar na construção “*deste movimento crítico, mediante uma análise da Administração Escolar, explicitando as relações que se estabelecem entre o sistema escolar e a evolução do capitalismo*” (Félix, 1984, p. 12). A partir desse objetivo a autora procura deixar claro ao leitor que as análises que apresenta no seu livro cotejam a administração escolar como ferramenta operacional da política educacional, e as relações entre esta política e a política mais ampla do Estado. Para tanto, estabelece quatro pressupostos que norteiam o trabalho: a educação brasileira é definida, é resultante da realidade política, econômica e social do país; logo, para a compreensão da realidade educacional demanda-se a compreensão dos macro-condicionantes econômicos, políticos e sociais; a despeito do controle da classe dominante sobre a classe dominada, através da mediatização promovida pela superestrutura jurídico-política, não se trata de um controle absoluto, uma vez que é inerente ao capitalismo a contradição social; possíveis novas formas de organização do Estado são decorrentes de mudanças econômicas, políticas e sociais, as quais também determinam novas formas de confronto entre as diferentes classes sociais (Félix, 1984, p. 14). E a hipótese que guia o trabalho da autora aponta para a idéia de que a administração escolar tem como principal papel garantir ao Estado o controle sobre a educação, tendo em vista a crescente burocratização dos sistemas de ensino. Tal controle permitiria ao Estado adequar a educação ao seu projeto de desenvolvimento econômico e também seria condição para uma avaliação sobre os produtos da educação numa perspectiva da produtividade.

Trata-se, este livro, de uma obra com três capítulos, sendo o primeiro dedicado ao estudo das relações entre a organização do sistema escolar e o desenvolvimento do

capitalismo no Brasil; o segundo aborda a contraposição entre a administração de empresa e a administração escolar; e o terceiro e último capítulo trata do estado capitalista brasileiro e a burocratização do sistema escolar.

Félix inicia o seu livro apresentando as relações históricas entre o desenvolvimento do capitalismo e do sistema escolar no Brasil, encontrando faces e interfaces entre esses dois elementos. É um texto de recuperação da história da política educacional, mostrando as alterações na condução da política educacional ao longo do século XX no Brasil e buscando também discutir em que medida essas mudanças pelas quais passou o sistema escolar brasileiro têm relações com o incremento do capitalismo. As conclusões do capítulo mostram que naquele movimento histórico se constituiu um processo de descaracterização da educação escolar, a partir da especialização, da divisão do trabalho e do controle exercido pelo poder público central em relação às escolas. Essa descaracterização é responsável por tornar a escola mais e mais adaptada ao modo de produção típico do capitalismo monopolista.

O capítulo segundo do livro de Félix se volta para discutir a cientificidade da administração escolar e da administração de empresa. A organização da ação produtiva dos trabalhadores é o objeto central sobre o qual se debruça a administração, pois, segundo a autora, é a partir dessa organização que a relação entre capital e trabalho, ou melhor entre a exploração do trabalho pelo capital, se assenta e se mantém: “*A função da administração é, (...), de exercer pleno controle sobre as forças produtivas, o que ocorre desde o planejamento do processo de produção até o controle das operações executadas pelo trabalhador*” (Félix, 1984, p. 35). E, para tanto, a administração lança mão da organização racional, da produtividade, da especialização do trabalho, dos mecanismos de controle na busca dos objetivos da empresa. Assim, o campo da administração, para a autora, se constitui em um constante movimento entre a prática e a teoria, ou “*poder-se-ia dizer que existe uma prática que gera uma teoria, que por sua vez reproduz e aperfeiçoa essa prática, na medida em que ambas se produzem no interior do movimento de expansão do capitalismo*” (Félix, 1984, p. 36). Esse movimento da prática para a teoria e novamente para a prática, voltado a incrementar o processo produtivo em favor dos interesses do capital, foi estudado pelas teorias clássicas da administração, já comentadas, e que são, também aqui, objeto de críticas da autora. São trabalhos que visavam encontrar formas de tornar a empresa mais produtiva, auxiliando assim o desenvolvimento do capital, e que não estavam preocupadas com as condições do trabalhador, mesmo que algumas escolas teóricas da administração,

posteriores à escola clássica, trabalhassem com a idéia de que o atendimento às necessidades sociais deveria ser um objetivo da empresa capitalista, ainda assim, segundo Félix, somente o faziam porque compreendiam que a escola clássica já não dava mais conta de ampliar as perspectivas de desenvolvimento econômico e, especialmente, porque esse desenvolvimento dependeria, ao seu ver, do atendimento às necessidades sociais. Uma vez que a ampliação da jornada de trabalho não era mais possível, novas teorias da administração se voltaram a encontrar alternativas de organização do trabalho articuladas ao mesmo tempo com o incremento da produtividade. *“Daí a importância dada ao desenvolvimento da administração na sociedade capitalista, para divulgação de princípios que podem parecer, à primeira vista, contrários ao crescimento do próprio capitalismo”* (Félix, 1984, p. 51). Essas alternativas envolvem aquela perspectiva de atendimento às necessidades sociais, mas também incluem propostas de maior participação dos trabalhadores nas decisões da empresa, como é o caso da Escola de Relações Humanas da Administração e da Escola Sistêmica, comentadas pela autora. De qualquer jeito, Félix constrói uma linha de crítica a essas alternativas, pois todas emergem do mesmo problema: como tornar a empresa mais produtiva? Como ampliar o capital? Ademais, a autora verifica que as empresas capitalistas, normalmente, não se pautam por esta ou aquela concepção de alguma escola de administração, mas sim por uma espécie de integração dessas concepções.

De fato, pode-se dizer que as proposições das diferentes escolas e correntes da Administração refletem as transformações do próprio capitalismo, na medida em que se expande e determina a criação de estruturas organizacionais cada vez mais complexas para fazer funcionar processos de produção tecnologicamente mais avançados (Félix, 1984, p. 54).

Todavia, a despeito da procedência de boa parte das críticas da autora às escolas da administração de empresas, parece que ela exagera um tanto quando: a) classifica a teoria clássica da administração como despótica e voltada ao incremento dos interesses do capital, tão somente. Ora, é sabido que as características daquela escola, como a divisão do trabalho, a hierarquização das posições de comando, a constituição de mecanismos de controle, são encontradas em empresas capitalistas, mas também o são em aparelhos públicos/estatais, mesmo em países que adotaram sistemas econômicos diversos do capitalismo. Isto é, mesmo com o fato de a empresa capitalista ter pouco (ou nenhum) interesse em modificar suas estruturas de comando, e neste sentido a autora tem razão, não parece razoável a autora não estender sua análise para além dos princípios e métodos do capitalismo, buscando compreender o que se passa nas

instituições e percebendo que boa parte dos ensinamentos das escolas da administração chegaram também a outros “mundos”; b) sugere, de alguma forma, que as alterações na teoria da administração de empresa são fruto apenas dos interesses do capital, deixando transparecer a idéia de um determinismo muito forte, desconsiderando as pressões exercidas pela sociedade e, em especial, pelos trabalhadores, que poderiam ter sido incorporadas àquelas teorias não somente como medidas explicativas e/ou adaptativas a um novo contexto, mas como, de fato, incorporação de demandas sociais que não poderiam deixar de ser atendidas.

Na constatação da autora, as bases teóricas sobre as quais a administração escolar se solidifica são essas escolas da administração de empresas, pois a *“Administração Escolar não construiu um corpo técnico próprio e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas da Administração de Empresa o que significa uma aplicação dessas teorias a uma atividade específica, neste caso, a educação”* (Félix, 1984, p. 71). Como confirmação dessa tese a autora mostra textos de autores como Myrtes Alonso e José Querino Ribeiro, já mencionados e tratados anteriormente, para os quais a administração escolar é uma especialidade da administração geral, mas compartilha com esta os seus princípios e métodos.

Como a administração escolar é parte da administração de empresa, no olhar dos autores criticados por Félix, e esta é erigida para atender aos interesses da sociedade capitalista, logo a administração escolar está intimamente relacionada à manutenção da ordem econômica e política da sociedade e, conseqüentemente, à ampliação do capitalismo.

Em que pese ser correta a constatação da autora acerca da perspectiva bastante técnica, tradicional e conservadora da escola clássica da administração escolar no Brasil, e da sua identificação com as teorias da administração de empresas, levando a uma ampliada preocupação com a eficiência escolar na perspectiva que tem a empresa, parece, de outro lado, que a autora retira do contexto os trabalhos dos autores da administração escolar que critica, ou ao menos não parece considerá-lo significativamente, pois coloca no mesmo patamar trabalhos dos anos 50 (Ribeiro) e dos anos 70 (Alonso), tratando-os como ideólogos da ordem capitalista (Félix, 1984, p. 81). Esquecendo-se, ao considerar assim esses autores, com quem e com que contexto Ribeiro, por exemplo, estava dialogando, quando apresentava seu trabalho com vistas a uma inicial conformação do campo da administração escolar praticamente inexistente

no Brasil de então e que, por razões acadêmicas, se fundamentava no avanço do campo nos EUA, conforme destacado no primeiro capítulo deste trabalho.

Curiosamente, a associação linear que a autora critica nos estudos da administração escolar quando apontam a relação desta área com a administração de empresas, também é possível de ser flagrada no seu próprio texto, em uma demonstração daquele determinismo que linhas atrás foi criticado:

Se o sistema escolar na sociedade capitalista tem uma função que lhe é atribuída por essa sociedade, através do Estado, a sua estrutura deve se adequar ao modelo de organização capitalista. Assim, a estrutura burocrática racional implantada no sistema escolar deve ser aperfeiçoada continuamente, de modo que possa cumprir, com eficiência, sua finalidade determinada pela estrutura econômica (Félix, 1984, p. 90).

Há dois aspectos importantes de serem destacados nessa passagem. O primeiro diz respeito à atribuição de funções da escola sendo definida pela sociedade capitalista através do Estado. Sim, a escola é também reflexo dos interesses sociais, expressos, inclusive, formalmente por meio do Estado. Contudo, a forma com que a autora escreve sugere um entendimento sobre a ação do Estado que não condiz com parte da sua literatura de apoio, a saber especialmente Gramsci, para quem o Estado não é expressão exclusiva da classe social dominante e dos seus interesses (Gramsci, 1991). O segundo aspecto a comentar se refere à afirmação de que a estrutura e a organização dos sistemas escolares são expressões diretas dos modelos administrativos capitalistas, demonstrando a autora um aparente desconhecimento da existência de outros fatores próprios da história e da tradição organizativa dos sistemas de ensino, os quais por vezes mais conservadores ainda do que os modelos advindos da administração de empresas, e que são justamente os casos sobre os quais os estudos de Ribeiro, dentre outros, se dedicam. Isto é, em certos casos, a prática da administração educacional no país era organizada nos anos 80 (e ainda o é em parte razoável do país) em princípios e métodos mais rudimentares do que a própria burocracia, na qual “*o exercício da dominação baseado no saber*” (Félix, 1984, p. 91) sequer se fazia presente.

Nas conclusões, confirmando a coerência do trabalho, Félix mantém essa mesma análise ao afirmar que a administração escolar tem por função tornar a escola e o sistema de ensino em instituições cada vez mais burocratizadas, adequando-as ao modelo capitalista, através do controle do Estado, descaracterizando-as como instituições a serviço da formação humana (Félix, 1984, p. 192). Mas, a autora cita Georges Snyders em uma passagem em que esse autor comenta que a escola não é uma instituição determinada unicamente pelos interesses da classe dominante e/ou do

Estado, e ela mesma afirma que “*a escola não é apenas a agência ‘reprodutora’ das relações sociais, mas o espaço em que se reproduz o movimento contraditório da sociedade que gera os elementos da sua própria transformação*” (Félix, 1984, p. 193). Isto é, a despeito das perspectivas teóricas da administração escolar no Brasil, a autora vê na escola potencialidades para a superação daquelas concepções.

Cumprido ressaltar, por fim, a procedência com que a autora identifica aspectos importantes a serem criticados nesses estudos, como o fato de que a administração escolar não independe por completo do contexto econômico, político e social, como por vezes parte daquela produção por ela criticada parece sugerir. Vale dizer, a idéia de que o domínio técnico sobre os aspectos da organização e gestão da escola pode dar conta, per si, de solucionar os problemas escolares, superando o estado subdesenvolvido da escola brasileira, é por demais ingênua e, sem dúvida, dificulta a construção de uma visão mais ampliada e completa acerca dos problemas educacionais no país.

Uma outra autora desse período é Acácia Z. Kuenzer Zung, em cujo trabalho reconhece a origem da teoria da administração escolar na teoria geral da administração, a partir de um artigo de Bobbit, de 1913, no qual o autor utilizava “*os princípios de Taylor à administração educacional, definindo a função do diretor como identificador e de difusão das tarefas inerentes à organização escolar*” (Kuenzer Zung, 1984, p. 40). A autora apresenta ainda algumas correlações entre a produção teórica da administração escolar com os principais movimentos na teoria da administração, como os trabalhos de Maria Lúcia Carvalho e de M. B. Lourenço Filho, associando-os à teoria das relações humanas; ou os trabalhos de José Augusto Dias e Magda Soares e a teoria dos sistemas. A tese da autora está centrada, sinteticamente, nesta idéia de que

a gênese da teoria da administração educacional está vinculada ao próprio desenvolvimento da teoria geral da administração, cuja origem e evolução, como já se verificou, repousa na necessidade de controle trazida pelas novas relações sociais inauguradas pelo advento do capitalismo industrial e sua progressão para a fase monopolista (Kuenzer Zung, 1984, p. 41)

A autora faz considerações sobre alguns aspectos da teoria da administração escolar, a qual se sustenta em aspectos mais prescritivos, evidenciando uma natureza pouco científica. Além disso, faz críticas à naturalização da divisão social do trabalho, apresentada pelas teorias da administração como parte integrante da natureza humana e não como produto social, bem como também se soma aos demais autores do período no que se refere às críticas ao entendimento de que a administração educacional é uma aplicação da administração no ambiente educacional (Kuenzer Zung, 1984, p. 42).

Ao analisar os aspectos ideológicos na teoria da administração, a autora afirma que o seu desenvolvimento se coaduna com a racionalização do trabalho e o crescimento do capitalismo e se articula com a necessidade do capitalismo em justificar as suas formas típicas de exploração do trabalhador. O pensamento da autora explica as origens da teoria da administração como um fenômeno ideológico antes de tudo, e com isto entende a teoria da administração essencialmente como um discurso de justificação para o ideário liberal. De forma também um tanto linear é o raciocínio seguinte de Kuenzer Zung, que articula o surgimento de algumas das escolas de pensamento dentro da teoria da administração como sendo apenas respostas patronais à organização dos trabalhadores, então crescente, como seria o caso da proposição da teoria das relações humanas, a qual traz, para o cenário produtivo, o reconhecimento de aspectos mais humanos na relação capital e trabalho. É certo que o interesse maior das teorias da administração (quase) sempre esteve centrado na produtividade e no alcance dos objetivos da organização, supondo para tanto equívocos sérios, como uma inexistente similitude dos objetivos do segmento dos proprietários do capital e os dos trabalhadores. Contudo, parece que a interpretação da autora sobre as teorias da administração, assim como também visto com Félix, sugere a existência de uma espécie de engenharia sindical em favor dos interesses do capital e, em especial, em combate aos interesses dos trabalhadores. Ademais, o surgimento de outras escolas de pensamento na teoria da administração também é devido às diferentes interpretações dos fenômenos administrativos e produtivos, isto é, ao avanço dos estudos, mesmo que prescritivos, do campo. Por outro lado, até os anos de 1980, conforme a autora destaca, as teorias da administração pouco ou nada fizeram para alterar o quadro de exploração do capital sobre o trabalho, seja não reconhecendo a existência dessa exploração, seja apenas buscando minimizar os efeitos indesejados que o avanço do capitalismo tinha sobre os interesses e direitos dos trabalhadores.

A autora critica também a aparente cientificidade preenchida por um discurso de neutralidade técnica no campo da administração e da administração da educação, que nega a face política do administrador educacional, o que seria bastante conveniente à manutenção do *status quo* (Kuenzer Zung, 1984, p. 45). Apesar de apresentar argumentos interessantes, críticos e inovadores para a época em que o trabalho foi produzido, em especial no que se refere à negação da administração educacional como uma especialidade da administração geral, Kuenzer Zung analisa o problema apenas sob um viés, o das influências do mundo produtivo na organização do espaço

educativo/escolar. A autora não discute, por exemplo, que o modelo de administração escolar então vigente poderia ser herdeiro da tradição de administração pública no país, a qual apontava o papel de chefe de repartição para o diretor escolar. Isto é, a autora não hipotetiza outras alternativas para compreender o fenômeno, alternativas essas que estavam já presentes, ou ao seu alcance.

Finalmente, Kuenzer Zung afirma que a administração educacional deve “*retomar criticamente suas bases*” (1984, p. 46), em favor do reconhecimento de sua face política, parcial, histórica. Retomar algo representa tomar novamente, ou refazer o caminho. A administração educacional nunca havia tido, até então, condições para o reconhecimento cobrado pela autora, isto é, a administração educacional não tinha como retomar algo inexistente em sua história, ou mesmo em suas bases teóricas, em particular nestas, pois conforme a própria autora constatou, não houve outra trajetória teórica do campo para além dos limites das teorias da administração. Mas a autora insiste mais adiante: “*A teoria da administração escolar, para assumir sua função crítica, deverá retomar alguns pontos*” (Kuenzer Zung, 1984, p. 46). Esses pontos, que giram em torno daquela questão sobre a especificidade da administração educacional, a bem da verdade, eram todos novos para a pretensa modificação de rumos da administração educacional e não se tratavam, portanto, de nenhuma retomada. De qualquer forma, é importante registrar que o que a autora quer mesmo é destacar que a administração educacional deveria descolar-se das teorias da administração e pautar-se mais pelos debates educacionais, portanto deveria focar-se mais sobre o conteúdo da administração na educação.

A última obra deste período de crítica sobre a qual se debruça este texto é a mais conhecida produção dos anos 80 na área da administração escolar brasileira, trata-se da tese de doutoramento de Vitor Paro, publicada em 1986, cuja edição aqui comentada é a terceira, de 1988, denominada “Administração Escolar: introdução crítica”. Afirmando logo de início que o seu trabalho objetiva fundamentalmente “*examinar as condições de possibilidade de uma Administração Escolar voltada para a transformação social*” (Paro, 1988, p. 13), o autor procura demonstrar como as duas tendências então dominantes no pensamento da administração educacional brasileira de então estavam equivocadas. De uma parte, a concepção que advogava que a escola poderia ser administrada pelos mesmos procedimentos da empresa capitalista, e de outra, a concepção que avaliava ser desnecessário qualquer tipo de organização administrativa na escola; ambas incorriam, na visão de Paro, no mesmo engano de não levarem em

conta que a administração escolar recebia decisivas influências e impactos dos determinantes sociais e econômicos, pois para o autor a

atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica (Paro, 1988, p. 13).

Metodologicamente, o trabalho procura apresentar um panorama sobre a organização social e econômica da sociedade capitalista, focalizando particularmente os processos produtivos e as suas relações com a administração, de forma, ao cotejar esta análise com a organização e gestão escolar, a encontrar semelhanças entre aquelas formas de administração geral e as que ocorrem no espaço escolar, partindo do pressuposto que estas são análogas e/ou coincidentes àquelas. O livro se divide em quatro capítulos, o primeiro voltado à conceituação da administração em geral, o segundo discute a administração capitalista, o terceiro se pauta sobre a transformação social e a educação escolar e o quarto e último capítulo trata da administração escolar e a transformação social.

“Administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura como uma atividade exclusivamente humana” (Paro, 1988, p. 18). De posse deste conceito inicial, o qual demanda por análises mais ampliadas que surgirão nos tópicos seguintes do livro, o autor avalia que a escola é, na visão da administração geral, mais uma instituição social que necessita ser coordenada por um dirigente que utilizará racionalmente os recursos disponíveis para assegurar-se da conquista dos objetivos almejados, como toda outra organização humana. De forma, portanto, não muito diversa do pensamento dos clássicos, especialmente José Querino Ribeiro, Paro observa que a relação entre “uso racional” e “realização de fins determinados” é uma relação econômica, isto é, o emprego dos meios pautado em dada razão com vistas a um fim dado é o que aponta a economia como uma das características da administração, ou seja, a busca para fazer com que aqueles fins sejam alcançados no menor tempo possível e com um gasto mínimo dos recursos (Paro, 1988, p. 20). Mas, que recursos são esses? Para o autor, inicialmente trata-se dos recursos materiais e conceituais, que permitem a mediação do homem com a natureza no processo de racionalização do trabalho. Todavia, Paro ainda destaca que a administração olha para o trabalho humano como um recurso, mas, não o trabalho individual, pois a administração trata mesmo é das ações coletivas humanas, cuja utilização racional pela administração é denominada pelo autor de *“coordenação do*

esforço humano coletivo” (Paro, 1988, p. 23). À visão capitalista da administração que pensa no trabalho humano como recurso, o autor contrapõe-se, afirmando que o homem não pode ser recurso, pois é sempre, no limite, o próprio homem o fim de toda e qualquer atividade humana. Logo, a partir do entendimento dos recursos materiais e conceituais e das relações do trabalho coletivo humano, o autor afirma que a administração lida com dois campos que possuem interfaces entre si: a racionalização do trabalho e a as atividades de coordenação do trabalho coletivo (Paro, 1988, p. 24).

Outros aspectos importantes destacados pelo autor, no que tange à compreensão do conceito de administração, dizem respeito aos binômios administração criadora e administração reiterativa (Paro, 1988, p. 28) e administração espontânea e administração reflexiva (Paro, 1988, p. 29). A primeira classificação trata de tipos ou níveis de administração que se complementam, pois no primeiro caso, a administração é uma ação inventiva, descobridora, partindo de conhecimentos prévios, mas construindo novos meios de alcançar os objetivos; de outro lado, trata-se de processos de repetição, de imitação, visando à expansão das práticas já criadas na solução de problemas administrativos e, desta forma, garante o outro tipo, o qual, por sua vez, ao partir daquelas experiências prévias, vale-se deste tipo último. A outra classificação não identifica tipos de administração complementares, ao invés disso, trata de níveis de consciência sobre a ação administrativa, pois o primeiro tipo, a administração espontânea, reflete uma ação racional, todavia voltada às demandas mais imediatas da vida prática sem a devida compreensão da sua própria extensão e conseqüências. O segundo tipo, mais profundo em termos de consciência prática sobre a administração, é identificado naquelas ações sobre as quais há maior compreensão pelos sujeitos da sua própria participação. E sobre o avanço humano nas ações administrativas de um tipo para outro, leva o autor a afirmar:

Com o desenvolvimento continuado dessa consciência da práxis, e com a sua associação, no processo prático, aos conhecimentos, técnicas e procedimentos administrativos que se vão acumulando historicamente, o homem vai conseguindo cada vez mais passar do nível de uma administração espontânea para o de uma administração reflexiva, abrindo possibilidade para o surgimento, no final do século passado [XIX] e início deste [XX], de uma “teoria geral da administração” (Paro, 1988, p. 30).

Mas, essa necessidade humana de teorizar sobre a prática administrativa, em que pese ser racional, não significa, segundo o autor, que todas as ações administrativas passem a se pautar pela consciência reflexiva, pois historicamente o homem encontrou diferentes formas de organizar racionalmente os recursos para atingir os fins desejados,

comprovando a mutabilidade da atividade administrativa, a qual, por se tratar de, em última análise, apenas de métodos, adequou-se ao contexto social e econômico, ou melhor, é constituída conforme os determinantes sociais e econômicos e, como tal, está no epicentro das contradições presentes nos diferentes contextos historicamente localizados. Vale dizer, a administração, em que pese seu uso corrente para a manutenção dos sistemas sociais e econômicos hegemônicos, também pode concorrer para a superação desses modelos.

Após detalhada apresentação do pensamento de K. Marx sobre o processo de produção capitalista, Paro produz algumas análises sobre esse processo e as formas administrativas ali constituídas para lhe darem suporte e condições de maior desenvolvimento econômico. E as relações entre o capitalismo e a administração se expressam na compreensão daquela racionalização do trabalho como uma ação que busca sempre o incremento da eficiência e da produtividade e, conseqüentemente, do lucro. De outro lado, aquelas relações também se expressam no entendimento da coordenação administrativa como uma função de controle dos trabalhadores, através da gerência (Paro, 1988, p. 58). Este processo de controle demanda, na sociedade capitalista, uma separação entre trabalho intelectual e trabalho manual, delegando àquele o planejamento e a gerência sobre as atividades deste e “*É fundamentalmente dessa separação entre trabalho intelectual e manual, (...), que a gerência capitalista extrai as forças necessárias ao controle da atividade produtiva do trabalhador*” (Paro, 1988, pp. 63 e 64). O autor, na seqüência, dedica-se a algumas críticas, inicialmente, aos princípios da administração científica de F. Taylor, em perspectiva semelhante àquela empreendida pelas autoras anteriormente aqui apresentadas. E, depois, à crítica ao modelo burocrático de organização, destacando que ele emerge da administração reiterativa, a qual não é negativa em si, mas quando se apresenta apenas como ações de repetição, constitui-se então aquilo que o autor, apoiando-se em Sánchez Vásquez, denomina de *práxis burocratizada* (Paro, 1988, p. 68), a qual

ao constituir-se numa práxis preponderante reiterativa, (...), propicia a cristalização de princípios e procedimentos que acabam por dificultar a busca de soluções novas para os problemas que vão surgindo, comprometendo, assim, o alcance de maior eficiência e produtividade (Paro, 1988, p. 70),

o que também não interessa ao capitalismo. Dessa forma, as novas teorias administrativas, no seio das empresas capitalistas, têm se dedicado a encontrar soluções para os problemas decorrentes desse modelo, incluindo até a participação dos trabalhadores em processos de tomada de decisões, buscando maior “humanização” das

ações administrativas e das ações produtivas. De qualquer jeito, para o autor, a administração capitalista está, mesmo neste caso, visando os objetivos da empresa capitalista que são sempre voltados à ampliação do lucro:

A administração, então, que, como utilização dos recursos disponíveis ao homem, possui potencialidades infinitas de promoção do bem-estar e felicidade desse homem, apresenta-se, numa sociedade dividida em classes antagônicas, em que os meios administrativos se colocam nas mãos da classe que detém o poder econômico e político, como impedimento e negação dessa promoção humana, colocando-se contraditoriamente a promover o seu inverso, ou seja, o desconforto e a infelicidade da grande maioria da população (Paro, 1988, p. 72).

A seguir, Paro se dedica a discutir as questões sobre a transformação social e, para tanto, se sustenta especialmente em Gramsci, buscando observar as formas pelas quais as pessoas tomam consciência acerca da organização social, econômica e política da sociedade, com vistas a transformá-la. Neste capítulo, o terceiro do livro, o autor se dedica pouco à análise da administração, pois está procurando articular a necessidade de superação do modelo social com os aspectos mais amplos da educação escolar, concluindo que a escola é potencialmente um espaço para a construção de tal movimento transformador e, para o qual, a atividade administrativa, pensada no seu caráter instrumental, é importante.

É na última parte do livro, contudo, que o autor voltará a tratar da administração e, agora, preocupando-se em relacionar as discussões anteriores com o ambiente escolar. Como Arroyo, Gonçalves, Félix e Kuenzer Zung, Paro confirma sua avaliação de que a produção teórica sobre administração escolar no Brasil era basicamente sustentada nas equivocadas idéias de que a administração escolar era derivada da administração geral, pois era uma de suas aplicações e que os problemas educacionais eram originários da falta de tratamento administrativo adequado. Apesar dessa relação entre administração escolar e administração geral, o autor identifica que mesmo nesses trabalhos, nos quais se coloca aquela em relação de dependência desta, há percepção de que a educação escolar é um fenômeno muito particular, demandando tratamento específico, mesmo que em parte apenas, no que tange aos aspectos administrativos. Contudo, essa evidência constatada pelos autores mais tradicionais na temática, não serve para eles próprios como justificativa para não se instalarem na escola processos advindos da administração de empresas, tanto ao contrário, isso serve para justamente justificar essa aplicação, entendendo que a adequação às especificidades escolares é um primeiro passo para a implantação dos princípios e concepções da administração de empresas na administração da educação escolar (Paro, 1988, pp. 124-127). Sobre esses

trabalhos recai severa crítica de Paro, ao evidenciar que os autores defendem a produtividade e eficiência da empresa como paradigma, como referência para o trabalho da escola, e, ao fazê-lo, esses autores tornam a sua percepção sobre a administração escolar como apenas um fenômeno técnico, cujo controle poderia garantir os avanços necessários à educação. Essa visão é, segundo Paro, de flagrante conservadorismo em favor da manutenção das estruturas capitalistas na sociedade. Porém, o avanço técnico na condução e direção das escolas, com vistas a torná-las mais eficientes e produtivas, poderia se voltar contra essa perspectiva conservadora. Isto é, os teóricos conservadores que defendem a aplicação de uma administração escolar tecnicamente avançada estariam contraditoriamente, desta forma, contribuindo não para a conservação e sim para a transformação da sociedade. Mas, o autor registra que não é exatamente assim que as coisas funcionam no campo da administração escolar:

Na realidade concreta, entretanto, não é dessa forma que as coisas acontecem. Embora, no nível do discurso, se defenda a eficiência e racionalidade na obtenção dos objetivos – constituindo isso, inclusive, justificativa para a aplicação da administração tipicamente capitalista na escola –, no nível da ação, acabam por prevalecer apenas os mecanismos mais propriamente gerenciais, relacionados ao controle do trabalhador. Em outras palavras, o que a realidade de nossas escolas (...) revela é a vigência da dimensão mais especificamente política da administração capitalista, relativa ao controle gerencial do trabalho alheio, enquanto que os aspectos positivos de sua dimensão técnica permanecem obscurecidos, deixando de produzir os resultados esperados (Paro, 1988, p. 130).

Enquanto a teoria pregava o incremento dos aspectos técnicos na administração das escolas, na prática da administração escolar cotidiana o que parecia estar ocorrendo, ao ver do autor, era um exagero nos processos normativos, no estabelecimento de elementos burocráticos e burocratizantes que mais impediam o desenvolvimento técnico da própria administração e, conseqüentemente, a melhoria do trabalho e dos resultados pedagógicos deste trabalho. É interessante a constatação de Paro, mas é curioso que ele atribua isso aos equívocos na concepção capitalista da administração escolar e não procure encontrar as razões para essas disfunções dentro da própria idéia de administração enquanto uma tarefa técnica de condução da escola, sendo que o próprio autor identifica que há outras faces da administração escolar, as quais poderiam ser responsáveis por esta nominada burocratização, como é o caso da face política. O raciocínio do autor quanto a este ponto é, sinteticamente, o seguinte: a escola adota modelos de administração da empresa capitalista que visam o incremento da produtividade e da eficiência, o que poderia levar à solução dos seus problemas pedagógicos, todavia esses modelos não concorrem para este fim, pois, pelos equívocos

de origem, o objetivo é menos atingir resultados pedagógicos e muito mais controlar o trabalho dos educadores através do gerenciamento dos recursos, do tempo, do espaço, etc., utilizando-se, para tanto, da divisão pormenorizada do trabalho e da hierarquia na linha de comando e de produção. O controle dos trabalhadores e a busca por melhores resultados do trabalho pedagógico acabam, assim, na visão do autor, se apresentando como objetivos contraditórios e, talvez, até antagônicos. No epicentro desta contradição está a figura, para a administração capitalista na escola, do gerente, o diretor escolar, que tem a tarefa de zelar pelo equipamento público e de controlar as ações dos trabalhadores e, de outro lado, tem, como educador que é, a responsabilidade de melhorar a qualidade da educação. Essa contradição para o diretor escolar também se apresenta de outra forma, com a pressão exercida pelas demais pessoas que trabalham ou estudam na escola, de uma parte, e com a pressão exercida pelo poder público centralizado, de outra, em uma luta, por diversas vezes, de interesses bem diversos de parte a parte: *“A maneira como o diretor consegue lidar com esse conflito tem conseqüências na própria imagem que dele fazem os demais agentes direta ou indiretamente envolvidos no processo pedagógico escolar”* (Paro, 1988, p. 134). E, por estar no centro dessa disputa de poder, o diretor é visualizado pela comunidade como alguém que detém grande poder na escola, por vezes até maior do que ele realmente possui²¹.

E com essa percepção, decorrente do papel de autoridade que possui o diretor escolar, dificulta entender-se que, dadas as condições sociais, econômicas e políticas que recaem sobre o cotidiano da escola, boa parte dos problemas na condução dessa escola não é passível de ser solucionada pelo dirigente escolar. É por conta dessa percepção, conservadora na opinião de Paro, que ele afirma que o diretor da escola é o equivalente a um apenas gerente de uma instituição pública, um “preposto” do Estado (Paro, 1988, p. 135)²².

A superação dessa concepção demanda, segundo Paro, a construção de uma nova visão da administração escolar, na qual os seus princípios e métodos estejam perfeitamente articulados com a especificidade da coisa administrada: a escola (Paro, 1988, p. 136). Essa especificidade é flagrante quando, por exemplo, se avalia o produto

²¹ Considerando que o poder é algo que se estabelece nas relações humanas e cujo domínio é na verdade um domínio sobre essas relações (Santos Guerra, 1994), talvez fosse preferível não utilizar a expressão “possuir poder” e sim “controlar relações de poder”. Como Vitor Paro, todavia, trabalha com a idéia de “possuir poder”, optou-se por utilizá-la aqui.

²² Esta discussão sobre a dupla dualidade da função do diretor escolar será melhor apresentada na segunda parte desta tese.

do trabalho escolar, o qual é de difícil compreensão na perspectiva dos resultados promovidos em cada indivíduo que passe pelos bancos escolares e de mais difícil dimensão ainda no que tange aos possíveis impactos promovidos na sociedade pela educação escolar. Essa administração com novo enfoque, denominada pelo autor de “*administração escolar transformadora*” (Paro, 1988, p. 151), só pode existir por oposição à administração capitalista da empresa, uma vez que esta tem por objetivos o oposto dos fins buscados por aquela, ou seja, a produção da mais-valia para uma e a busca pela transformação social para a outra. A busca pela transformação social, pela administração escolar transformadora, se traduz nos dois aspectos que ela deve observar: os objetivos próprios que a escola deve buscar e a natureza dos processos em busca desses objetivos.

A interface entre esses dois aspectos é, para o autor, a mesma interface que existe entre as faces técnica e política da administração escolar transformadora. Esta interface exige a percepção política e a intervenção técnica da administração escolar sobre os currículos, métodos de ensino, pessoal, etc., com vistas ao incremento da luta para a transformação da sociedade, envolvendo mais a participação da comunidade nas suas decisões e apoiando a ampliação da participação da população nas diferentes instâncias da sociedade. A tarefa da administração escolar transformadora, no que se refere à participação das pessoas nas decisões da escola, segundo o autor, sugere a necessidade de superação do modelo gerencial de “coordenação”, isto é, a concepção de coordenação vigente se relaciona profundamente com a concepção de controle e gerenciamento já comentada, sendo que para a administração escolar transformadora essa necessidade de coordenação nessa perspectiva

deixa de existir quando há consciência e concordância a respeito dos fins a serem buscados. Aí, a questão da “coordenação” deixa de ser uma questão meramente de poder para se tornar muito mais um problema de organização das pessoas no interior da instituição ou empreendimento e de atribuição de competências de acordo com a natureza das tarefas ou funções a serem desempenhadas (Paro, 1988, p. 161).

A crítica do autor àquele outro modelo de administração escolar não está vinculada ao formato dos aspectos técnicos do modelo, mas sim à sua não aplicação em detrimento de ação política de conservação das condições sociais, ou em outras palavras, Paro afirma que a administração conservadora negligencia a sua face técnica em favor da face política, que domina e controla a instituição escolar e os sujeitos que lá se encontram, em favor da manutenção do domínio da elite política e econômica. É por

isso que o autor afirma que a administração, em si, não depõe contra o progresso humano no sentido da transformação social, pois

o que determina o caráter conservador ou transformador da administração é a natureza dos objetivos que ela busca concretizar, os quais – em conjunto e como resultante das forças sociais predominantes num determinado momento histórico, de uma dada formação econômico-social – acabam por determinar a própria forma em que se dá a atividade administrativa. (...) É preciso, pois, resgatar, na teoria e na prática, a administração enquanto momento fundamental no processo de transformação social (Paro, 1988, p. 157).

Chama a atenção, mais uma vez, que o autor explore pouco essa face política da administração escolar, uma vez que ele mesmo flagra que os erros cometidos pela administração escolar conservadora estão justamente nas suas ações políticas e como Paro pretende, nesta passagem do seu trabalho, apresentar aspectos necessários a uma administração escolar transformadora, é curioso que ele não evidencie que a característica predominante que a administração escolar tem é justamente a sua face política, a qual, de acordo com a sua visão de transformação social, deveria estar intimamente comprometida com tais objetivos de sorte a equipar o seu domínio técnico em favor desse escopo.

A coordenação da política escolar, tarefa central da administração escolar, não dispensa o bom desempenho dos aspectos técnicos, ao contrário, deles depende. O próprio autor confirma que este domínio técnico não deve ser confundido com *“tecnicismo, que é a hipertrofia do aspecto técnico em detrimento dos demais, ou seja, é a utilização da técnica pela técnica, sem consideração para com os fins a que ela exatamente deve servir”* (Paro, 1988, p. 159). A negligência técnica da administração escolar conservadora em favor de uma ação política também conservadora, é, na verdade para o autor, a aplicação de um tecnicismo vazio de objetivos educacionais, isto é, este modelo de administração erra não na definição e construção de técnicas de gestão, mas na desvinculação dessa técnica dos reais objetivos escolares.

Por fim, Paro conclui seu trabalho afirmando que a administração escolar transformadora não pode ignorar a realidade em que se encontra a organização das escolas, ao contrário, é partindo dessa realidade que a transformação necessária emergirá, na qual a figura do diretor, então uma personagem central e de responsabilidade última pela escola, não pode ser ignorada e deve ser atraída para os compromissos de transformação social em busca não da conquista do poder por grupos mais avançados e menos conservadores, mas na luta primeira pela transformação do poder.

Esses trabalhos do período do início dos anos 80 têm algumas características bastante similares: a) 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. Os autores “críticos” colocam no centro da sua análise os trabalhos dos períodos anteriores, desfocando-os um pouco, porém, uma vez que não os contextualizam, como vimos, e passam ao largo das importantes contribuições que trouxeram. A exceção fica por conta de Paro, o qual, a despeito das críticas, enxerga alguma positividade naqueles trabalhos, mas a qualifica normalmente como ingenuidade; b) são todos trabalhos com perfil teórico, ou de análise de produção teórica, são aquilo que Ribbins & Gunter (2002) denominam de estudos conceituais, não havendo, em nenhum desses casos, articulação com pesquisas empíricas que tomassem a escola e a sua gestão como objeto de estudos; c) há um pressuposto para esses 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.

Esses posicionamentos desses autores sugerem, em alguma medida, um certo determinismo na análise da administração escolar, explícito principalmente na obra de Félix, como observado. Mas, é Paro, apesar de somar-se a esta concepção, que auxilia a perceber as coisas de forma um pouco mais ampla, quando no início do seu trabalho afirma que a administração geral ou escolar não se dá no vazio (Paro, 1988, p. 13), pois sofre influência de várias frentes. É curioso que esses autores observem as influências que são operadas pela concepção econômica dominante na sociedade sobre a escola, mas não se dediquem a observar as influências daquelas outras frentes, inclusive as advindas das forças emergentes na sociedade ou dos agrupamentos de dominados ou mesmo do *ethos* escolar, pois são importantes, segundo esses mesmos autores, na definição da especificidade do objeto da administração escolar.

Algumas observações últimas são importantes de serem destacadas. A primeira das observações se refere à coincidência entre o pensamento de alguns autores do primeiro período e o de Paro no que se refere tanto ao conceito de administração,

calcado na compreensão da ação racional com intentos econômicos, como e especialmente a percepção de que a administração lida com o trabalho coletivo, ou seja, que a administração, seja conservadora ou transformadora, seja criativa ou repetitiva, seja escolar, de empresa ou geral, opera sempre com a coordenação da ação humana coletiva. Daí decorre a sua característica mais marcante e, mesmo que reconhecida, pouco explorada pelos autores de ambos os períodos: a administração é um fenômeno político. A segunda observação se relaciona com essa primeira. Paro repõe a questão do domínio técnico sobre a administração escolar como um aspecto importante, mas identifica como ingênuo o pensamento dos autores que avaliam que apenas este domínio seria suficiente para resolver os problemas da escola. Porém, tanto ele quanto os demais autores do período aqui denominado de “crítico”, dedicam-se muito pouco (ou nada!) a discutir quais são e como se organizam, ou como propõem os autores clássicos que se organizem, esses elementos técnicos, ou ao menos a extensão da importância deste domínio.

A última nota se refere a um aspecto levantado por Paro que diz respeito à contradição presente na ação administrativa. Esse aspecto é importante para se refletir também sobre o desenvolvimento teórico desse movimento de crítica à escola clássica da administração escolar no Brasil, pois quando os críticos articulam linearmente o pensamento daqueles autores clássicos (Leão, Ribeiro, Lourenço Filho, etc.) com o desenvolvimento de uma teoria “capitalista” da administração escolar, talvez estivessem perdendo, ainda que parcialmente, esse movimento destacado por Vitor Paro, o da contradição, uma vez que aqueles autores ao produzirem seus trabalhos nos quais confirmavam o acerto na utilização da teoria da administração para a interpretação dos fenômenos de organização e gestão da educação pública (mesmo que contribuindo para uma visão conservadora e mantenedora do *status quo*) estavam ao mesmo tempo expressando novos rumos para a organização da educação brasileira em favor da sua democratização, do seu desenvolvimento científico, da superação do modelo tradicional e elitista com o qual debatiam. Em uma frase, os autores dos anos 80 criticaram com procedência os autores clássicos, mas ao fazerem isso por uma articulação linear equivocada daqueles autores entre administração escolar e administração geral (e todas as conseqüências decorrentes dessa associação), deixaram de capturar, dentre outros elementos, as contradições presentes naquela produção criticada.

Ainda que pareça certo que os interlocutores dos autores críticos eram diretamente os diretores escolares nos anos 70 e começo dos 80 e os estudiosos do

campo do período anterior, suas críticas também se destinavam ao período em que viviam, anos difíceis de ditadura militar, na qual tanto a política, como a educação eram operadas tecnocraticamente. É mesmo possível de se observar a relação e a dependência que ambos, diretores e estudiosos do campo, provavelmente tinham em relação ao modelo político e econômico de então. Assim, a crítica política à administração e à educação escolar intencionava, ao que parece, atingir a organização de toda a sociedade de então.

A partir de 1980 a administração escolar passou a ser denominada de gestão escolar, conforme confirma o levantamento produzido por Tavares (2004)

Levantamento que realizamos, por meio da Internet, nas bibliotecas das faculdades de educação da USP e UNICAMP em 2001 mostrou que o tema recorrente nos estudos em Educação até a década de 80 é o da administração educacional. A partir desta década, aparecem os estudos críticos sobre a administração escolar e o termo descritor gestão passa a ter ocorrência em artigos, teses e outras publicações (Tavares, 2004, p. 5).

A influência produzida pelos trabalhos do início dos anos 80, aqui comentados, é consideravelmente importante para essa mudança. E ela também parece ser importante para a compreensão da natureza e do campo de conhecimentos da administração escolar, agora gestão escolar: uma natureza política, antes de tudo. O capítulo seguinte apresenta uma síntese da produção acadêmica do campo a partir de 1987, encerrando em 2004. Neste levantamento, esta percepção parece se confirmar.

CAPÍTULO III

AS TENDÊNCIAS DA PESQUISA BRASILEIRA NA ÁREA DA GESTÃO ESCOLAR (1987-2004)

Os capítulos anteriores apresentaram os principais estudos sobre a gestão escolar no Brasil, do nascedouro do campo temático até os anos 80 do século XX, época de marcante crítica aos modelos de organização e administração aplicados nas escolas. A pesquisa no campo, a partir dos anos 80, herdou importantes marcas daquela crítica, destacadamente: a) o reconhecimento da gestão escolar como um processo político-pedagógico; b) a preocupação com temas até então pouco importantes, como a democratização da gestão escolar. Todavia, mesmo sendo possível se afirmar que o período da crítica à escola clássica da gestão escolar inspirou uma seqüência de estudos na área durante as décadas de 80 e 90, é também possível se observar o surgimento de novos temas e abordagens nas pesquisas na área.

A primeira marca, sobre a natureza político-pedagógica da gestão escolar pode ser inferida a partir da própria mudança de nome para o campo de conhecimento até então chamado de administração escolar. Em 1988, encontramos a primeira tese que traz no título essa nova expressão (Teixeira, 1988). A despeito dessa mudança terminológica, a expressão administração escolar continuou sendo utilizada até 2004 (prazo final do levantamento realizado para esta pesquisa), nem que fosse apenas como termo descritor (palavra-chave) na identificação do trabalho. Esse uso é menor do que em outras épocas e a preferência pela utilização da expressão gestão escolar é maior.

Para Mutim & Freitas (1999) essa mudança está articulada com um câmbio paradigmático no campo: “(...) a consolidação da gestão educacional e escolar que, como termos inovadores, vem acompanhando a mudança de paradigma no encaminhamento da questão da educação” (Mutim & Freitas, 1999, p. 64). Contudo, os autores não exploram com mais profundidade a tal mudança paradigmática, comentando apenas que o uso preferencial desses novos termos para o campo representa “uma nova maneira de perceber e agir na educação e na sociedade” (Mutim & Freitas, 1999, p. 64). Acrescentam ainda que a simples substituição da administração escolar e/ou educacional pela gestão escolar e/ou educacional é um equívoco, pois compreendem que a idéia de gestão encerra todas as faces da coordenação do processo pedagógico, as quais contêm também os elementos de natureza administrativa, o que tornaria a gestão escolar responsável por acabar, de vez, com a discussão sobre os dilemas que cercam a

sua natureza administrativa e pedagógica. A administração escolar, como o próprio nome sugere implica, para os autores, a ausência de uma perspectiva pedagógica e, principalmente, democrática na condução da escola (Mutim & Freitas, 1999, pp. 66-68).

Os autores citados não exploram devidamente a tese da natureza política da gestão escolar. Nesse sentido, a hipótese que esta pesquisa levanta para explicar essa mudança é a de que os estudiosos do campo de fato passaram a observar a face política da gestão escolar com prioridade e mais atenção e, com receio da identificação dos seus trabalhos com uma perspectiva mais tecnocrática e, nesse sentido, contrária à direção apontada pelos estudos mais críticos, deixaram de utilizar o termo administração escolar pela sua associação com a área da administração geral, de empresas. Porém, não parece haver ainda estudos que identifiquem com mais propriedade as razões dessa mudança terminológica.

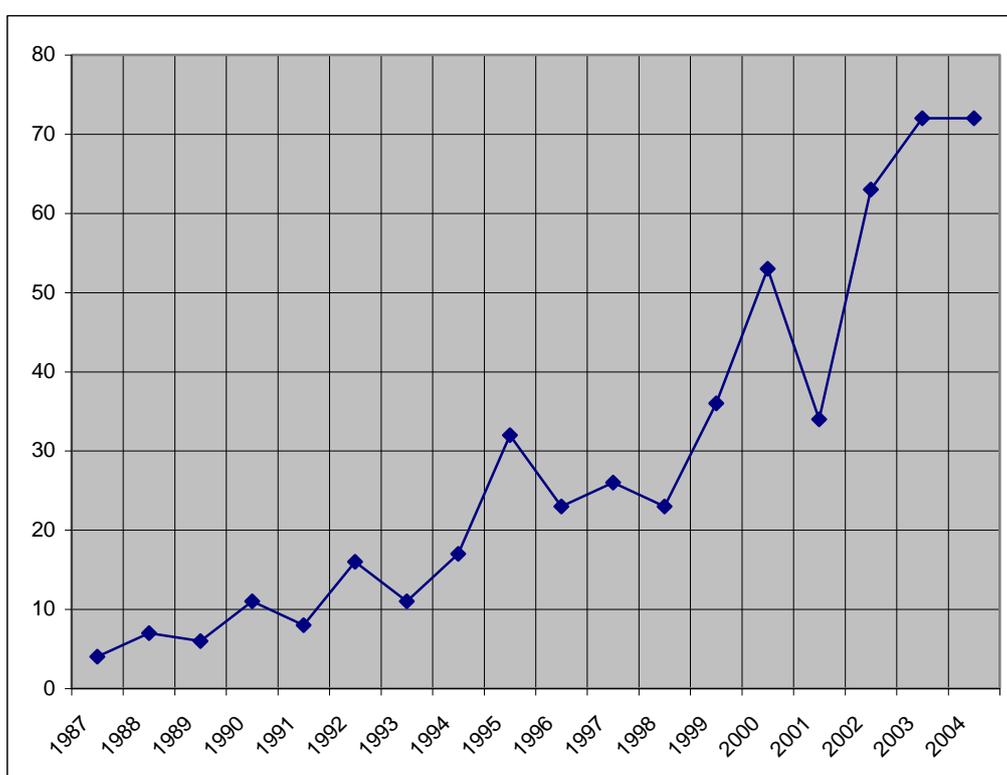
As razões apontadas nessa hipótese se sustentam na constatação de que a produção acadêmica a partir de 1987 tende predominantemente a uma concepção sobre a educação e a gestão escolar mais próxima dos estudos do período crítico do que do período clássico. Porém, como destacado, há aspectos inusitados e que sugerem que a produção pós-1987 não é repetição daqueles outros trabalhos, em especial com a apresentação de novos temas ao universo da gestão escolar e com a procura crescente por pesquisas que visam observar o funcionamento das escolas e dos seus processos de organização e gestão. De qualquer forma, como se observará nas páginas seguintes, há, a partir dos anos 80, uma ampliação da compreensão do campo, incluindo a face política da gestão escolar.

Se, até o início deste capítulo, optou-se pela apresentação dos dois termos, deve-se ao fato de que os autores analisados utilizam predominantemente um ou outro. Mas, a partir de agora, salvo em situações particulares, a terminologia aqui adotada para expressar o campo de investigação é gestão escolar. As razões para tanto decorrem da compreensão deste pesquisador acerca da natureza política da gestão escolar, como se fará evidente nos capítulos seguintes.

A produção acadêmica do campo da gestão escolar no Brasil compreende 514 (quinhentos e catorze) trabalhos de mestrado e doutorado, com cujos resumos o levantamento a seguir lida. A metodologia dada no tratamento dos dados está descrita no Capítulo VI desta tese e a relação completa com os títulos e autores dessas pesquisas se encontra no Anexo I.

A maioria dessa produção está concentrada no estado de São Paulo, que responde por mais de 44% do total, seguido pelo Distrito Federal (10%), Rio de Janeiro (8%), Rio Grande do Sul (6,8%) e Paraná (6%). Essa produção é crescente ao longo do período analisado, partindo de quatro estudos registrados em 1987, todos de mestrado, e atingindo 72 (setenta e duas) pesquisas em cada um dos dois últimos anos do período (2003 e 2004). Mesmo com algumas quedas na produção, como no triênio 1996, 1997 e 1998 e depois em 2001, ainda assim é evidente o crescimento quantitativo das pesquisas no campo. O gráfico a seguir mostra o crescimento da produção ao longo do período.

Gráfico 3.1. Produção da Pesquisa em Gestão Escolar no Brasil – 1987/2004



Fonte: Banco de dados da pesquisa

Ao longo desses 18 anos, diversos temas foram tratados. Todos os trabalhos foram classificados após a leitura dos resumos, sem a constituição de categorias a priori. Os objetos de investigação em função dos quais os trabalhos foram distribuídos totalizam por fim treze temas principais. A tabela a seguir mostra os temas com as respectivas quantidades de trabalhos.

Tabela 3.1. Temas principais abordados pelas pesquisas em Gestão Escolar – 1987/2004

	Tema	N	%
01	Diretor	96	18,7
02	Gestão Democrática	82	16
03	Instrumentos de Gestão	68	13,2
04	Modelos de Gestão	64	12,5
05	Desafios da Gestão Escolar	46	8,9
06	Conselho de Escola	35	6,8
07	Participação	33	6,4
08	Concepções de Gestão Escolar	27	5,3
09	Processos de Gestão Escolar	17	3,3
10	Relações de Poder	16	3,1
11	Autonomia	16	3,1
12	Cultura organizacional	7	1,4
13	Estado da Arte	7	1,4
	Total	514	100,0

Fonte: Banco de dados da pesquisa

A temática Diretor abarca 96 (noventa e seis) pesquisas, sendo 88 (oitenta e oito de mestrado) e 8 (oito) de doutorado, e está distribuída ao longo de todo o período tendo os seus ápices em 1995 (dez trabalhos), 2003 (treze trabalhos) e 2004 (catorze trabalhos). Foram compreendidos, nessa categoria, os trabalhos que atenderam a temas especificamente relacionados com o dirigente escolar. Esses trabalhos que tomam a Direção Escolar como objeto são numericamente expressivos e chegam a atingir quase a quinta parte de toda a produção sobre a gestão escolar e, mesmo estando presentes ao longo de todo o período analisado, sua presença é maior ainda na década de 80 quando responde por quase 50% de todos os trabalhos do período compreendido entre 1987 e 1990. Isto possivelmente se deve às diferentes compreensões acerca do fenômeno gestão escolar ao longo do tempo, e as abordagens dadas a esses trabalhos refletem um pouco o câmbio desses entendimentos acerca da direção escolar.

As pesquisas que tomaram o diretor escolar como fonte empírica dos seus estudos, mas que não versavam sobre a natureza, função, perfil, experiência, etc., do diretor, não foram aqui incluídas. Os temas específicos tratados nessa categoria são diversos, mas destacam-se as preocupações com o papel do diretor, o perfil do diretor e as formas de escolha de diretores escolares. Esses temas específicos estão distribuídos ao longo de todo o período, o que pode sugerir que as formas de provimento da função, mesmo com as mudanças conhecidas que têm ocorrido nesse procedimento (Mendonça,

2004; Dourado, 2000), são uma constante preocupação dos pesquisadores. As formas de se escolher os diretores são importantes na definição do perfil do dirigente escolar (Mendonça, 2004; Dourado, 2000; Souza, 2006b), e na (re)definição dos seus papéis, assim se aquelas têm mudado, esses também mudam, implicando na permanência desses objetos no centro das preocupações das pesquisas. Tratam desses temas, dentre outros, os trabalhos de mestrado de Dourado (1990) que analisa as diferentes modalidades de escolha de diretores de escola pública em Goiânia, destacando a importância da modalidade das eleições, o trabalho de Isasa (2000), que procura mostrar as similitudes e diferenças entre o sistema educativo argentino e o brasileiro no que se refere a este processo de escolha; e o trabalho de doutorado de Bertan (1997), que relaciona as formas de escolha do dirigente escolar e as tramas de poder que se constituem no contexto escolar por ocasião desses mecanismos.

De outra parte, tratando do perfil do diretor, temos os trabalhos de mestrado de L.S. Lima (1988), L. Souza (1993) e especialmente o de Gomes (2004), o qual utiliza a base de dados do SAEB de 2001, para identificar um perfil do dirigente escolar. E, acerca do papel do diretor, temos vários trabalhos, dentre os quais o doutoramento de Vianna (1992) e os de mestrado de Peres (1989), este preocupado em pensar o papel do diretor escolar na democratização da gestão da escola; o de Furlanetti (1996) acerca das relações entre o papel do diretor e o sucesso da escola; e o de Rosa (2004) que avalia o papel do diretor em um dado modelo de gestão escolar.

Apesar dessas constantes preocupações com os temas específicos mais acionados, há, a partir da segunda metade dos anos 90, o surgimento e/ou ampliação de outros assuntos, os quais compreendem um segundo bloco de temas específicos mais acionados, mas que só ocorrem de maneira marcante no período final. Trata-se dos estudos sobre a prática e desafios do diretor escolar bem como sobre a sua formação. São vinte e quatro estudos, todos localizados após 1990 e sua absoluta maioria após 1995. São os casos, dentre outros, dos estudos de mestrado de Nunes (2000) e Araujo (2004), dedicados a compreender elementos da prática cotidiana dos dirigentes escolares e de Croce (2003) e E. S. Lima (2004), que analisam experiências de formação de gestores.

Chama a atenção a pequena presença de estudos sobre a direção escolar e as questões de gênero. São apenas dois trabalhos ao longo de todos esses anos, o mestrado de Vargas (1992), denominado “Administrador escolar mulher no desempenho dos diversos papéis sociais: um estudo de educação e gênero”, voltado a pensar os impactos

das diferentes jornadas diárias de trabalho na ação da diretora escolar; e o de Saboya (2004), intitulado “Direção Escolar: na interface do masculino e feminino. Um estudo de gênero sobre diretores de escolas e suas representações sobre seu trabalho”, o qual se reporta a uma concepção de gênero, como construção social das distinções sexuais em determinados contextos, e procura compreender o “posicionamento” da direção escolar nas interfaces entre o masculino e o feminino. Essa pequena produção acerca deste objeto não corresponde à importância que as questões sobre gênero têm nas relações de poder e, conseqüentemente, na composição da política escolar (Shakeshaft, 1995; Papalewis, 1995).

A Gestão Democrática é tema muito presente em discussões na educação, desde a escola básica até os programas de pós-graduação, margeando especialmente os campos da política e da legislação educacional. Consubstanciou-se num tema notório da área e ganhou mais expressão ainda a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a qual, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, apresenta a tese da Gestão Democrática da Educação Pública no Brasil, transformando em letra de lei este princípio que tomara corpo especialmente ao longo dos anos 80, com a experimentação de alternativas modelares em escolas de diferentes níveis e em redes de ensino país afora.

A Gestão Democrática é um objeto também bastante tratado pelas pesquisas. Foram compreendidos abordando o tema gestão democrática aqueles trabalhos que se preocupavam em analisar processos, práticas, concepções de democratização da gestão escolar e que não tratassem especificamente, por exemplo, do conselho de escola ou da participação dos sujeitos na gestão da escola, pois esses vieram a se constituir em temas principais, como se fará ver mais adiante. A gestão democrática foi abordada por 16%, 82 (oitenta e duas) produções e, com exceção a 1987, em todos os demais anos do período sempre há pelo menos um trabalho versando sobre ela. Para a investigação deste tema, os pesquisadores dedicaram-se com mais ênfase à avaliação/relato de experiências de gestão democrática, mas, também, ao cotidiano da gestão democrática e às relações entre gestão democrática e qualidade de ensino, os quais são os temas específicos mais pesquisados.

O surgimento da pesquisa sobre a gestão democrática, a partir da metade dos anos 80, está articulado ao movimento que ocorria no entorno da Assembléia Nacional Constituinte e, também, às experiências já realizadas em diferentes instituições educacionais, nos quais a gestão democrática estava no seu epicentro (Souza, 2006a). A

ampliação da produção, particularmente a partir da segunda metade dos anos 90 e mais especialmente ainda nos dois últimos anos do período analisado, nos quais se encontram mais de um terço de toda a produção sobre o tema, decorre da direta conexão com aquelas peças legais que a instituíram como princípio do ensino público no país e que, quase duas décadas depois, talvez esteja começando a pautar de fato a realidade organizacional das escolas públicas. Ademais, este incremento das pesquisas parece fazer coro com a observação inicial sobre a relação entre os estudos deste período e os do período da “crítica”, uma vez que o reclame pela democratização da gestão escolar era tom marcante naqueles trabalhos do início dos anos 80.

Os trabalhos que relatam experiências de democratização da gestão escolar são vários, como a tese de doutorado de Flores (2003), voltada a demonstrar a trajetória do próprio autor como diretor de escola pública na defesa de princípios democráticos; a dissertação de mestrado de Calil (1994), que relata a experiência de uma escola na qual houve grande envolvimento comunitário na sua gestão; a dissertação de Arantes (1999), voltada a cotejar a concepção de gestão democrática com o árduo cotidiano da gestão da escola pública; e a dissertação de Correia (2003), que toma a experiência de democratização da gestão de uma escola localizada em Recife-PE, como objeto para a análise.

Os trabalhos de mestrado de Garcia (1995) e Pepe (1995) encontram-se entre aqueles que debatem os problemas da gestão escolar democrática, assim como o de A. Oliveira (2003). Todos eles se preocupam em analisar dadas situações em determinada escola ou rede de escolas, que se apresentam como elementos complicadores da democratização da gestão escolar.

Há, ainda, aqueles trabalhos que tratam das relações entre a democratização da gestão da escola e a qualidade educacional. São os casos dos trabalhos de Costa (1994), que trata de analisar a experiência de duas escolas públicas do Distrito Federal, observando em que medida as formas mais democráticas de gestão teriam impacto no desenvolvimento e na qualidade do trabalho pedagógico; Fagundes (1997), que também analisa uma experiência de gestão democrática em escola pública na busca para identificar as possíveis determinantes dessa na qualidade de ensino; Muniz (1999), que associa a gestão democrática com indicadores de qualidade de ensino em escolas públicas do estado do Acre e F. Costa (2003), que relaciona gestão democrática com desempenho estudantil no estado de Tocantins.

Há uma separação importante nos estudos sobre gestão democrática. De um lado, há uma quantidade razoável de estudos que parecem ser predominantemente prescritivos, isto é, voltados a apresentar soluções acerca de como deve a escola pública se organizar para democratizar sua gestão. De outro lado, há estudos mais analíticos, os quais procuram descrever e analisar problemas e situações da gestão democrática. Dentre esses trabalhos, as teses de Fortuna (1997) e Schechter (1993), bem como as dissertações de Hora (1992) e Ghanem Junior (1992), parecem ser exemplos de trabalhos menos prescritivos e mais descritivo-analíticos, isto é, fazem mais o trabalho de entender as razões que fazem a escola (de qualquer nível) ser o que ela é, e estão menos preocupadas com a definição do que deve ser produzido pela escola na perspectiva de democratizar sua gestão. Via de regra, os estudos que especificamente tematizam experiências de gestão democrática se encaixam neste segundo tipo. Já os estudos que tratam de discutir a participação dos diferentes segmentos na gestão escolar dão evidências de que se encaixam, em sua maioria, na primeira definição. São exemplos deste caso, as teses de Mutim (2000) e Tosi (1993) e as dissertações de Almeida (1993) e Sales (1993).

Na categoria Instrumentos de Gestão, incluem-se os trabalhos que versam sobre planejamento escolar, avaliação institucional, associações de pais e mestres, dentre outros assuntos, excetuando-se apenas aqueles que tratam do conselho de escola, o qual, apesar de ser considerado um instrumento de gestão, foi tratado como tema principal. O tema instrumentos de gestão foi discutido por 68 (sessenta e oito) trabalhos, o que equivale a 13,2% do total, e que se concentram, majoritariamente, nos últimos onze anos do período analisado, uma vez que houve apenas três trabalhos nos primeiros sete anos (1987 a 1993). Os temas específicos mais tratados foram o projeto político-pedagógico, associações de pais e mestres e avaliação institucional. Houve apenas três teses de doutorado versando sobre o tema e sessenta e cinco dissertações de mestrado.

Chamam a atenção as discussões sobre o papel do projeto político-pedagógico na organização e gestão da escola, pois registrou-se mais da metade dos trabalhos sobre instrumentos de gestão nesse tema específico. É também interessante observar que esses trabalhos começaram a surgir, com a compreensão de que são instrumentos de gestão escolar, somente a partir de 1996, não havendo qualquer registro de teses ou dissertações nos primeiros dez anos do período analisado. Uma hipótese que pode ajudar a explicar isso faz referência à promulgação da LDB, em 1996, que coloca a necessidade das escolas brasileiras de produzirem sua proposta pedagógica. Mesmo não

se tratando da mesma coisa (proposta pedagógica e projeto político-pedagógico), o incentivo legal às escolas brasileiras para que se debruçassem sobre o seu currículo e planejamento pode ter reverberado na produção científica sobre o tema²³. A tese de doutorado de Huet (2000) é um dos tantos trabalhos que tratam deste tema específico, ao relatar e analisar uma experiência de gestão de uma escola pública no interior de São Paulo, na qual a própria pesquisadora auxiliou a construção da proposta pedagógica voltada à inclusão do aluno, à melhoria da aprendizagem e à democratização da gestão, tendo, como pano de fundo, o desenvolvimento das políticas educacionais. As dissertações de mestrado de Recaman (1996), Duarte (2000) e Brito (2002) são também exemplos de trabalhos que tomam a análise do projeto político-pedagógico como ferramenta de gestão escolar, e o fazem considerando experiências efetivadas em diferentes escolas do país. Um aspecto importante destacado por esses e outros autores que tratam desse tema, diz respeito à mudança na concepção de planejamento e organização escolar com o advento do projeto político-pedagógico, em especial se se consideram as formas técnicas de planejamento difundidas durante as décadas de 60 e 70 e contra as quais os estudos do começo dos anos 80 se levantaram, como discutido no capítulo II. Essa mudança de concepção está presente na produção acadêmica, pois são encontrados prioritariamente estudos de caso sobre a construção/avaliação do projeto político-pedagógico e suas possíveis relações e impactos na democratização da vida escolar.

São em número bem menor os estudos sobre as associações de pais e mestres. Em levantamento anterior (Souza, 2006a), essa pequena quantidade de trabalhos sobre tal temática já era destacada. Foram encontrados apenas três estudos que tratam da temática, o que equivale a pouco mais de 4% do conjunto de trabalhos sobre os instrumentos de gestão escolar. Há outros estudos que tratam, de alguma forma, da APM, como é o caso da dissertação de Araújo (1998) ou do trabalho de mestrado deste pesquisador (Souza, 2001), mas esses estudos não tomam a APM como centro das suas preocupações, colocando-se mais como campo empírico do que como objeto de estudos. Os poucos trabalhos que tratam da APM como objeto de estudos são a dissertação de Minasi (1997), que apresenta um estudo de caso acerca das relações entre a participação dos pais na APM e o desenvolvimento do saber dos próprios pais e alunos de uma

²³ Não parece haver coincidência entre os autores que tratam deste objeto, acerca da sua denominação. Há autores que afirmam que a proposta pedagógica é o currículo da escola e, como tal, estaria compreendido dentro do projeto político-pedagógico, documento mais amplo que conteria as principais referências para a organização e gestão escolar.

escola pública em São Paulo; a dissertação de E. G. Oliveira (1999), voltada a descrever e analisar a origem e a evolução das APM na Rede Estadual Paulista; e a dissertação de E. B. Oliveira (1999), que discute as relações entre a APM e o diretor escolar na busca pela democratização da gestão. É intrigante esta pequena produção de trabalhos sobre esse tema, pois as APM são instituições que estão ao lado das escolas públicas há bastante tempo, por vezes quase se confundindo com elas e com presença marcante no cotidiano da gestão escolar. Nos anos 90, em particular, os programas de transferências de recursos financeiros elegeram uma forma privilegiada de fazer com que as escolas públicas recebessem dinheiro público e essa forma passa quase sempre pela APM, tendo-a como unidade executora do recurso público através dos chamados programas de descentralização financeira. Nem mesmo os estudos que discutem esses programas privilegiam a análise da APM. Os estudos mais centrados na escola também não parecem ver na APM um objeto interessante para compreender a dinâmica da escola e nem mesmo da sua gestão, logo há uma lacuna razoável na produção nessa área no país que deixa de tratar de forma devida esse importante mecanismo de gestão escolar.

Foram encontrados dois trabalhos de mestrado tratando do grêmio estudantil. É curioso que a organização estudantil não seja objeto de estudos mais acionados, pois a literatura (Paro, 1995) a tem sugerido como aspecto importante no processo de democratização da gestão escolar. Os trabalhos em questão são as dissertações de M. Fernandes (2001) e M. Sá (2004). Aquela trata de observar a criação e organização de grêmios e sua articulação com outros movimentos na sociedade, em particular com a organização sindical, com o intuito de observar a compreensão do aluno/trabalhador sobre a importância de participação em instituições representativas dessas naturezas; e este outro objetiva investigar o processo de criação dos grêmios estudantis em escolas públicas em São Paulo, articulando-o com a sua importância no desenvolvimento de uma gestão mais participativa.

A categoria Modelo de Gestão representa 12,5% do total dos trabalhos (sessenta e quatro pesquisas) e engloba aqueles estudos que tratam da discussão, avaliação ou prescrição de determinados modelos de gestão escolar, excluindo-se apenas os que trataram de fazer o mesmo com as experiências de gestão democrática, nesse momento compreendida como método de gestão, a qual, conforme já comentado, foi tratada em tópico próprio. Dos sessenta e quatro estudos sobre modelos de gestão, 48 (quarenta e oito) foram dissertações de mestrado e 16 (dezesseis) foram teses de doutorado, distribuídas principalmente nos últimos dez anos do período em questão, uma vez que

apenas três trabalhos foram produzidos entre 1987 e 1994. Os temas específicos mais abordados tratam da gestão da qualidade total, plano de desenvolvimento da escola – PDE e escolas cooperativas.

Os estudos sobre a gestão da qualidade total estão quase integralmente localizados nos últimos sete anos do período analisado (quase 90%, ou 15 trabalhos), o que corresponde ao período de surgimento e/ou incremento desse modelo de gestão na educação brasileira. Destacadamente, tem-se os trabalhos de doutorado de Vieira (2000), que tem como tema a produção de um controle sobre o trabalho docente dentro da lógica desse modelo de gestão, e de A.P. Silva (2003), que procura estudar as conseqüências e desdobramentos a partir da aplicação da gestão de qualidade total em uma unidade escolar de formação profissional de São Paulo. O autor conclui que essa forma de gestão não consegue atingir a escola nos seus pressupostos básicos e se concretizar institucionalmente como modelo de gestão. Há, também, as dissertações de mestrado de Bedê (2002) que realiza um estudo em uma escola técnica no Rio de Janeiro, procurando identificar o processo de implantação da gestão da qualidade total e as suas conseqüências para os objetivos institucionais da escola; e a de M.A. Silva (2002), que procura mostrar a resistência de uma dada escola à implantação do modelo da gestão da qualidade total pelo sistema de ensino em Minas Gerais, adotando outro modelo, a Escola Sagarana. A marca desses e da maioria dos demais trabalhos que tratam da gestão da qualidade total é o da crítica ao modelo. Mas, há também aqueles que o defendem. Hiene (2002) e Freiesleben (2003) são dois dos trabalhos que se enquadram nessa perspectiva, dedicando-se inclusive a apontar formas e alternativas para a implantação mais adequada do modelo na organização e gestão de escolas públicas.

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), criado pelo Fundescola/FNDE/MEC, também é objeto de investigação de dissertações de mestrado. Todas elas localizadas nos últimos três anos investigados (2002, 2003 e 2004) e produzidas em universidades do Nordeste ou do Centro-oeste do país, devido provavelmente ao fato do PDE ser um programa governamental voltado para essas regiões, bem como para a região Norte. A maioria desses trabalhos identifica no PDE as bases conceituais da gestão da qualidade total. O trabalho de J.D. Santos (2003) é um dos que têm essa avaliação. A autora procura analisar os impactos que esse modelo teve na organização e gestão da escola e os seus resultados mostram que o modelo não foi incorporado integralmente pela escola, não ocorrendo mudanças sentidas na lógica de

gestão. Já L.G. Silva (2004) concluiu que a metodologia do PDE, por expressar uma dada lógica gerencial, diminui as possibilidades de participação das pessoas na gestão escolar, dificultando o desenvolvimento de um dos objetivos escolares que é o de auxiliar no redimensionamento do poder na sociedade. E Terra (2004) também aponta as características gerenciais, de tipo empresarial, do modelo, associando-o às concepções de gestão da empresa privada, como sendo uma importação desse universo para a escola pública.

As escolas cooperativas são o objeto de estudo da tese de doutorado de Gomes (2001), que afirma que esse modelo se apresenta com características de funcionamento muito próximas dos estabelecimentos tradicionais de ensino particular, buscando inclusive formas de financiamento público. O autor também aponta para a ampliação deste modelo de organização e gestão escolar em um contexto de reformas neoliberais na educação, as quais apontam para a transferência de diversas obrigações estatais, como a educação básica, para o âmbito do setor privado. Já Corroa (1993), em seu estudo de mestrado, avalia a experiência da cidade de Maringá-PR, que transferiu para o setor privado a responsabilidade pela gestão da escola pública, transformando em escolas cooperativas as escolas mantidas pelo poder público.

Os demais modelos de gestão escolar tratados pelos estudos dividem-se em dois grupos. De uma parte, são apresentados outros modelos criticados pelos autores (contrato de gestão, gestão estratégica, etc.), como os acima mencionados; de outro lado, são discutidos e avaliados modelos defendidos pelos autores (auto-gestão, gestão holística, etc.). Via de regra, são estudos que tomam empiricamente os casos concretos de aplicação de modelos de gestão e os analisam com vistas a criticar, apontando seus limites, ou defender, demonstrando também suas limitações, mas destacando especialmente suas potencialidades. São trabalhos que estão, pelo menos em parte, associados e/ou embasados na discussão das teorias das organizações.

O tema Desafios da Gestão Escolar surgiu da necessidade de se classificar os trabalhos que tratavam de analisar os problemas cotidianos na gestão da escola. Por essa característica, esse tema tem interfaces marcantes com outros temas, em particular com a gestão democrática. Optou-se por se classificar nesse quesito os trabalhos que levantam e analisam os problemas da gestão democrática, porque o objeto desses estudos parece ser mais articulado com a discussão sobre o que são problemas cotidianos escolares do que com o modelo ou concepção de gestão. Assim, compuseram esse item um total de 46 (quarenta e seis) trabalhos (8,9%), todos eles concentrados nos

últimos dez anos do período analisado, isto é, a partir de 1995. Os temas específicos mais tratados são a gestão financeira, as relações entre a gestão escolar e a qualidade de ensino e os problemas na efetivação da democratização da gestão escolar.

Os aspectos da gestão financeira são tratados por trabalhos de mestrado, todos eles situados nos anos de 2001 e 2002. São trabalhos que procuram analisar experiências e problemas cotidianos referentes à face financeira da gestão escolar, alguns destacando os impactos gerados nas escolas com a constituição de programas de descentralização financeira, como são os casos deste pesquisador (Souza, 2001), I. Santos (2001) e Guedes (2002), e outros, como Maldi (2002) e Siqueira Jr. (2002), avaliando experiências de autonomia financeira. São todos trabalhos voltados à compreensão mais crítica sobre o incremento de tarefas de natureza financeira nas escolas públicas, isto é, procuram identificar tais problemas e encontram nas suas origens, quase sempre, elementos da política educacional, uma vez que a organização dos sistemas de ensino no país tem pressuposta uma centralização da gestão financeira. Logo, quando escolas são chamadas/provocadas a assumirem tal tarefa, deriva-se que se trata, inevitavelmente, de câmbios na política de financiamento para a manutenção das unidades escolares. Mas há um outro aspecto nesses estudos. Parte deles, pelo menos, destacam os elementos problemáticos internos na lida com as questões financeiras, destacando o papel que os dirigentes escolares e processos de gestão têm com o seu (in)adequado encaminhamento.

Os estudos sobre os problemas articulando a qualidade educacional²⁴ e a gestão escolar são tratados, dentre outros, por Pinto (2001), que debate os problemas pedagógicos na passagem da 4ª para a 5ª série do ensino fundamental decorrentes dos processos de gestão escolar. A autora conclui que a gestão escolar deve dedicar especial atenção à orientação do professor, reavaliando suas funções e oportunizando melhores condições de formação e qualificação profissional; A. Oliveira (2002), que constrói um modelo de avaliação da qualidade em escola rural do Distrito Federal, partindo do reconhecimento dos problemas atinentes ao pleno desenvolvimento pedagógico da instituição escolar; e R.C. Silva (2003) que procura encontrar as influências da gestão escolar na qualidade de ensino, através do desenvolvimento do projeto pedagógico. A maioria desses trabalhos trata de mostrar como a gestão escolar pode possibilitar o

²⁴ Alguns trabalhos denominam de Qualidade de Ensino, outros de Qualidade de Ensino-Aprendizagem. Por se compreender que estão, em linhas gerais, tratando de questões semelhantes, e para padronizar a classificação, optou-se pela denominação Qualidade Educacional.

incremento da qualidade de ensino, sendo marcadamente estudos prescritivos. É certo que essa prescrição decorre da identificação, descrição e análise de problemas concretos correlatos à qualidade educacional, mas ainda assim, trata-se de tentativas de solução desses problemas em uma perspectiva prática efetiva. Há, contudo, trabalhos que demonstram em que medida a gestão escolar tem contribuído para o incremento da qualidade educacional, tratando-se desta forma de estudos de avaliação de experiências de gestão.

As questões problemáticas acerca da democratização da gestão da escola também estão tratadas nesse tópico sobre os desafios da gestão escolar. São exemplos, os trabalhos de mestrado de Hora (2002), que avalia a experiência participativa na gestão de uma escola pública na Bahia e demonstra as contradições que atravessam o exercício da prática educativa que ora se apresenta como participativa e democrática e ora como uma prática de natureza centralizadora; R.R. Silva (2002), que aprecia a concreticidade da experiência de democratização da gestão das escolas públicas na cidade de Ponta Grossa-PR; e Quinonero (2002), que procura discutir os problemas decorrentes da relação entre a administração do sistema de ensino e as escolas, identificando nesta relação os limites e possibilidades de contribuição para a autonomia pedagógica e a construção do sujeito coletivo. A autora conclui que a gestão democrática, se reforçada pelas políticas educacionais, pode contribuir para maior autonomia pedagógica da escola.

Os outros trabalhos que tratam de discutir os desafios da gestão da escola transitam por temas diversos, como os problemas decorrentes da alta rotatividade de professores em escolas públicas, as dificuldades no enfrentamento dos desafios trazidos pelas novas tecnologias no ambiente escolar, impactos das políticas educacionais no ambiente escolar, até questões referentes à afetividade e ludicidade. É importante, de qualquer forma, destacar mais uma vez o período (pós-1995) desses estudos que colocam no centro das suas preocupações os problemas cotidianos da escola, pois isso pode demonstrar uma certa tendência para pesquisas que privilegiem a análise da situação concreta da escola, perspectiva esta que não estava dada até o início dos anos 90.

Os trabalhos que colocam o Conselho de Escola²⁵ como centro das preocupações nos estudos sobre a gestão escolar também são significativos, respondendo por 6,8% (35 – trinta e cinco trabalhos) de toda a produção na área. Mas, esses trabalhos não são encontrados ao longo de todo o período. Eles surgiram apenas em 1991 e estão presentes em quase todos os anos a partir de então, com exceção a 1993. Isso se deve ao fato de que essa temática está relacionada às condições reais de organização da gestão escolar e, na década de 80 e 90, apesar dos reclames dos educadores, havia poucas experiências sobre a implementação desse mecanismo na escola pública brasileira, não suscitando o debate acadêmico sobre o tema. Os primeiros trabalhos a tratarem desse tema foram as dissertações de Montenegro (1991) e de Von Gal (1991), ambas voltadas a discutir as relações entre o Conselho e a ampliação da participação na gestão da escola pública em São Paulo.

O trabalho de doutorado de Pinto (1994) é a primeira tese a tratar do objeto, nela o autor constrói um modelo de análise para o estudo das organizações a partir da teoria da ação comunicativa de Habermas e utiliza-a para estudar o Conselho de Escola. Em estudo de caso, o autor mostra as dificuldades, os limites e as potencialidades dessa instituição de gestão escolar. Outro estudo nesse campo é a tese de doutorado de R.B. Camargo (1997), que toma elementos de campos epistemológicos não tão próximos para estudar a gestão da escola pública paulistana, discutindo e analisando as dificuldades e possibilidades do Conselho de Escola como centro das ações de poder da escola. É uma tônica nos estudos sobre o Conselho a apresentação do elemento “possibilidades”, ou “alternativas” de organização e funcionamento, numa perspectiva um pouco prescritiva.

De toda forma, a maioria dos trabalhos nessa área estudou casos objetivos de Conselhos em funcionamento, a partir de observações, entrevistas, documentos, o que evidencia uma preocupação com o *modus operandi* da gestão na prática cotidiana escolar. Todavia, há estudos que apresentam aquele lado mais normativo, como é o caso da dissertação de mestrado de Ciseski (1997). Este trabalho analisou a proposta de governo na gestão 1989-1992, na capital paulista, no que tange à ampliação da participação na gestão escolar. Analisando sua própria prática, a autora também demonstra as limitações da implantação dos colegiados escolares e dedica um tanto do

²⁵ Os diferentes trabalhos denominam o Conselho de diversas formas: Conselho de Escola, Conselho Escolar, Colegiado Escolar. Para efeitos de classificação considera-se que essas denominações não alteram o sentido do objeto em estudo.

seu trabalho em demonstrar como devem funcionar mecanismos como o Conselho de Escola, tendo em vista a democratização da gestão escolar.

Há outros estudos com essa mesma abordagem, como é o caso de Markus (1997). A maioria dos demais estudos sobre os Conselhos, como Carvalho (1992) e Vilela (1997) e outros, se somam àquela outra perspectiva descrita anteriormente, voltada mais à descrição e análise dos Conselhos de Escola.

Há estudos que tratam do Conselho de Escola, ou da Gestão Democrática, ou de outros temas, todavia tendo como objeto as questões atinentes à participação dos sujeitos que atuam na escola (diretores, pedagogos, professores, demais funcionários, alunos e suas famílias, comunidade do entorno) nos seus processos de organização e gestão. Assim, considerou-se a participação como um tema próprio para efeitos desta classificação. São ao todo 33 (trinta e três trabalhos), que equivalem a 6,4% do total dos estudos sobre gestão escolar e se iniciaram a partir do quarto ano do período analisado, estando, a partir de então, distribuídos praticamente ao longo de todo o resto do período (não foram encontrados trabalhos nos anos de 1987, 1988, 1989 e 1995). A preocupação central desses trabalhos está na (não) participação dos alunos e, principalmente, dos seus familiares nos processos de gestão escolar. Tanto que, se somados esses estudos que tratam da participação dos alunos, dos seus pais ou de ambos, teremos um conjunto de mais da metade dos trabalhos sobre participação. As preocupações também quanto à própria idéia e às facilidades/dificuldades de participação (dos mais diversos sujeitos) em gestões escolares que se pretendem democráticas perfazem um conjunto razoável de trabalhos.

Samartini (1994), em sua tese de doutorado, desenvolve um estudo em escolas estaduais de São Paulo acerca das dificuldades para a ampliação da participação dos alunos e seus pais na gestão da escola pública e conclui afirmando que, apesar dessa participação ser ainda incipiente, o momento pelo qual o país então passava favorecia a sua ampliação e que, dessa forma, as condições para a ampliação da gestão democrática poderiam ser construídas pela própria escola pública. Bueno (1994) também se preocupa, em sua pesquisa de mestrado, com a participação dos pais dos alunos na gestão democrática da escola pública, porém foca seu estudo nos diferentes tipos de famílias e revela que as famílias possuem práticas, atitudes e comportamentos diferenciados no que concerne à participação na escola e, observando que algumas famílias são mais ausentes e outras mais presentes na escola, finaliza com a idéia de que haveria evidências de que as condições sócio-econômicas e culturais dessas famílias e

as expectativas quanto à escolaridade de seus filhos têm impacto no grau de participação na escola.

Já Gattiboni (2001), também em dissertação de mestrado, analisa quatro escolas no Rio Grande de Sul, na busca de explicações sobre as dificuldades de ampliação da gestão participativa. Encontra, dentre outros aspectos, que professores, diretores e pais de alunos nem sempre têm o mesmo conceito de participação na vida escolar. Isso levou a autora a concluir que a gestão democrática ainda não é uma prática comum, uma vez que também não parece haver participação ampliada das pessoas na organização política da própria sociedade. A dissertação de mestrado de Correa (2001) trata das possíveis relações entre a participação dos pais na escola e a qualidade do ensino. A autora trata dessa relação em um nível de ensino pouco explorado no que tange à gestão democrática: a educação infantil. E, como um último exemplo dos temas específicos sobre a participação, tem-se o estudo de mestrado de Schaiblich (2002), que desenvolveu um estudo de caso para compreender melhor as diferentes estratégias de participação em uma escola que se pretende democrática. O autor conclui que há uma participação decretada, sustentada na legislação, que garante o espaço para os diferentes sujeitos atuarem na gestão escolar. Mas, ao que parece, o autor vê que as pessoas naquele universo utilizam, por vezes, de uma estratégia de não-participação com o intuito de impedir a ocorrência de algumas ações determinada pelos dirigentes escolares ou, de outro lado, há também movimentos em prol da participação, pois há, em dadas situações normatizadas, uma não-participação decretada voltada a impedir a participação dos sujeitos em dados espaços e ações.

As Concepções de Gestão Escolar são entendidas aqui como estudos que privilegiam discussões mais teóricas sobre as bases que sustentam a gestão escolar. Talvez fosse possível se associar esta categoria com a de modelos de gestão escolar, contudo, neste caso apenas se incluem os trabalhos que promovem a avaliação da aplicação de tais modelos, e não aqueles que destacam os elementos conceituais que poderiam embasar esses modelos. São ao todo 27 (vinte e sete) trabalhos, que correspondem a 5,3% do total, distribuídos ao longo de todo o período analisado.

Há vários temas específicos tratados nesse item, da auto-gestão tratada por Galvão (1998), que a destaca como ponto inicial do processo de gestão da escola pública, e, a partir da teoria da complexidade, entende que a escola pode ser vista como um ser vivo, apto à interação, desenvolvimento e adaptação; até a concepção teórica da gestão da qualidade total, como o trabalho de Costa (1997), o qual tem o intuito de

compreender o significado de qualidade total na educação, demonstrando a proximidade entre os elementos dessa concepção e a ênfase nos aspectos administrativos e financeiros da organização escolar. Esta autora conclui que a qualidade total pretende expressar uma dada prática no campo da educação, na qual a escola é compreendida como uma instituição fundamental para a produção da capacidade de trabalho, a partir de uma racionalidade organizacional própria da empresa privada, racionalidade esta que se coloca como o grande paradigma para a organização e funcionamento das demais instituições sociais.

Outros trabalhos tratam de teóricos da produção acadêmica no campo, destacando estudos sobre A. Carneiro Leão (Luz, 2004) ou as contribuições do pensamento de M. Weber (Pereira, 2004). E há, ainda, pesquisas que discutem a terminologia dos termos administração escolar/gestão escolar (Martelli, 1999), dentre outros objetos. Enfim, é certo que as pesquisas classificadas em outros itens também tratem de concepções de gestão escolar, o que dificulta compreender melhor quais são as tendências predominantes na pesquisa que versa sobre essa temática. De qualquer forma, afora algumas exceções, aparentemente esses são trabalhos que discutem as questões conceituais mais atuais (a seu tempo), tratando de auxiliar na explicação das concepções que embasam a ação na política e gestão educacional.

Estudos sobre as ações de tomar decisões, de planejar, de identificar problemas, de avaliar, etc., dentro de quaisquer dos instrumentos de gestão, compõem esta categoria sobre os processos de gestão escolar. São ao todo 17 (dezessete) trabalhos, correspondendo a 3,3% do total, localizadas majoritariamente ao final do período, uma vez que mais de 80% desses trabalhos foram produzidos após o ano 2000. Contudo, há dois trabalhos logo no início do período, em 1988 e 1989. O planejamento compõe o tema específico predominante. Juntam-se a ele as questões da avaliação, da qualidade de ensino e dos processos de tomadas de decisões.

A tese de doutorado de H. Lima (1989) procurou discutir os mecanismos de matrícula e organização de processos de controle de estudantes na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Buscou investigar as transformações necessárias à universidade e as perspectivas de formação dos estudantes. Conclui a autora que a reorganização do regime escolar é necessária e imprescindível. Outro exemplo dos trabalhos sobre os processos de gestão é a dissertação de Rocha (2000), que procura compreender as relações entre a tomada de decisões e democratização da escola. A autora, após acompanhar o trabalho em diferentes escolas, conclui que a ausência de autonomia

dessas escolas, leis inadequadas, dificuldades de compreensão sobre o papel do Conselho de Escola e a incapacidade da comunidade para o enfrentamento de uma gestão centralizada têm ampliado as dificuldades para as mudanças nos processos de tomada de decisões, dificultando a democratização da gestão na escola. Outro trabalho sobre processos de gestão é a dissertação de Martins (2002) que discute as ações da gestão escolar em favor da formação dos professores. A autora aponta que o estilo de gestão faz diferença para que as pessoas se sintam parte do processo e, ao avaliar uma experiência mais democrática, conclui que na escola, quando aberta à comunidade, com um diretor que se coloca como um educador, há motivação e incentivo aos professores para investirem na sua formação.

A dissertação de L. Santos (2003) também é mais um trabalho voltado a observar a prática dos processos de gestão, cuja análise, neste caso, estava centrada na identificação dos problemas decorrentes da articulação entre as faces administrativa e pedagógica da gestão escolar. E, por fim, a dissertação de Griboski (2004), que objetivou verificar se as escolas da rede municipal de ensino de Santa Maria possuem práticas e processos diferenciados de gestão em favor do desenvolvimento da gestão democrática, modernização da gestão e qualidade na aprendizagem dos alunos. A autora ressalta os processos mais importantes da gestão escolar, destacadamente aqueles que corroboram para a qualidade na gestão da educação.

Os conflitos que estão presentes nesses processos de gestão, assim como os elementos atinentes ao poder difuso nas instituições escolares, foram tratados por várias pesquisas, aqui classificadas no tópico Relações de Poder, que representa 3,1% do total dos estudos sobre gestão escolar (16 – dezesseis trabalhos), distribuídos ao longo de praticamente todo o período analisado (1987/2004). As relações de poder no cotidiano escolar perfazem o principal tema específico discutido nesse item. Lucchesi (1995), em sua dissertação de mestrado, é um dos estudos que trata dessa questão, com o objetivo de compreender as microrelações de poder na escola, e para tanto destaca o papel da lei e, principalmente, das correlações de forças presentes nas ações mais cotidianas da escola. Palumbo (1996) produziu um outro trabalho de mestrado versando sobre essa mesma temática, com o intuito de observar as formas pelas quais o poder se expressa na gestão escolar e os mecanismos de resistência a ele. A autora aponta para a importância de se observar, neste objeto, o que é aparente e o que está subjacente às ações dos sujeitos na escola.

E, ainda sobre o poder no cotidiano escolar, tem-se a dissertação de S. Santos (2004), voltada a analisar as relações de poder em instituições escolares do município de Juazeiro-BA e, mais propriamente, as relações de poder entre diretores, coordenadores pedagógicos e professores. O trabalho se dedica especialmente a inferir as relações entre o poder e seus impactos nos relacionamentos e nas atividades pedagógicas e administrativas da escola.

Outro tema específico estudado se refere às relações entre burocracia e poder na escola e, nesse sentido, tem-se os estudos de J. Santos (1990), que consiste em uma análise bibliográfica das relações burocráticas e de poder presentes na instituição escolar; e a tese de Castro (1994) que procura mostrar as relações de poder em duas escolas de Belo Horizonte-MG, sustentando-se teoricamente em M. Weber e P. Bourdieu. A autora aborda as relações de poder nas escolas em momentos distintos: no cotidiano, no qual a formalidade e impessoalidade da burocracia sustenta o poder simbólico e, em momentos pontuais (como movimentos grevistas, eleições de diretores), nos quais o poder simbólico cede lugar ao poder explícito.

Há, ainda, estudos sobre a administração de conflitos na escola, como é o caso da dissertação de mestrado de D. Gonçalves (1992), que investiga a origem e natureza dos conflitos escolares e as formas como são administrados. Violência, disciplinamento, desvio de funções (Rosário, 2000; Polizellio, 2000; Marcili, 2001) também são aspectos tratados pelos estudos que colocam o poder no centro das suas atenções. São, na sua maioria, trabalhos preocupados com as relações de poder presentes na escola, ou melhor, nas relações intraescolares. Há excessões, como é o caso da dissertação de Piolla (1987), que procura estudar tais relações entre os níveis diretivos do sistema de ensino e os dirigentes e professores das escolas. A tônica, contudo, é de compreender o que se passa entre os sujeitos presentes no cotidiano escolar. Sente-se a ausência, todavia, de estudos que, nesse mesmo universo, discutam as relações de poder envolvendo os trabalhadores não docentes, ou os alunos e seus familiares.

Um dos elementos centrais, nas discussões que tratam da gestão escolar, diz respeito às limitações e possibilidades da ação autônoma coletiva na/da escola. A Autonomia é, assim, um dos temas classificadores neste levantamento. São 16 (dezesseis) trabalhos (3,1%), concentrados majoritariamente nos últimos oito anos do período analisado, havendo apenas três trabalhos anteriores a 1997, todos eles no ano de 1994. As relações entre a autonomia e a democratização da gestão escolar compõem um dos principais temas específicos abordados. A dissertação de Borges (1997) é um desses

trabalhos. A autora apresenta um estudo de caso realizado no Distrito Federal, enfocando a relação existente entre a autonomia, a democratização da escola e a qualidade de ensino, com destaque especial à participação. A preocupação com essa problemática leva-a a explorar a idéia da conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da escola pública de qualidade.

Gaspar (2004) apresenta um outro trabalho também nessa linha, analisando a autonomia da escola pública estadual em São Paulo. A autora constatou que tanto a legislação educacional quanto o discurso das autoridades incitam as escolas públicas à constituição de uma identidade autônoma, vinculando a gestão democrática e a construção do projeto pedagógico como condições para essa autonomia. O trabalho conclui que somente a lei não é suficiente para cambiar a organização das escolas, faz-se necessário um efetivo processo de construção da autonomia, o que somente seria possível com a participação de sujeitos coletivos. Por fim, a autora constata que a autonomia da escola pública está mais no plano de idealização e esvaziada de seu significado, do que compondo os referenciais cotidianos de organização.

Um outro tema específico tratado é a relação entre autonomia e projeto político-pedagógico. Albuquerque (2003) produziu uma dissertação de mestrado versando sobre esta temática e procurou analisar as faces da gestão escolar focada nos níveis da autonomia no processo de construção do Projeto Político-Pedagógico em duas escolas. Os resultados do trabalho mostram semelhanças quanto à ideia e prática de uma autonomia decretada. A autora afirma, ao final, que o Projeto Político-Pedagógico demonstra ser uma possibilidade para o exercício da democracia, assim como a autora conclui que a organização própria de cada escola é determinante no avanço nos níveis de conquista da autonomia.

Outra autora que discutiu este tema específico foi T. Silva (2003), que em um estudo em escolas de Natal-RN, procura identificar a real importância da implementação da autonomia escolar através da construção do projeto político-pedagógico. Os resultados da pesquisa evidenciam, ainda, uma autonomia limitada e restrita. A pequena participação dos professores e funcionários na concepção e execução do projeto político-pedagógico é considerada pela autora como um indicativo da fragilidade da gestão escolar. Chama a atenção o fato de aparentemente não haver estudos sobre as questões referentes à autonomia do sujeito individual na escola. É certo que a escola é uma instituição que trabalha com grandes grupos e em ações coletivas e também é certo que a gestão escolar calcada ou não na democracia se pauta,

normalmente, pelo atendimento aos interesses de uma suposta maioria de pessoas. Todavia, é curioso que em estudos que estudam a autonomia a preocupação com a posição dos indivíduos ou com a democracia como política do sujeito (Touraine, 1998) não estejam presentes.

A escola pensada como o ambiente ou como o cenário no qual a política ocorre é a abordagem recorrente dos estudos sobre Clima Organizacional, que compõe o penúltimo tópico tratado nesta classificação. São apenas sete estudos, correspondendo a 1,6% do total das pesquisas sobre gestão escolar, que estão localizados a partir de 1997. Chama a atenção o fato de que esse é o único tema do levantamento em que há mais teses de doutorado (quatro) do que dissertações de mestrado (três). O clima e a ambiência escolar e as relações com os problemas da gestão escolar perfazem um dos temas específicos mais citados. Esse tema é tratado por França (1997) e por A. Santos (2001). Aquele estuda quatro escolas em Uberlândia-MG, com o intuito de caracterizar o clima organizacional e perceber as relações nesse ambiente entre os professores e os dirigentes escolares. O autor demonstra a relevância de se viabilizar a participação dos professores nos processos de tomada de decisões, pois isto pode contribuir para a visão que os professores têm dos processos de gestão escolar. O outro autor também discute o clima organizacional de maneira a demonstrar o impacto das relações interpessoais na organização escolar. Esse estudo conclui que a educação é carente em pesquisas voltadas ao tema e que são poucos os gestores que lançam mão da avaliação do clima em suas escolas.

A tese de doutorado de Brito (1998) é um dos estudos que pauta a questão da cultura associada ao clima escolar. Com a intenção de projetar caminhos para a escola, a autora trata dos problemas decorrentes do desconhecimento que os administradores dos sistemas de ensino têm em relação à cultura escolar e em que medida este desconhecimento é danoso ao meio ambiente escolar.

Outro estudo que pauta a questão da cultura escolar e suas relações com a gestão é a tese de Teixeira (1998). Contudo, este trabalho não se pauta pelas mesmas preocupações do anterior. A autora dedica-se a produzir uma reflexão sobre os possíveis impactos promovidos na cultura escolar pelas políticas educacionais e, de outro lado, os movimentos dos mecanismos próprios da cultura organizacional da escola na manutenção das suas históricas posições. A pesquisa realizada em três escolas de Juiz de Fora-MG, conclui que o projeto político pedagógico implantado não representou significativa mudança da cultura da “repetência” pela cultura da “escola eficiente”,

objeto central das políticas analisadas. São, na sua maioria, trabalhos que abordam a gestão escolar em um prisma diverso dos períodos anteriores, discutidos nos capítulos iniciais desta tese, uma vez que tomam a escola como uma instituição que possui um cultura própria.

Este levantamento se encerra com a apresentação do último grupo de estudos. São os trabalhos que objetivam de alguma forma produzir levantamentos sobre a produção de pesquisa no campo da gestão escolar, tomando alguns aspectos próprios desse campo para tanto. São ao total sete estudos, os quais representam 1,6% do total das pesquisas no campo, todos encontrados nos últimos cinco anos do período analisado. Chama a atenção o fato de que cinco dessas sete pesquisas foram produzidas na mesma universidade, UNESP (Campus Marília), demonstrando uma dedicação especial dessa instituição aos estudos dessa natureza.

Os temas específicos não se repetem neste caso. A tese de doutorado de M. Lima (1999) analisou a presença e o papel da psicologia nos estudos do campo da gestão escolar, estudando os resumos dessas pesquisas veiculados no Dissertation Abstract International (DAI), no ano de 1996, e encontrou um total de 1403 (um mil, quatrocentos e três) teses. A autora conclui que a psicologia, em especial a psicologia organizacional, tem grande presença na temática pesquisada em gestão escolar. Outra tese de doutorado a produzir um estado da arte foi o trabalho de Távora (2002), voltado ao levantamento da produção acadêmica sobre o projeto político-pedagógico, com o intuito de verificar as tendências dominantes acerca deste tema. A autora identifica um marcante problema de terminologia básica no entorno do seu objeto, sendo uma área que se caracteriza pela sua polissemia. O trabalho conclui afirmando que a produção acadêmico-científica sobre o projeto político-pedagógico vem se concretizando tanto nos aspectos quantitativos como qualitativos.

Já a tese de Maia (2004) trata do levantamento da trajetória do conhecimento em gestão educacional, especificamente veiculado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). A autora destaca nesta análise características que constituem um pensamento de organização e gestão da educação bastante original. A dissertação de mestrado de Ribeiro (2001), por seu turno, teve como objeto de estudo a evolução do conhecimento em gestão escolar no Brasil. E, para tanto, o pesquisador trabalhou com o resgate histórico das obras de seis importantes autores do período entre 1950 e 1980. M. R. Lima (2002), também em dissertação de mestrado, estudou a produção teórica da gestão escolar no Brasil, porém limitando o seu período à década de

1990. A autora conclui percebendo a existência de pelo menos dois modelos teóricos que se destacaram e influenciaram o pensamento na área, denominadamente o modelo racional/burocrático e o modelo político. Ordonhes (2002), em seu estado da arte, procurou mapear a produção acadêmica nas décadas de 70 a 90, em São Paulo, acerca da gestão escolar e do papel do diretor.

E, por fim, Beraldi (2003), que trata do levantamento do conhecimento produzido em gestão escolar no Programa de Pós-Graduação da UNESP-Marília. A autora apresenta os autores mais influentes e mais citados e percebe que no Brasil não houve a constituição de um campo teórico com modelos próprios acerca da gestão escolar, uma vez que os modelos preferenciais continuam sendo, segundo a pesquisadora, releituras e interpretações de teorias administrativas clássicas (Taylor, Faiol), isso porque a gestão educacional teria se apoiado fortemente na administração empresarial.

Quadro 3.1. Temas Principais/Temas Específicos mais citados nas pesquisas sobre Gestão Escolar no Brasil – 1987/2004.

<i>Tema Principal</i>	<i>Temas Específicos mais citados</i>
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomia na gestão escolar; • Desafios da Autonomia; • Projeto Político-Pedagógico.
Concepção de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Auto-gestão e democratização da gestão; • Descentralização; • Qualidade Total da gestão escolar.
Conselho de Escola	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação e/de experiências do conselho de escola; • Conselho de escola como ferramenta da gestão democrática; • Desafios do conselho de escola.
Cultura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Clima da escola; • Cultura organizacional na organização e gestão da escola; • Dificuldades da gestão escolar.
Desafios da Gestão Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Financeira; • Gestão escolar e qualidade de ensino; • Desafios da democratização da gestão escolar.
Diretor	<ul style="list-style-type: none"> • Papel do diretor; • Provimento do cargo de diretor; • Perfil do diretor.
Estado da Arte ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Estado da Arte 1990; • Estado da Arte na UNESP; • Estado da Arte sobre o Diretor em SP; • Modelos teóricos da Administração Escolar; • Projeto Político-Pedagógico; • Psicologia e Administração Escolar; • Revista da ANPAE.
Gestão Democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação e/de experiências de gestão democrática; • Cotidiano da gestão democrática; • Qualidade de ensino e gestão democrática.
Instrumentos de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento Escolar (e mais especialmente: Projeto Político-Pedagógico); • Avaliação de desempenho e/ou institucional; • Associação de Pais e Mestres.
Modelo de Gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão da Qualidade Total; • Programa de Desenvolvimento da Escola; • Escola Cooperativa.
Participação	<ul style="list-style-type: none"> • Participação dos pais; • Participação na gestão democrática; • Participação dos alunos.
Processos de Gestão Escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento na gestão escolar; • Análise da Prática de Gestão Escolar; • Gestão Escolar e qualidade de ensino.
Relações de Poder	<ul style="list-style-type: none"> • Poder e cotidiano; • Administração de conflitos; • Poder e Burocracia.

Fonte: Banco de dados da pesquisa

²⁶ São sete os trabalhos sobre o estado da arte, cada um deles tratando de um tema ou abordagem específica.

A produção acadêmica brasileira sobre gestão escolar, no período compreendido entre 1987 e 2004, parece ter trilhado os caminhos apontados pelos temas específicos que estavam na pauta do dia. Há uma ampliação significativa de temas e abordagens com o avançar dos anos, destacadamente as questões referentes ao projeto político-pedagógico como instrumento da organização e gestão escolar; os diferentes modelos de gestão com as devidas apreciações e avaliações; as faces e desafios da gestão democrática; os elementos cotidianos do poder, da cultura escolar e dos processos de gestão; os desafios da autonomia; dentre vários outros.

Há, ainda, problemas nessa produção, em especial no que se refere à ênfase por vezes um tanto normativa de vários trabalhos sobre gestão escolar, particularmente sobre os conselhos de escola e sobre a gestão democrática, presentes de forma mais intensa no final do período analisado e que se dedicam mais a demonstrar como a escola deve se organizar para ser democrática e menos a descrever e analisar como tem se organizado a gestão da escola, democrática ou não.

O crescimento dos estudos de caso e dos trabalhos com perspectivas ditas qualitativas também merece um destaque, pois isto transgride parcialmente com as formas que a pesquisa vinha sendo desenvolvida no início dos anos 80. Contudo, não são, como é possível depreender do parágrafo anterior, garantia alguma de que não sejam estudos prescritivos e que, ao irem até a escola para analisar sua gestão, acabem por vezes mais preocupados em ou relatar experiências (bem) sucedidas de gestão (o que em si não é um problema) ou, de outro lado, terminem por apresentar um receituário de como as coisas deveriam ocorrer para o bom funcionamento (leia-se: democrático) da instituição escolar. De qualquer forma, estudos com essas perspectivas mais qualitativas permitem conhecer um pouco melhor a escola por dentro de sua própria organização e isto é algo potencialmente interessante para a pesquisa no campo.

Os estados da arte também são importantes, pois permitem-nos compreender as carreiras pelas quais a produção tem caminhado. Carece, porém e ainda, da construção de uma análise que busque cotejar as diferentes naturezas e formas como é vista a gestão escolar nessa produção toda, objetivando quantificar mais precisamente quantos trabalhos seriam reconhecidos em cada grupo característico e, especialmente, identificando se esses grupos característicos estão localizadas em períodos específicos. Esse é um tópico interessante e pendente, com vistas a um amplo estado da arte da área.

Em texto de 2006, este pesquisador já alertava para alguns temas que a pesquisa não tem privilegiado (Souza, 2006a). A pequena produção sobre as Associações de Pais

e Mestres – APM é instigante, uma vez que essas instituições por vezes se confundem elas próprias com a escola, pois são reconhecidamente instituições presentes na história da gestão escolar brasileira. Além desse assunto, continuam praticamente ausentes estudos que tratem das questões de gênero e etnia no perfil dos dirigentes escolares e/ou dos demais sujeitos da escola. Os estudos sobre o poder na escola poderiam ampliar e ressignificar suas conclusões se tomassem esses objetos de investigação. Além disso, parece não haver estudos sobre um possível “efeito-gestão”, isto é, sobre os impactos gerados pelos dirigentes escolares e processos de gestão no desempenho estudantil. Há alguns poucos estudos que relacionam esses elementos, mas não parecem transitar no campo das pesquisas sobre os chamados “efeito-escola” (Bressoux, 2003; Macbeth & Mortimore, 2001).

De outra parte, há problemas deste levantamento que decorrem dos meios por ele utilizados para a sua construção. O principal diz respeito aos resumos, tanto à sua falta de padronização quanto ao seu uso propriamente como fonte para um levantamento dessa natureza. Ou seja, de um lado, os textos que se apresentam como resumos dos trabalhos sobre gestão escolar têm diferentes formatos, propostas de organização, conteúdos, e isso dificulta uma avaliação mais criteriosa sobre a produção na área. Há vários resumos que não apresentam a metodologia da pesquisa, outros que não demonstram os resultados da investigação, outros ainda com problemas na definição das palavras-chave, enfim, parece ser absolutamente necessário, para permitir levantamentos mais qualificados sobre a pesquisa na área, que os resumos e identificadores das pesquisas de mestrado e doutorado no país cumpram com um roteiro mínimo. De outro lado, mesmo com resumos mais padronizados, ainda assim é por demais complexa a tarefa de se realizar um levantamento da produção acadêmica partindo do que esses curtos textos têm a dizer sobre as pesquisas realizadas. Os aspectos mais interessantes e/ou inovadores das pesquisas nem sempre estão destacados nesses resumos e, por vezes, são justamente esses aspectos aqueles que devem ser considerados para a compreensão do significado de uma pesquisa no conjunto das demais produções.

De qualquer forma, é importante frisar que a produção do período analisado tratou de diversas questões no campo da gestão escolar, e quando cotejada esta produção toda com os períodos anteriores apresentados nos capítulos anteriores é possível se destacar a ênfase dada aos trabalhos que trataram da gestão democrática, temática praticamente surgida neste período e para o câmbio nos estudos sobre a direção

escolar, além do surgimento de novas preocupações e de muitos outros temas. Ademais, esses temas todos foram discutidos de forma mais próxima às realidades escolares, tanto quanto é possível ser verificado. Isso, contudo, não significou modificações sentidas nos rumos do pensamento sobre a gestão escolar neste período, pois parecem ainda forte as marcas deixadas pelos estudos do período anterior. A impressão que se tem após esse levantamento todo, desde 1930 até hoje, é que a pesquisa na área da gestão escolar no Brasil caminhou pela trilha dos reclames pela sua profissionalização e adoção de paradigmas técnicos advindos da teoria geral da administração de empresa e da importação da teoria da administração escolar norte-americana, passou pelas preocupações mais pedagógicas, enfrentou criticamente os problemas decorrentes daquelas importações teóricas e perspectivou um futuro mais democrático para as escolas públicas no que tange à sua gestão.

Esse suposto *por-vir* parece ainda não vingado, ao menos na investigação científica. Há, em parte considerável da produção, um compasso de espera por novas teorias, por trabalhos que apontem novos rumos. Enquanto isto, a pesquisa caminha, mais próxima é verdade dos casos empíricos, relatando alguns bem (ou mal) sucedidos casos de democratização da gestão escolar e, em muitas vezes, normatizando ou prescrevendo as formas pelas quais as escolas devem se orientar para alcançarem aquele *por-vir*.

Essa preocupação sobre o que deve a escola fazer para resolver os seus problemas de gestão parece inata aos estudos sobre a temática, pois o campo da administração (em geral) quase sempre se caracterizou por migrar da prática à teoria, e desta para aquela (Félix, 1984), pois via de regra esteve articulado com o funcionamento prático das instituições. As soluções para os problemas da gestão escolar continuam desconhecidas, contudo. Mas, os problemas já são melhor conhecidos, e isso se deve ao acúmulo resultante da ampliação de estudos, de objetos de estudos e pelas novas abordagens desses problemas de pesquisa.

Por fim, cabe reforçar a idéia de que a produção do campo pós-1987 parece, então, tendente a compreender a gestão escolar como um fenômeno prioritariamente político. Mas, é mesmo a gestão escolar um fenômeno político? Ou se trata de uma especialidade da administração? É possível pensar a idéia de gestão democrática em qualquer uma dessas percepções? Afinal, o que é a gestão escolar? Tendo em vista essas definições, como se caracteriza o papel e natureza do diretor escolar? Essas questões e outras a elas articuladas serão tratadas na próxima parte desta tese.

PARTE II

CONCEITOS

Esta segunda parte da tese é dedicada à apresentação de conceitos. Os conceitos somente têm sentido quando nos permitem utilizá-los para compreender o mundo real. Eles são construções teóricas que têm validade quando são operacionalmente, empiricamente testados. Nessa perspectiva, a razão desta parte do trabalho é a de apresentar os conceitos que servem de base para a análise dos dados empíricos, discutidos na última parte do texto.

São dois capítulos, no primeiro (Capítulo IV) a gestão escolar é conceituada através da discussão sobre a política e o poder que são fundamentais para compreendê-la. Neste capítulo, também se debate a gestão democrática, procurando articular a democracia, o diálogo e a alteridade, no campo da política escolar. Nesse caso, o conceito (de gestão democrática) se propõe mais próximo a um *tipo ideal* weberiano, no sentido de que ele é menos expressão do que ocorre nas escolas e mais um modelo teórico levado ao limite das suas características, com o intuito de permitir também o cotejamento entre o modelo e a empiria, possibilitando a avaliação sobre a proximidade ou distanciamento da realidade da gestão escolar de uma perspectiva democrática. O capítulo encerra com uma discussão sobre o conselho de escola, ferramenta central da gestão escolar democrática. Neste tópico, o debate sobre a técnica e o mito da ciência são importantes para se questionar a própria natureza da gestão escolar.

O segundo capítulo desta parte (Capítulo V), é dedicado à apresentação de conceitos sobre a direção escolar. A sua natureza de função política é apresentada e nela são discutidos os aparentes conflitos do fazer cotidiano do diretor escolar, o qual estaria, em princípio no cruzamento de uma dupla contradição: entre o poder público e a comunidade escolar, de uma parte, e entre as responsabilidades administrativas e pedagógicas, de outra. Também são debatidas as formas de escolha dos diretores: as indicações técnicas e políticas, os concursos públicos e as eleições. Cada uma dessas formas se articula com uma dada concepção do que significa ser dirigente escolar.

CAPÍTULO IV

GESTÃO ESCOLAR: POLÍTICA, PODER E DEMOCRACIA

Gestão Escolar: conceito e objeto

Considerando estudos desenvolvidos pelo autor desta tese (Souza, 2001a; Souza, 2001b) e produzidos juntamente com outros pesquisadores (Gouveia & Souza, 2004), os quais evidenciam a forte marca política da ação dos dirigentes escolares e as tramas e redes de poder que se estabelecem nas relações cotidianas nas escolas, a gestão escolar pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre a escola pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem. Esta é uma tentativa de compreender a gestão escolar não como ela pode ou deve ser²⁷, mas como ela demonstra ser, considerando sobre o que ela recai e com quais objetivos opera.

A gestão é a execução da política, através da qual a política opera e o poder se realiza.

Não é possível separar a administração do governo, como é impossível separar a prática da teoria. A oposição tradicional entre direito constitucional e direito administrativo, ciência política e ciência administrativa, política e administração procura mostrar um mundo onde a execução está absolutamente separada da decisão, em nível dos que exercem o poder. Essa representação que busca neutralizar a administração é desmentida todos os dias na real relação de dominação (Motta, 1986, p. 41).

Nesse sentido, a gestão é sempre um processo político, pois é uma “*atividade-meio da política*” (Motta, 1986, p. 40), que lida diretamente com as relações de poder “*à medida em que poder se delega. Isto significa que, intermediária ou não, ela age como sistema de poder*” (Motta, 1986, p. 49).

Anísio Teixeira é outro autor que, como vimos, avalia não ser possível entender a ação administrativa isoladamente do poder que está sempre presente nela. Poder esse que se verifica nas relações escolares (pedagógicas, administrativas propriamente ditas, institucionais, etc.) e através do qual o controle sobre a instituição na busca de tais ou quais objetivos se faz (1961, p. 85). Isto é, o controle sobre o poder escolar garante a

²⁷ Mais adiante, nas discussões sobre Gestão Democrática, apresenta-se um conceito mais normativo da gestão escolar, em uma perspectiva mais projetiva do objeto.

definição dos ideais sobre os quais se edificarão os processos de gestão e, ao mesmo tempo, a própria gestão é um processo de busca, conquista, disputa e/ou diálogo e socialização do controle desse poder de decisão sobre os rumos que a instituição seguirá. A coordenação da política escolar é, em última análise, o objeto da gestão escolar. Essa visão também parece ser compartilhada por Arroyo, quando observa que a face política da gestão se expressa nos conflitos entre os que detêm o poder de decisão e a população, demonstrando que a dimensão política presente em todo processo de gestão não será encoberta pela suas especificidades técnicas, tão lembradas pelos dirigentes de qualquer processo administrativo quando desejam descaracterizar sua atuação como política (Arroyo, 1979, p.39 e seguintes).

Na medida em que a gestão escolar é uma espécie de braço executivo da política escolar e considerando que a política só existe porque se vislumbra o poder, cumpre perguntar: de que poder se trata? Inicialmente se relaciona a poder de mando, ou simplesmente dominação.

Weber identifica poder com política e vice-versa, pois para ele só há política quando se vislumbra o poder. Só há ação política quando há luta por poder, quando o poder está em disputa. Nem todo poder é dominação, ela “*é um caso especial de poder*” (2004, p. 695). Dominação implica obediência. Poder implica imposição da vontade a outrem (2004, p. 696)²⁸. Logo, a dominação é o poder obedecido, incorporado.

A dominação, para Weber, é

um estado de coisas pelo qual uma vontade manifesta (“mandato”) do “dominador” ou dos “dominadores” influi sobre os atos de outros (do “dominado” ou “dominados”), de tal sorte que em um grau socialmente relevante estes atos têm lugar como se os dominados tivessem adotado por si mesmos e como máxima de sua ação o conteúdo do mandato (“obediência”). (Weber, 2004, p. 699).

Na escola, o diretor, dirigente do processo político da gestão escolar e chefe de uma repartição pública, é uma autoridade dominadora. É um burocrata²⁹ que funcionalmente tem funções a desempenhar. O lugar de diretor³⁰ em uma escola não é feito por ele próprio (Pereira, 1976), mas para o seu desempenho utiliza centralmente a política e o conhecimento técnico. Os demais sujeitos na escola reconhecem esta autoridade dominadora e a obedecem. Assim, o poder desempenhado pela condução da gestão escolar é uma forma de dominação.

²⁸ Weber é um dos primeiros autores a associar ao poder a intencionalidade do dominador (Clegg, 1989, p. 73).

²⁹ Veremos no próximo capítulo, com mais vagar, a natureza do dirigente escolar, avaliando se se trata mesmo de um burocrata ou de um demagogo, em termos weberianos.

³⁰ Veremos também no próximo capítulo se esse lugar se trata de um cargo ou de uma função.

Então, governar uma escola implica dominar, uma vez que “*toda dominação se manifesta e funciona em forma de governo. Todo regime de governo necessita do domínio em alguma forma, pois para seu desempenho sempre se devem colocar em mãos de alguém poderes imperativos*” (Weber, 2004, p. 701). Mesmo nos regimes democráticos, há, segundo Weber, um poder de mando e, portanto, uma forma de dominação:

O poder de mando pode ter uma modesta aparência e o chefe quase sempre pode ser considerado como um “servidor” dos dominados. Isto ocorre quase sempre no chamado governo diretamente democrático. Se chama democrático por duas razões que não coincidem necessariamente: 1) porque se baseia na suposição de que todo o mundo está em princípio igualmente qualificado para a direção de assuntos comuns; 2) porque reduz ao mínimo o alcance do poder de mando (Weber, 2004, p. 701).

Há, para Weber, distintas formas de dominação legítima: a) dominação racional-legal: na qual a obediência não se deve às pessoas, mas aos regulamentos, os quais, de sua parte, normatizam inclusive esse processo de obediência. “*A burocracia constitui o tipo tecnicamente mais puro de dominação legal*” (Weber, 2004, p. 708); b) dominação tradicional: sustentada na crença ao poder decorrente da tradição do dominador, obedecendo-se a este por fidelidade pessoal do servidor à própria tradição; c) dominação carismática: baseada na devoção à pessoa do dominador e às suas capacidades (heroísmo, intelectualidade, oratória, etc.), as quais são justamente responsáveis pela construção do seu carisma (Weber, 2004, pp. 707-711). Ao que parece, há na escola uma mistura entre as formas de dominação. Não há ali nenhuma forma pura, como de resto não há em qualquer esfera social³¹.

A gestão da escola, pela sua natureza política, é dominação, pois “*para a vida cotidiana dominação é primariamente administração*” (Weber, 2004, p. 175). Assim, para a condução cotidiana da escola, fundem-se a gestão e o poder. Em outras palavras, pode-se afirmar que, na escola, o domínio legítimo sobre as relações de poder é, de fato, o domínio sobre os processos de gestão escolar. A condução desta tarefa primeira dos dirigentes escolares não é por eles executada quando não detêm o domínio sobre as relações de poder.

³¹ Alerta este feito pelo próprio autor: “*A tipologia sociológica oferece ao trabalho histórico concreto pelo menos a vantagem, com frequência nada depreciável, de poder dizer, no caso particular de uma forma de dominação, o que ela tem de ‘carismático’, de ‘carisma hereditário’, de ‘carisma institucional’, de ‘patriarcal’ (...), de ‘burocrático’, de ‘estamental’, etc., isto é, em que se aproxima de um desses tipos; e, além disso, a vantagem de trabalhar com conceitos normalmente inequívocos. (...) estamos muito distantes de crer que a realidade histórica total se deixe capturar neste esquema de conceitos*” (Weber, 2004, p. 173).

Mas, a escola é dominada de maneira racional-legal, ou tradicional, ou carismática? Há pouco, comentou-se que não há na escola (ou nas outras instituições/organizações sociais) nenhum tipo puro de dominação e conseqüentemente nenhuma forma de administração e funcionamento puros.

Para parte das teorias organizacionais aplicadas à escola, especialmente para várias daquelas apresentadas no capítulo I desta tese, nos estudos clássicos da gestão escolar no Brasil, parece haver uma compreensão de que a gestão escolar é um conjunto de aspectos de natureza técnica, com campos de conhecimentos delimitados: a administração e a pedagogia. Esses pensadores compreendem, à luz da teoria clássica da administração ou das teorias das escolas que a substituíram (das teorias da burocracia), a gestão escolar como um fenômeno administrativo através do qual os recursos são utilizados através das técnicas disponíveis para o alcance dos objetivos e fins da organização³², portanto, sugerindo a idéia de uma forma/técnica *ótima* de se conduzir tal fenômeno.

Os estudos dos teóricos das organizações são voltados a identificar, analisar e compreender as formas pelas quais elas se constituem e são conduzidas no alcance de seus objetivos e, em particular, dedicam-se também a apresentar as formas através das quais essas organizações podem equacionar os seus problemas e atingir seus fins, com a perspectiva de um olhar marcadamente normativo, em uma busca por projetar as melhores formas organizacionais em dado contexto e estrutura³³.

Porém, menos normativistas e mais preocupados em compreender as organizações e seu funcionamento são os autores Blau & Scott (1962), voltados à observação das organizações formais, as quais, contrastando com as organizações sociais, são constituídas deliberadamente para dados fins e para dar conta de algo que só pode ser feito por um grupo de pessoas. Nada nessas organizações é natural e os seus

³² O uso da expressão “organização” nesse contexto não leva em consideração a importante discussão travada por Chauí (1999) (e relatada por este pesquisador em Souza, 2001) acerca das diferenças conceituais entre organização e instituição, na qual a autora destaca que a escola (de qualquer nível) não é uma organização, mas sim uma instituição, uma vez que sustentadora da própria modernidade. O uso dessa expressão neste texto se deve ao fato de que, para os autores em questão, esse uso é preferencial, assim, ao reproduzir as suas discussões, prioriza-se este formato. De qualquer forma, há ainda controvérsia sobre os sentidos/significados daqueles termos e o seu uso no estudo sociológico da escola. Em especial, no uso do termo organização, que remete tanto à idéia de organizar a ação da instituição como à idéia de instituição em si (Registre-se aqui a importante discussão que Licínio Lima trava acerca desta questão).

³³ “A teoria das organizações não tem se caracterizado apenas pelo determinismo tecnológico. Ela tem também, particularmente desde o crescimento do modelo dos sistemas abertos, se caracterizado pelo determinismo ambiental no qual a estrutura das organizações é vista como a resposta às pressões ambientais” (Clegg & Dunkerley, 1990, p. 5).

fins são explícitos. Para os autores, a complexidade da sociedade pode ter levado à crescente formalização das organizações e à criação de novas organizações formais. A formalização e formalidade dessas organizações não implicam que os sujeitos respondam a elas do jeito que se havia planejado/desejado. Ao contrário, as pessoas se organizam, agrupam-se, dispõem-se favorável e contrariamente aos interesses oficiais das organizações. Elas compõem organizações dentro das organizações. São as organizações informais. Os hábitos, valores, crenças, representações, emergem dessas organizações informais, e esses elementos não coincidem, necessariamente, com os objetivos e estratégias das organizações formais nas quais existem. Nas escolas, por exemplo, parece haver um conjunto de elementos que dificulta o alcance dos seus objetivos formais. Esses elementos estão vinculados às relações que transcendem as relações de trabalho: os grupinhos de conversa entre professores e demais para críticas ao diretor ou algo similar; os grupos de fumantes que se reúnem na cozinha durante as aulas; as *panelinhas* do diretor, formados por aqueles que lhe são mais simpáticos; etc. A maioria dessas e outras formações espontâneas apresentam aspectos disfuncionais à organização racional da escola, uma vez que não são aproveitadas positivamente por ela (Pereira, 1976, p. 100). Esses grupos informais também operam nas relações de poder, sendo, por vezes, determinantes para a sua compreensão (Santos Guerra, 1994, pp. 199-202; Candido, 1964³⁴). Mesmo porque parte das crises políticas e institucionais da escola é passível de ser explicada pela relação (ou falta de) entre a ação do diretor e os grupos informais, nos quais há costumes estamentais mais arraigados e práticas marcadamente patrimonialistas. Ou nos termos de Pereira (1976, p. 104):

Uma das manifestações do colapso da administração da escola está na existência de grupos espontâneos formados pelos membros adultos da escola, cujas reuniões e atividades implicam desvios das obrigações profissionais e criam situações de conflito entre os subordinados e o diretor, que não consegue controlá-los.

Blau & Scott observam que quanto mais formal é uma organização, mais engendra organizações informais, como reação e/ou mecanismos de defesa dos sujeitos que nela atuam. Essas organizações informais são criadas para a solução dos problemas mais cotidianos das pessoas e para facilitar o convívio na rotina de trabalho, levando mesmo à formalização de algumas dessas organizações, quando elas entram em acordo

³⁴ “A estrutura total de uma escola é algo mais amplo, compreendendo não apenas as relações ordenadas conscientemente mas, ainda, todas as que derivam da sua existência enquanto grupo social. (...) A escola possui vida social interna mais complexa do que poderia sugerir a observação desprevenida. (...) Considerar apenas a vida consciente e racionalizada do grupo deixa de lado a sua vida profunda e espontânea, fruto da integração dos seus membros e que nem sempre encontra modos de exprimir-se pelas normas racionalmente previstas” (Antonio Candido, 1964, pp. 107-108).

com os interesses de quem detém o poder na organização formal e quando, certamente, interessa aos seus administradores. Há que se ter em mente que não há organizações informais sem organizações formais, e estas sempre terão dentro de si algum tipo de organização informal, como alerta Abrahamsson (1993, p. xvii): *“afirmar que os processos informais constituem a vida real de uma organização é apenas tão inútil quanto dizer que a organização formal é o único conteúdo significativo de estudo”*. A compreensão sobre os processos de gestão dessas organizações formais somente se aproxima do que de fato ali acontece acerca das relações de poder quando os elementos atinentes às organizações informais são reconhecidos.

Mas, seja pela sua crescente complexidade, seja pela normatização das organizações informais, a também crescente formalização das organizações tem implicado em maior controle e dominação sobre as pessoas e sobre a produção, seja na fábrica, seja na escola, seja nas outras organizações. A escola é uma organização formal que foi constituída para atender a uma dada perspectiva de formação dos cidadãos, controlando-os e disciplinando-os para este fim. Em uma frase, organizações são sempre uma forma de controle e dominação e a divisão do trabalho está quase sempre presente nelas (Etzioni, 1994), com os característicos métodos de controle da produção, mesmo que os mecanismos mais cotidianos de ruptura com a formalidade organizacional também se façam presentes. O controle e o disciplinamento exercidos nas organizações sobre os sujeitos decorre de uma racionalidade formal, que toma a forma, correntemente mas nem sempre, de uma racionalidade econômica, pois afinal, como vimos, a ação organizacional está sempre voltada à busca de dados objetivos com a utilização de determinados recursos, isto é, trata-se de uma ação econômica através da qual se procura o alcance dos objetivos (eficácia), com o máximo da produção e uma mínima utilização dos recursos (eficiência).

A gestão escolar conceituada e organizada nos limites das teorias da burocracia³⁵ encontra eco com esses aspectos mencionados. Repousa no princípio de que a escola deve se pautar por regras impessoais, gerais, com condutas e comportamentos altamente organizados e rotinizados, sustentando-se em uma divisão hierárquica do trabalho e dos poderes de mando, na qual os papéis de todos os sujeitos estão definidos e esses sujeitos

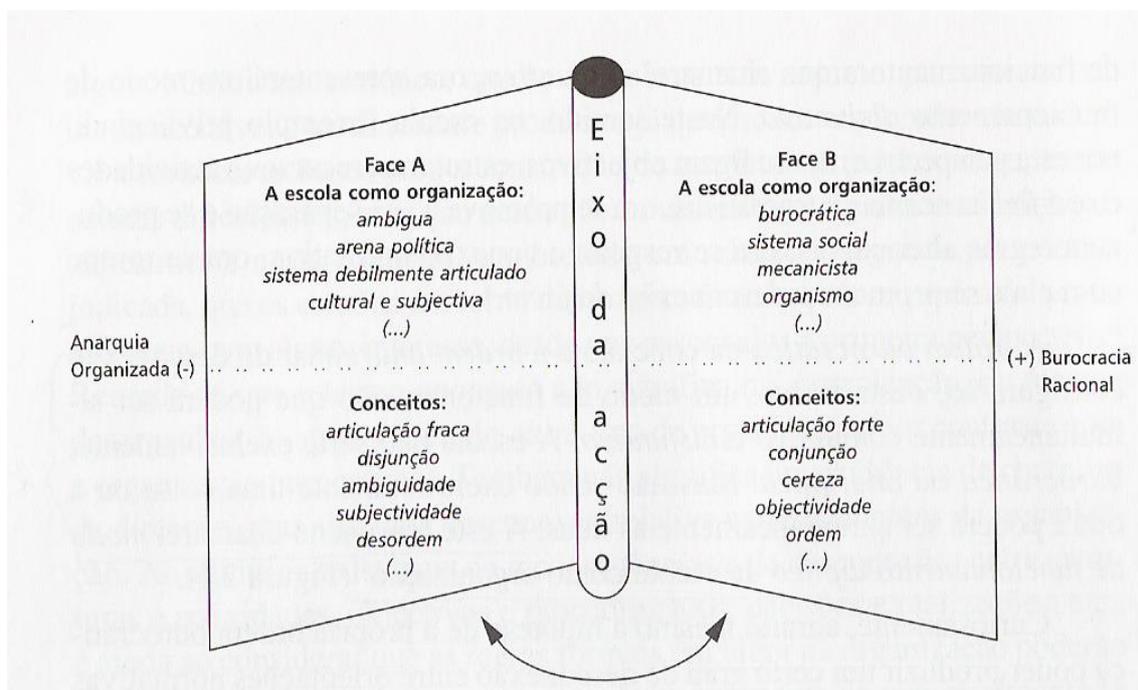
³⁵ Refere-se a teorias da burocracia porque não há apenas uma teoria da burocracia. Todas elas emergem da leitura sociológica compreensiva de Max Weber sobre a dominação racional-legal, mas não é este autor, em qualquer hipótese, um teórico da burocracia. Weber é o principal sociólogo da burocracia, uma vez que preocupado em compreendê-la: *“Weber nunca foi um admirador da burocracia, ao contrário disto, ele temia o perigo que ela representava para a humanidade e, por isso, buscava encontrar salvaguardas contra o seu poder”* (José Marcelino R. Pinto, 1994, p. 17)

devem agir em conformidade com aquelas regras, estabelecidas pelos postos hierárquicos mais altos (Weber, 1978; 2004). A base do pensamento da gestão escolar burocrática está centrada na idéia de que há uma forma/técnica ideal (eficiente) de se realizar os seus objetivos (eficaz), em uma aparente mescla entre uma racionalidade técnica e econômica, ao mesmo tempo. Assim, tomando a burocracia como referência para a organização e gestão escolar, tem-se que entender que o conceito de gestão se articula com os poderes de mando e com a hierarquia, com o domínio dos saberes e técnicas que lhe seriam próprios mediata e imediatamente e com a definição, mais uma vez hierárquica, de regras³⁶.

A escola, com as suas diferentes formas de organização e gestão, parece estar para além de uma organização estritamente burocrática. Ela está entre o caos ou o casuísmo e a extrema racionalidade ou organização burocrática, isto é, tem-se a escola como uma instituição que está organizada a partir desses dois amplos aspectos, que por vezes se apresentam como antagônicos, mas que por vezes também convivem no mesmo estabelecimento. Lima (2001) apresenta um modelo para o conhecimento das formas de organização escolar que considera os objetivos e os métodos empregados na condução das ações e o explicita em uma matriz que se expressa através daquilo que o autor chama de Modo de Funcionamento Díptico da Escola como Organização e que contempla essas faces aparentemente tão diversas.

³⁶ Não há aqui a intenção de se construir mais um conceito de burocracia, nem de dar conta daqueles aspectos que são comuns a toda e qualquer definição que se tenha dela. Mesmo porque, parece sempre muito complexo abarcá-la completamente: *“No folclore nórdico, um sujeito encontra um ser mítico denominado huldra, uma bonita e jovem mulher que o atrai para a floresta, e ele vai vagueando para se aproximar dela e então de repente ela desaparece dando-lhe a volta. Nas ciências sociais, o conceito de burocracia tem desempenhado um papel similar ao da huldra: fascinante e sedutor, mas que se esvai no momento quando o analista-observador acredita que está a capturar suas mais verdadeiras características”* (Bengt Abrahamsson, 1993, p. 4). A intenção é a de destacar aspectos da gestão escolar quando pautada essencialmente pela burocracia.

Figura 4.1. Modo de funcionamento díptico da escola como organização (da anarquia organizada à burocracia racional, entre outras metáforas)



Fonte: LIMA, Licínio. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 48.

De um lado, a administração burocrática, como o tipo mais puro de dominação racional-legal, que é “a forma mais racional de se exercer uma dominação; e o é nos sentidos seguintes: em precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança (...)” (Weber, 2004, p. 178). Administração essa que domina as formas modernas de organização³⁷. De outro lado, a anarquia organizada, com uma definição um tanto ambígua dos objetivos e processos, formas pouco organizadas (ou ausentes) de planejamento, pouco consenso (Lima, 2001, pp. 30 e 46), problemas com a fluidez das informações, articulação débil (Santos Guerra, 2000). São extremos que, mesmo contraditórios, compõem-se. Lima, inclusive, sugere a hipótese de que a burocracia pode ser, ela mesma, responsável pelo surgimento/incremento de uma certa desconexão na organização (Lima, 2001, p. 47)³⁸, o que pode, ao nosso ver, revelar o lado anárquico da gestão escolar.

A leitura weberiana da burocracia afirma que ela é a forma mais acabada do domínio do conhecimento sobre uma organização³⁹. O que quer dizer que o controle da

³⁷ “Toda nossa vida cotidiana está tecida dentre deste marco” (a burocracia) (Weber, 2004, p. 178).

³⁸ “admito mesmo a hipótese de a própria ordem burocrática poder produzir um certo grau de desconexão entre orientações normativas distintas” (Lima, 2001, p. 47).

³⁹ “Há que se escolher entre a burocratização e o diletantismo da administração; e o grande instrumento da superioridade da administração burocrática é este: o saber profissional especializado” (Weber, 2004, p. 178).

burocracia é na verdade o maior poder que alguém pode ter sobre uma organização (Castro, 1998)⁴⁰. Contudo, outros autores (Scheurich, 1995; Littrell & Foster, 1995) chamam a atenção para o mito da administração e do seu conhecimento teórico, que é valorizada com o crescimento da burocracia, a qual, por seu turno, aparentemente se auto-reproduz, nem sempre em respeito aos objetivos definidos nas normas impessoais, mas na conquista e/ou manutenção do poder para dados estamentos/corporações de funcionários. Há inclusive autores (Crozier, 1981; Merton, 1970) que questionam se a burocracia é na verdade tão racional quanto Weber avaliava.

Esse crescimento da burocracia se apresenta no discurso da ótima organização, que se sustenta basicamente em quatro pontos: a) a racionalidade dos meios, ou tecnocracia; b) uma hierarquia que dá base para uma lógica de autoridade e de tomada de decisões; c) a presença de uma tradição ou cerimonial pré-determinado; d) os dirigentes ficam ocultos por trás das ações de direção (Chauí, 1997, p. 9). Esse discurso é levado a toda e qualquer organização ou instituição da sociedade, buscando tornar as ações ideológicas em ações impessoais, anônimas. Esse discurso tornou-se o discurso da burocracia, ou da cientificidade, ou ainda do conhecimento (Chauí, 1997, p. 11).

A burocracia, no modelo de Lima, que expressa as formas mais racionais de organização e gestão, leva essa nomenclatura porque “*embora o modelo racional não seja exclusivo da burocracia, prefiro designá-lo por modelo burocrático – um modelo que estuda as organizações como organizações burocráticas*” (Lima, 2001, p.21)⁴¹. Nesta face do modelo⁴², o autor identifica que os objetivos da organização escolar são consensuais, as normas são abstratas e as estruturas são formais, o que constitui uma racionalidade instrumental/técnica da gestão escolar (Lima, 2001, p. 24). O modelo burocrático é o preferido nos estudos sobre a gestão escolar, mas alerta o autor para o fato de que utilizar a burocracia como roteiro para esta análise não é um procedimento dos mais fáceis, pois, a despeito da burocratização da administração escolar, as escolas não são organizações puramente burocráticas. Assim,

⁴⁰ Apesar de que “*em certos contextos, Weber enfatizou decisivamente a subordinação da burocracia (straffe Unterordnung) e sua capacidade de ser um instrumento obediente para qualquer possuidor de poder. Em outros contextos, entretanto, ele a viu como um poder soberano em si com seus próprios interesses pela preservação do sistema social*” (Bengt Abrahamsson, 1993, p. 35).

⁴¹ E a burocracia é o modelo mais racional, se weberianamente pensada (“*A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber*” (Weber, 1978, p. 27)).

⁴² A burocracia é uma face do modelo, enquanto a anarquia é a outra face extrema. Apesar de não ser essa a nomenclatura do autor, parece que se trata de um modelo no qual a organização e a gestão escolar pode ser analisada olhando-se de um extremo a outro, em um *continuum*. Esse é o sentido que aqui se dá de face: uma expressão possível da escola.

O estudo da escola como organização burocrática tende, (...), a transferir para a escola dimensões características das organizações burocráticas, desde a rigidez (...), passando pela delegação de autoridade, a departamentalização e a especialização (...), até aos desempenhos mínimos aceitáveis, consagrados por regras universais e abstractas (...), considerando muito menos, ou mesmo não considerando, a importância dos conflitos organizacionais, a definição problemática dos objetivos, as dificuldades impostas por uma tecnologia ambígua e as estruturas informais (Lima, 2001, p. 28).

E acrescenta que o modelo burocrático

concentra-se quase exclusivamente no estudo das “versões oficiais da realidade”, ignorando que “as coisas não são o que parecem ser”. (...). Onde se espera encontrar a racionalidade e o planeamento rigoroso, encontra-se, por vezes, uma realidade bem diferente, embora frequentemente envolta pela retórica da racionalidade, isto é, pelo emprego retrospectivo da racionalidade, ou pela racionalidade a posteriori, como forma de legitimação, de procura de argumentos, depois da tomada de decisões (Lima, 2001, pp. 28 e 29).

De outro lado, Lima apresenta a anarquia, cujas características são os objetivos pouco claros, os processos insuficientemente compreendidos e a participação das pessoas não é bem definida (Lima, 2001, p. 30). Nesta outra face do modelo, situações cotidianamente vivenciadas pelas escolas parecem ser melhor perceptíveis, como a ausência de intenção em certas ações da gestão escolar e que ocorrem simplesmente pela tradição da repetição ou pela ação burocratizada, mas deslocada do seu real objetivo que é melhorar as condições pedagógicas de funcionamento da escola. Na anarquia, a escola é tida como um sistema debilmente articulado, ou seja, “*como uma organização em que muitos dos seus elementos são desligados, se encontram relativamente independentes, em torno de intenções e de acções, processos e tecnologias adoptados e resultados obtidos, administradores e professores, professores e professores, professores e alunos, etc.*” (Lima, 2001, p. 33). A anarquia organizada

desafia o modelo bem instalado da burocracia racional, não por procurar sobrepor-se-lhe, mas por procurar competir com ele na análise de certos fenómenos e de certas componentes das organizações. Ao modelo sério, quase sagrado, da racionalidade tradicional, o modelo anárquico opõe a “loucura sensata” (Lima, 2001, p. 35)

Mas, como ressaltado anteriormente, a organização e gestão escolar não pode ser analisada apenas a partir de um desses modelos, tendo em vista que a escola é uma instituição rígida, departamentalizada, especializada, com regras universais (Lima, 2001, p. 28), de um lado, mas também é, como vimos, debilmente articulada, com muitas normas informais, com um sistema de comunicação ineficiente, por outro lado. O autor nos chama a atenção para esse aspecto da necessidade de não nos limitarmos a analisar a escola apenas sob um modelo, ao afirmar que “*uma sociologia das organizações não poderá quedar-se pelo estudo apenas da morfologia organizacional,*

das estruturas formais do poder, terá de considerar também a estrutura informal (...), a 'rede informal' das organizações” (Lima, 2001, p. 28).

A principal contribuição do modelo de Lima está centrada menos em potencialmente permitir observar a escola pelo seu bom ou mal funcionamento, isto é, pelo grau de aproximação ou distanciamento que a gestão escolar tem da burocracia⁴³, mas pela possibilidade de se explicar, dentre outros aspectos, as razões das disputas na política escolar se darem de forma pouco centradas no domínio do conhecimento técnico e os porquês das decisões coletivas serem pautadas por interesses por vezes concorrentes aos objetivos escolares. Ou seja, há um conjunto de motivações que levam as pessoas a se posicionarem das formas como o fazem que transcendem os limites das explicações mais racionais ou pelo menos das explicações mais evidentes⁴⁴. E o conhecimento sobre essas razões é importante para o desvelamento das relações de poder no interior da escola.

Em suma, as pessoas, individual e coletivamente, agem politicamente na/sobre a escola com o intuito de conquistar e manter o poder de mando sobre as outras pessoas e grupos. A compreensão sobre as formas pelas quais elas procedem nessas ações, bem como sobre os modos de funcionamento da escola podem ser analisados dentre aquele espectro amplo delimitado no modelo de Licínio Lima, destacando-se que o condicionante político da gestão escolar sempre estará presente.

Mas, se trata sempre de poder de mando? O poder em disputa na escola é sempre uma forma explícita de dominação legítima? Não. Há outras faces do poder na escola que pautam as disputas, que precisam ser observadas. O poder simbólico é uma dessas faces. Face obscura sempre presente, legítima, mas de percepção menos evidente, o poder simbólico é *“esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem”* (Bourdieu, 2004, pp. 7-8). O poder que o coletivo de professores tem em relação ao discurso pedagógico para os familiares dos alunos é uma forma de poder simbólico. A presença do diretor da escola na reunião do conselho manifesta, em si, o poder simbólico. Isto é, esse tipo de poder é vivenciado cotidianamente nas escolas nas disputas por espaço, imposição de idéias e influência na definição dos rumos a serem perseguidos pela instituição.

⁴³ Tomando como referência que as características típico-ideais da burocracia poderiam, em teoria, contribuir para o bom funcionamento da escola.

⁴⁴ Aliás, o próprio Weber, pai da sociologia compreensiva, tem esta preocupação: o que leva as pessoas a agirem nas relações sociais da forma como o fazem? Quais são os sentidos da ação social?

O poder simbólico se expressa de diferentes formas, mas uma muito particular é através do gênero. O mundo masculinizado tende a compreender o poder concentrado nas mãos dos homens ou a partir das concepções masculinas como algo natural. Esta naturalização do domínio masculino nas relações sociais parece se reproduzir também em um universo marcadamente feminino, a educação escolar. E as razões que levam o homem a ocupar posições de mando nesse universo podem ser explicadas pelo papel que a sociedade imputa aos homens e às mulheres, aos símbolos que eles representam, aqueles como sujeitos que têm de controlar/dominar, essas como pessoas que têm de agir/operar. Apesar dos grandes avanços conquistados pelas lutas das mulheres, boa parte delas

não podem decidir sobre suas vidas, não se constituem enquanto sujeitos, não exercem o poder e, principalmente, não acumulam esse poder, mas o reproduzem, não para elas mesmas, mas para aqueles que de fato controlam o poder. As pequenas parcelas de poder ou os pequenos poderes que lhes tocam e que lhes permitem romper, em alguns momentos ou circunstâncias, a supremacia masculina, são poderes tremendamente desiguais (Costa, s/d, p. 5).

A linguagem é uma das ferramentas para o poder simbólico⁴⁵. O discurso competente⁴⁶ é uma expressão da reprodução dessa forma de poder. A forma como as culturas dominantes estabelecem o domínio sobre as culturas dominadas também é uma manifestação do poder simbólico⁴⁷. Na construção da cultura escolar, mesmo sendo um processo de embate e que se sintetiza em um consenso mais ou menos artificial, fabricado, há presença desse tipo de poder, uma vez que, a guisa de exemplo, quando as pessoas da escola estão debruçadas sobre a elaboração do seu projeto político-pedagógico, ainda que com toda a disposição de o fazer de uma forma dialogada entre os diferentes segmentos escolares, sempre há pesos e significados diferentes de acordo com quem está articulando quais argumentos. Isto é, dependendo de quem seja o propositor de algum argumento, o peso desse argumento se modifica, pois a representação política, institucional, ou mesmo pessoal do propositor tem um

⁴⁵ “... a linguagem é a parte mais inatingível e a mais atuante da herança cultural, (...) e (...) a linguagem universitária é muito desigualmente distante da linguagem efetivamente falada pelas diferentes classes sociais, [logo] não se pode conceber educandos iguais em direitos e deveres frente à língua universitária e frente ao uso universitário da língua, sem se condenar a creditar ao dom um grande número de desigualdades que são, antes de tudo, desigualdades sociais” (Bourdieu, 1998, p. 56).

⁴⁶ “O discurso competente é o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância” (Chauí, 1997, p. 7).

⁴⁷ “a cultura que une (...) é também a cultura que separa (...) e que legitima as distinções compelindo todas as culturas (designadas como subculturas) a definirem-se pela sua distância em relação à cultura dominante” (Bourdieu, 2004, p. 11).

significado importante para os demais sujeitos, por vezes ainda mais importante do que o significado do próprio argumento (Chauí, 1997), pois “*o que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras*” (Bourdieu, 2004, p. 15).

O poder simbólico é importante na observação da gestão escolar, na medida em que a dominação explícita nem sempre explica as razões acerca das decisões e encaminhamentos, controles e avaliações escolares. A análise da gestão escolar burocrática pode auxiliar a explicar aquilo que é explícito, uma vez que “*o modelo burocrático concentra-se quase exclusivamente no estudo das ‘versões oficiais da realidade’*” (Lima, 2001, p. 28). Mas, a falta de controle pela maioria das pessoas sobre as ações políticas na escola, portanto sobre a gestão escolar, não pode ser explicada apenas pelo respeito à hierarquia e à ordem estabelecidas pela organização burocrática. É possível acrescentar que esta falta de controle também, em parte, não é devida à tradição ou à subsunção das pessoas à figura de líder(es) carismático(s). As pessoas também não controlam o domínio ao qual estão submetidas porque há ainda, na escola, poderes não-legítimos, como todas as formas de submissão pela violência, pela coação, pelo assédio moral.

A falta de conhecimento da maioria das pessoas sobre os seus direitos e, mais importante, sobre suas próprias potencialidades no enfrentamento ao poder constituído, legítimo ou não, é um ponto importante a ser contemplado na análise do campo da política escolar⁴⁸.

A gestão escolar, então, como vimos, está no campo da política. E este campo

é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção (Bourdieu, 2004, p. 164).

A política em questão é esta: um mercado no qual a liberdade máxima parece ser, muitas vezes, apenas a de escolha entre uma ou outra opção, mas costumeiramente não é um espaço de participação⁴⁹ e construção coletiva⁵⁰. A escola reverbera e

⁴⁸ Este é um tópico importante de ser melhor investigado: os poderes não-legítimos. Todavia, no âmbito deste estudo, essa não é uma temática central e, como tal, não é explorada.

⁴⁹ Supondo a participação como algo importante na construção de uma política mais democrática. Todavia, a não-participação, como ação política efetiva, também pode ser compreendida neste mesmo sentido, considerando dada conjuntura. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

⁵⁰ “*o mercado da política é, sem dúvida, um dos menos livres que existem*” (Bourdieu, 2004, p. 166).

reproduz, nesse sentido, ao menos em parte, as formas pelas quais a política opera na sociedade. Assim, mesmo quando há procedimentos em princípio mais democráticos na organização e gestão da escola, como é o caso da eleição de diretores, que será melhor abordada no próximo capítulo desta tese, pode-se verificar problemas comparativos aos existentes nos pleitos regulares ocorridos em toda a sociedade (eleições para prefeito, governador ou presidente da República). As motivações para que as pessoas na escola tomem tal ou qual posição não parecem ser muito distintas daquelas que as movem a se posicionarem (ou não) na sociedade política. De um lado, provocados por aquela transformação de cidadãos em consumidores da política (e de resto da própria cidadania) (Touraine, 1998), somos levados a definir nossas posições pelos padrões de consumo e pelas aspirações que o mercado (político) nos oferece; de outro, em contradição, somos provocados a imergir em uma espécie de “seita” do comunitarismo, através dos constantes apelos ecológicos, de manifestações culturais, etc., mas que também não deixam de ter sua face de “quase-mercado” (Maroy, 2006), próprias dos pequenos ajuntamentos de pessoas, a qual nos força a definirmos nossas posições a partir de interesses locais e desconectados com as reflexões mais amplas (da cidade, do estado, do país, ou da educação pública):

O resultado principal dessas condutas é o de nos colocar diante de uma escolha impossível entre um liberalismo selvagem e um comunitarismo ou um republicanismo fechado e intolerante; isto sufoca as novas reivindicações ao lhes recusar todo espaço intelectual e político (Touraine, 1998, p. 60).

Mas, é necessário considerar que os interesses imediatos, econômicos ou com conseqüências econômicas, individuais ou coletivas, não são os únicos motores da política. As pessoas na política (ativa ou passivamente) não se movem pautando-se apenas nesses interesses imediatos, supostamente controláveis por aqueles que governam:

isso seria ignorar a eficácia propriamente simbólica da representação e da crença mobilizadora que ela suscita pela força da objetivação, equivaleria ainda a esquecer o poder propriamente político de governo que, por muito dependente que seja das forças econômicas e sociais, pode garantir uma eficácia real sobre essas forças por meio da ação sobre os instrumentos de administração das coisas e das pessoas (Bourdieu, 2004, p. 175).

Não se trata apenas, portanto e para reforçar o conceito apresentado páginas atrás, seja para quem governa, seja para quem é governado, de interesses econômicos,

mas também de poder (que inclui o poder sobre a esfera econômica)⁵¹. Essa dualidade de interesses: econômicos e sociais de uma parte, e de controle e manipulação (Bourdieu, 2004, p. 175) de outra, constitui-se no eixo sobre o qual a disputa pelo poder age, vale dizer, são as razões da ação política.

O poder de definição do governante é sempre grande, pois aqueles que o seguem tendem a convergir suas idéias para as do seu líder, ou a refletirem a partir daquilo que o líder/governante pensa, ou ainda, ao menos, a considerarem aquilo que ele estabelece como pauta. O controle e a manipulação política se evidenciam em particular no estabelecimento daquilo que passa a ser considerado como assunto de interesse coletivo, vale dizer, quem estabelece o que todos podem discutir, via de regra, controla os modos como essa discussão vai se dar e, possivelmente, os resultados que dela emergirão. Esse é um marcante sentido de compreensão da gestão escolar como fenômeno político.

A disputa que ocorre na política é pelo direito de argumentar e (con)vencer os demais sujeitos de que as idéias que defende são as mais adequadas e, portanto, devem ser incorporadas como se elas fossem de todos. É a luta pelo monopólio da representação (Bourdieu, 2004, p. 185), na qual ao vencedor cabe tanto as idéias dos representados, o seu direito de fala (e os seus silêncios) e a força que os representados têm como coletivo. Este monopólio se pretende amplo mesmo nas situações em que o governante opera contra os interesses dos seus representados.

A apresentação dessas idéias do pretendente a governante é quase sempre definidora, pois se trata de demonstrar suas capacidades de agir em nome dos futuros governados: “*Em política, ‘dizer é fazer’, quer dizer, fazer crer que se pode fazer o que se diz e, em particular, dar a conhecer e fazer reconhecer os princípios de di-visão do mundo social*” (Bourdieu, 2004, 185). É pois, antes de tudo, uma questão de confiança. Na política, o que se quer é a confiança dos governados. Por isto a política se sustenta no poder simbólico, uma vez que esse tipo de poder “*existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe*” (Bourdieu, 2004, p. 188). A ação política eficiente só é alcançada quando a confiança dos governados é depositada no governante. É curioso, todavia, que essa confiança não se sustenta, normalmente, nas capacidades propriamente políticas do pretense governante, mas sim nas possíveis qualidades operacionais, ou técnicas, para a consecução dos interesses dos representados. Na gestão

⁵¹ “*Todo homem, que se entrega à política, aspira ao poder – seja porque o considere como instrumento a serviço da consecução de outros fins, ideais ou egoístas, seja porque deseje o poder ‘pelo poder’, para gozar do sentimento de prestígio que ele confere*” (Weber, 1970, p. 57).

escolar, isto ainda parece mais evidente, pois não há um consenso aparente sobre a natureza política do dirigente escolar, questão que será retomada no próximo capítulo, mas, de qualquer forma, a confiança dos governados em uma “boa” gestão escolar parece residir justamente no domínio técnico administrativo que os dirigentes escolares possam ter⁵².

Todavia, as lutas das idéias no processo político não se dão em uma arena fixa, com papéis definidos. Apesar de serem idéias que emergem de dadas concepções de mundo, na dinâmica disputa pelo poder as pessoas tomam posições mais pragmáticas. Os interesses imediatos, já mencionados, falam alto. Porém, mesmo contra eles, por vezes outros interesses são defendidos, antes de tudo com a necessidade de se manter no poder. Nesse sentido, concessões e acordos são firmados, estratégias e táticas são engendradas, com vistas exclusivamente à continuidade no controle e no poder, ou simplesmente com vistas a poder continuar existindo e agindo politicamente (Bourdieu, 2004, p. 196).

Gestão Democrática

O interesse da ação política é, então e em uma palavra, o poder⁵³. No campo da gestão escolar, muitos são os trabalhos que estudam, descrevem, analisam ou têm em perspectiva outras formas de se conduzir a política escolar, voltada mais à divisão desse poder⁵⁴. O poder em questão que torna a gestão um processo político, para essa perspectiva da gestão democrática, não é a capacidade da parte de quem o controla em levar os outros sujeitos não controladores deste poder a fazerem o que aqueles desejavam, como afirma Max Weber (2004, p. 43). Assemelha-se mais ao poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma

⁵² Esta parece ser uma compreensão muito presente no eleitorado brasileiro, de uma forma geral, a julgar pela insistência de candidatos às mais diversas funções ao se apresentarem como tecnicamente habilitados para o exercício da função, fazendo o possível para não transparecerem uma imagem de políticos profissionais ou de pessoas que vivem da política, em termos weberianos (Weber, 1970, p. 64).

⁵³ “*Por política entenderemos, (...), o conjunto dos esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder. (...). Quando de uma questão se diz que é ‘política’, quando se diz de um ministro ou funcionário que são ‘políticos’, quando se diz de uma decisão que foi determinada pela ‘política’, é preciso entender, no primeiro caso, que os interesses de divisão, conservação ou transferência do poder são fatores essenciais para que se possa esclarecer aquela questão; no segundo caso, impõe-se entender que aqueles mesmos fatores condicionam a esfera de atividade do funcionário em sua causa, assim como, no último caso, determinam a decisão*” (Weber, 1970, p. 56).

⁵⁴ Como vários dos citados no capítulo III na passagem sobre o balanço da produção acerca da gestão democrática.

vontade comum, mais ou menos na linha de pensamento de Hannah Arendt (2000) ou Norberto Bobbio (2000)⁵⁵.

Esta questão diz respeito à compreensão da natureza política da gestão escolar, pois se a política na escola⁵⁶ representa operar a disputa com grupos de pessoas rivais em relação a diferentes compreensões, na busca pelo controle sobre a própria escola, então teremos a aproximação entre ação política e poder no sentido weberiano, mas, se a política na escola reconhece que o poder em questão decorre de um contrato firmado entre as pessoas⁵⁷ que compõem esta instituição, e considera que o diálogo entre esses sujeitos é pré-condição para a sua operação, assim se terá uma ação política talvez mais democrática. Mas num ou noutro caso, se trata sempre de poder, pois, como vimos, a política somente existe onde há poder em questão. A forma como se lida com ele, contudo, pode demonstrar uma vocação mais ou menos democrática.

Senão vejamos o caso do pressuposto do “respeito à maioria”. Basear as decisões em respeito à regra da maioria é um princípio da democracia formal, como mais adiante veremos com Bobbio. Mas, isso pode representar atitude pouco democrática de fato, particularmente como realizado no mundo desta democracia representativa formal. A escola, como instituição que tem a tarefa de promover o diálogo, a humanização do humano e a sua emancipação⁵⁸ (Adorno, 1998), ao pautar os seus processos de democratização da gestão a partir sempre da lógica da maioria, corre sério risco de padronizar suas tomadas de decisões em procedimentos que podem ser mais expressão da violência do que da democracia, uma vez que a maioria, mesmo que fluida, quando ciente do controle que possui sobre as decisões, dificilmente abre mão de suas posições, mesmo tendo frágeis argumentos para mantê-las, pois tem, neste caso, o principal argumento: a força. A instituição de conselhos de escola, eleições para dirigentes escolares, ou outros mecanismos tidos como de gestão democrática que atuam a partir da regra da maioria, *per si*, portanto, não representam muito a

⁵⁵ É fato que os diferentes autores que tratam da gestão democrática no Brasil utilizam bases teóricas as mais diversas. A indicação de H. Arendt ou N. Bobbio no corpo deste texto se coloca na perspectiva de demonstrar que há outros sentidos/significados dados à expressão poder, não significando com isso que os tantos pesquisadores que lidam com a temática o fazem a partir, exclusivamente, desses autores.

⁵⁶ E justamente na escola, instituição que tem por tarefa colocar as pessoas a se comunicarem.

⁵⁷ A partir da idéia de consenso ativo e não de consenso passivo.

⁵⁸ “*Minha concepção inicial de educação. Evidentemente não a assim chamada modelagem de pessoas, porque não temos o direito de modelar pessoas a partir do seu exterior; mas também não a mera transmissão de conhecimentos, cuja característica de coisa morta já foi mais do que destacada, mas a produção de uma consciência verdadeira. Isto seria inclusive da maior importância política; sua idéia, (...), é uma exigência política. Isto é, uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado*” (Adorno, 1998, pp. 141-142).

democracia. Se os indivíduos que compõem essas instituições não pautarem suas ações pelo diálogo e pela alteridade, pouco restará de democrático nessas ações coletivas. A busca da força do argumento parece ser a alternativa (Habermas, 1990).

A gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola⁵⁹ identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.

Isto quer dizer que a gestão da escola pública⁶⁰ pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a democracia é compreendida como princípio, posto que se tem em conta que essa é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos; e também como método, como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos. É certo que estas idéias não expressam a realidade da gestão das escolas públicas, mas se tomamos o conceito como hipótese, ou como matriz a ser cotejada com a realidade, sua amplitude democrática pode nos ser bastante útil na observação do fenômeno. Isto é, a gestão democrática, nessa perspectiva, talvez se assemelhe a um tipo ideal (Weber, 1992, p. 137), que pode ser utilizado como referência para a melhor compreensão do empírico⁶¹.

Outros autores também se preocupam conceitualmente com a gestão democrática, como é o caso de Licínio Lima, para quem a democratização da gestão escolar:

⁵⁹ Faz-se necessário o registro e o agradecimento ao Prof. Dr. Licínio Lima acerca da construção desse conceito. Em conversas e orientações, ele nos alertava sobre o fato de não ser possível compreender a gestão da escola a partir apenas das pessoas que atuam *dentro* dela.

⁶⁰ Sabidamente, a gestão da escola privada pauta-se por outros princípios e métodos, contudo não é objeto desta tese.

⁶¹ Trata-se de um conceito projetivo, isto é, que talvez nem possa ser posto à prova de forma imediata. Ou ainda, esse conceito se parece com uma espécie de tipo ideal weberiano, que procura incorporar as diferentes características de um dado fenômeno levando-as ao limite ao ponto de se constituir em uma descrição de um tipo que não existe empiricamente (Weber, 1992). Esse conceito de gestão democrática não responde, portanto, a nenhuma experiência objetiva de democratização da organização escolar, mas estabelece os elementos mais agudos sobre a sua própria concepção, de sorte a que se possa cotejá-lo à realidade das escolas, na busca da percepção acerca da proximidade ou distanciamento da escola desse tipo ideal.

Trata-se de uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc. (Lima, 2000, p. 19).

Para Lima, a gestão democrática é um fenómeno político, de governo, que está articulado diretamente com acções que se sustentam em métodos democráticos. Mas, mais do que isto, para o autor, não se trata apenas de acções democráticas, ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se antes de tudo de acções voltadas à educação política, na medida em que são acções que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes.

Porém, parece que há dificuldades para a constituição dessa educação política e, pior, em seu lugar parece haver a constituição de elementos de reprodução do autoritarismo pela própria educação escolar. A escola, como todas as demais instituições, está solidificada pelos mesmos princípios instituidores da sociedade, uma vez que é parte dela, instituinte dela e instituída por ela. Dessa maneira, expressa formas de manutenção e reprodução da cultura muito próximas ao que acontece fora dos seus domínios. Essa contradição, de ser adaptadora e reprodutora da sociedade e, ao mesmo tempo, permitir condições de superação da sociedade pelos indivíduos, não é verdadeiramente o problema, mesmo porque o próprio ato educativo formal, como desenhado ao longo da modernidade, é um fenómeno de repetição do antigo e construção do novo, constantemente. O problema reside nas sucessivas expressões da perversidade institucional que a escola demonstra, educando não contra, mas a favor do autoritarismo. Quando a escola reforça sua tradição de classificar, de enfatizar o melhor (ou de se submeter a indicar o melhor aluno para a sociedade), de hierarquizar, de recrutar forçosamente, dentre outras características da sua cultura, age de forma perversa e antagônica com as reais necessidades educativas (Santos Guerra, 1994, pp. 17-36). Como é possível erradicar o autoritarismo sendo autoritário? Como é possível construir o diálogo sendo demagógico? Como é possível superar a violência, agindo de forma preconceituosa? A escola utiliza, muitas vezes, da sua autoridade para definir o correto e o incorreto, atrelando àquele, por exemplo, a atitudes de controle e até de submissão e este a atitudes de subversão (Santos Guerra, 1994).

As possibilidades de superação das desigualdades sociais, reproduzidas – dentre outras formas – pelo sistema de ensino, são pauta de uma ação social/coletiva, através da qual a educação escolar busca rever seus rumos, suas organizações. Porém, certamente a face individual dessa tarefa parece ser a mais hercúlea das ações, pois demanda a autoconsciência, a emancipação de cada um dos indivíduos (Adorno, 1998), e uma vez que se constata que este é um mundo que é expressão do reino das necessidades, essa se torna uma tarefa ainda mais complexa.

Os/as filhos/as de famílias com frágil capital cultural, com pouco capital econômico, podem superar as desigualdades que a sociedade de classes lhes impõe e superar não apenas as suas dificuldades individuais, mas contribuir para superar a própria sociedade de classes? A escola, instrumento de reprodução, de adaptação, pode apresentar alguma alternativa de subversão na sua face de resistência? As possibilidades de responder afirmativamente essas questões parecem estar vinculadas à construção e efetivação nos currículos, oficiais ou não, de uma outra forma de se entender a democracia, bem como às formas mais democráticas de organização e gestão da escola pública.

Contudo, os mecanismos da organização escolar, presentes nas suas esferas pedagógica, administrativa e institucional, argüem uma igualdade formal, considerando, no sentido mais clássico, a igualdade de direitos presente na maioria das constituições do mundo ocidental. Com esse movimento, mesmo discursando muitas vezes em favor das diferenças individuais, a escola regulamenta e legitima a desigualdade social, tratando aqueles que nunca terão chance como sujeitos para os quais é necessário dar esperança.

Um teste sobre a realidade da democracia na escola e em toda a sociedade, pode decorrer da seguinte pergunta:

A melhor maneira de provar em que medida a realidade de uma sociedade “democrática” está de acordo com os seus ideais não consistiria em medir as chances de acesso aos instrumentos institucionalizados de ascensão social e de salvação cultural que ela concede aos indivíduos das diferentes classes sociais? (Bourdieu, 1998, p. 64)

Ou seja, pensar a democracia exige pensar as possibilidades reais de sua realização. Do contrário, trata-se apenas de uma democracia estética, na qual as pessoas atuam na esfera pública fazendo escolhas como uma ação que se basta em si mesma⁶².

⁶² Para uma compreensão mais ampliada e aprofundada, ver a discussão sobre a democracia como design em Thomas S. Popkewitz (2000).

A democracia se faz muito menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e muito mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais.

É curioso que o modelo de superação das dificuldades sociais, e conseqüente democratização da sociedade, (quase) sempre remeta à idéia de superação individual dessas dificuldades, cujo produto esperado é a ascensão social, ou seja, a possibilidade de ter sucesso neste mesmo mecanismo que provoca e conserva o indivíduo na condição de excluído⁶³. Assim, como é possível falar em democracia? Ou melhor, como é possível visualizar a democracia efetivada, se o referencial para a democracia é a diminuição das desigualdades sociais, a partir da idéia da ampliação do sucesso do indivíduo, e não a sua superação?

Um elemento importante para discutirmos a questão da democracia é referente à relação indivíduo e coletivo. A “*supremacia cega de todos os coletivos*” (Adorno, 1998, p. 85) é algo extremamente perigoso para a sobrevivência da sociedade à violência. A cultura é o que nos institui como indivíduos e é ela própria que nos coloca o sentimento de pertença aos grupos sociais. Esse pertencimento não precisaria concorrer contra a formação cultural do indivíduo, mas nesta sociedade é o que ocorre, ao ponto da idéia de coletivização superar a concepção de indivíduo (Adorno, 1998, p. 85), o que também expressa uma forma complexa de violência e de autoritarismo⁶⁴.

De acordo com Bobbio, o contributo que a democracia pode dar efetivamente à superação das condições sociais é a transparência do poder, elemento este que estará presente em qualquer conceito que se tenha de democracia (2000, p. 21). A democracia, para esse autor, é algo instrumental que estabelece “*um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados*” (Bobbio, 2000, p. 22) ou ainda, “*a democracia (...) é caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e*

⁶³ Um exemplo desta lógica é dado por Bourdieu quando discute acerca da individuação da responsabilidade sobre o fracasso escolar (Bourdieu, 1998, p. 127 e seguintes).

⁶⁴ A democracia, que deveria estar centrada na idéia de desenvolvimento do diálogo e da consciência e do combate a todas as formas de desigualdade e dominação, realiza-se de maneira formal *matando* o sujeito individual, justamente aquele que justificou a sua criação, em favor de um sujeito coletivo, todavia, esquecendo-se que todos os grupos são constituídos por indivíduos com vontades próprias (mesmo se sabendo que são eles também constituídos pelos grupos). Ora, a ignorância dos indivíduos, das suas vontades, dos seus pensamentos, é a expressão mais acabada do fascismo. A democracia também tem como objeto, através da educação política já comentada, a constituição e desenvolvimento da consciência do indivíduo, pois não há saída social sem que cada um dos integrantes dos agrupamentos humanos tomem consciência de si, dos outros e do mundo que os cerca.

com quais procedimentos” (Bobbio, 2000, p. 30). Isso significa que ele pensa a democracia concretamente como dada no mundo ocidental contemporâneo, ou seja, como a democracia representativa, na qual a regra da maioria é pressuposta. Esta regra é um dos aspectos que Bobbio apresenta como condições para a democracia. As outras são a exigência da participação de um número elevado de sujeitos nos processos de tomada de decisões e a garantia de que os sujeitos que são chamados a participar dos processos de tomada de decisões devem ter as condições mais próximas possíveis do ideal para tais procedimentos (Bobbio, 2000, pp. 31-32).

A democracia, para o pensador italiano, não se trata de uma condição ideal, ou de uma formação social idealmente desejada. Ela se faz presente nas relações sociais/de poder atuais como conquista de um Estado pautado pelo direito (Bobbio, 2000, p. 23), mas que encontra enormes problemas na sua efetivação e na confirmação dos seus princípios. Uma vez que a ainda forte *“presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação”* (Bobbio, 2000, p. 21).

Ademais, há algumas promessas e premissas não realizadas pela democracia, que se frustraram ao longo da história. Se a democracia nasceu como a política do sujeito (Touraine, 1998), ou melhor, do indivíduo, ela hoje é a expressão dos grupos. Se a democracia moderna nasceu representativa, na qual o representante não é uma pessoa submissa a um mandato vinculado, mas se torna, uma vez eleito, representante de toda a sociedade, atualmente nada mais ausente do que esta idéia de representante de toda a coletividade, pois os representantes são cada vez mais vinculados aos pequenos grupos e estamentos que os elegeram. Se a democracia surgiu com a promessa de derrotar o poder oligárquico, desde há muito é possível se verificar, no melhor estilo schumpeteriano⁶⁵, de que a democracia não é a ausência de elites, mas a presença das elites em disputa pelo poder, através da legitimidade do voto. Se a democracia prometia ampliar a participação do cidadão na vida pública, aqui entendida como as ações do governo, atualmente talvez se tratasse da democracia se preocupar menos com a quantidade de situações em que a população vota, e mais com os locais nos quais isto é

⁶⁵ Joseph Schumpeter foi *“o primeiro autor a discutir o conceito de democracia numa base mais real e pragmática, provocando uma verdadeira revolução na teoria política, que serviu de ponto de partida para uma série de estudos e análises que passaram a desenvolver novas bases conceituais sobre a democracia.”* (Ferreira, s/d, p. 4). Para maior acesso ao pensamento do autor, veja Joseph A., Schumpeter. 1984. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio: Zahar.

possível, ou seja, a democracia não ocupou outros espaços da vida social que não o governo. A democracia também prometia acabar com o poder invisível e instituir um regime de publicização das ações governamentais, com intuito de controlá-las. Ao que parece, atualmente, o que se tem é o oposto: ao invés de a população controlar o governo, na democracia moderna é o governo quem tem o poder de controlar o povo. E, por fim, a democracia nasceu articulada àquela questão já colocada da educação política, da educação para a cidadania, na medida em que prometia que quanto mais participativa a população pudesse ser, mais ainda ela participaria da vida política e mais se educaria sobre os seus direitos e interesses.

Mas, “*olhemos ao redor: nas democracias mais consolidadas assistimos ao fenômeno da apatia política, que freqüentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm o direito ao voto*” (Bobbio, 2000, p. 45). Esses problemas no não-cumprimento das promessas da democracia (Bobbio, 2000, pp. 34-45) decorrem, ainda segundo o mesmo autor, de alguns obstáculos.

Inicialmente, Bobbio observa que a mudança da economia familiar para uma economia de mercado, contemporânea do surgimento da democracia moderna, ampliou os problemas para cuja solução o conhecimento técnico especializado é requerido. A democracia se baseia na idéia de que “*todos podem decidir sobre tudo*” (Bobbio, 2000, p. 46), mas isso nem sempre é eficaz, dadas as dimensões técnicas mencionadas.

Articulado a esse problema, o crescimento da burocracia apresenta-se como um segundo obstáculo. O autor evidencia, como já fazia Weber (2004), que a ampliação da democracia se deu no mesmo passo que a burocratização⁶⁶. Ocorre que a burocracia, segundo Bobbio, se organiza como estrutura de poder hierarquicamente do vértice para a base e a democracia pressupõe o oposto disso. Nesse sentido é que a burocratização impediu o avanço da organização do poder na sociedade a partir da base social.

Por último, um terceiro obstáculo se refere à constatação sobre o alargamento das demandas sociais, fruto da própria democracia, que dificulta sobremaneira a solução desses mesmos problemas sociais. O governo democrático como lugar de confluência das demandas crescentes⁶⁷, se vê incapaz de atender a todos e tem de fazer opções, as quais geram descontentamentos, seja de quem não teve suas demandas atendidas, seja

⁶⁶ Em que pese o fato de que também parece haver um caminho inverso, da democratização para a burocratização: “*O sufrágio universal e o crescimento de instituições de partidos políticos de massa, ambos os quais associados com direitos gerais de votação, são fatores de grande importância para o espalhamento da burocracia*” (Bengt Abrahamsson, 1993, p. 38).

⁶⁷ Crescentes menos porque os problemas crescem e mais porque a democracia cresce, permitindo maior expressão acerca desses problemas.

de quem, pior, teve suas demandas negadas pelo atendimento dos pedidos de outros grupos (Bobbio, 2000, pp. 46-48).

Há alguns problemas nessas avaliações de Bobbio. Inicialmente, o problema da regra da maioria⁶⁸. Esse ponto, já comentado anteriormente, também é abordado por Touraine, para quem a democracia não pode ser reduzida apenas ao governo da maioria (Touraine, 1996, p. 38). Mais que isso, a democracia é entendida por ele como “*um conjunto de garantias para evitar a tomada ou manutenção do poder de determinados dirigentes contra a vontade da maioria*” (Touraine, 1996, p. 10). A maioria da população é, então, algo que o preocupa mas não como aquela parte que estabelece tudo a todos, incluindo a si, através de seus representantes. Não há democracia sem o respeito aos interesses da maioria, mas tampouco sem o respeito aos direitos das minorias.

Touraine é um autor que se preocupa especialmente com os lugares dos sujeitos, individual e coletivo, na sociedade e olha para a democracia como a instituição capaz de garantir tais lugares. Nesse sentido, afirma a combinação entre a unidade e a diversidade, entre a integração e a liberdade na vida social e política. E conclui que não faz sentido opor os interesses da maioria aos da minoria, no sentido de excluir uma das partes:

É preciso cessar de opor, retoricamente, o poder da maioria aos direitos das minorias. Não existe democracia se esses dois elementos não forem respeitados. A democracia é o regime em que a maioria reconhece os direitos das minorias porque aceita que a maioria de hoje venha a se tornar a minoria no dia de amanhã e ficar submetida a uma lei que representará interesses diferentes dos seus, mas não lhe recusará o exercício de seus direitos fundamentais (Touraine, 1996, p. 29).

A democracia defendida por Touraine é uma democracia social, que se coloca “*no plano dos atores sociais e não acima deles e procura estabelecer a justiça, ou seja, assegurar, antes de mais nada, o acesso dos dominados à ação, à influência e ao poder político*” (Touraine, 1998, p. 47). Já para Bobbio, por se preocupar em pensá-la procedimentalmente, a democracia paira como um elemento universal, um conjunto de regras que a todos submete.

Seja na escola seja na sociedade observada ampliadamente, a democracia tem se organizado apenas dessa maneira formal. A democracia tem se ampliado, atingido países os mais diversos e, em certo sentido, instituições da sociedade, como a escola.

⁶⁸ Por pensar a democracia procedimentalmente, Bobbio tende a superestimar o poder da maioria. Contudo, ele mesmo reconhece que “*nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições*” (Bobbio et al., 1992, p. 327).

Mas, via de regra, ela se efetiva como um conjunto de regras que estabelecem a lógica da representação, considerando que não é possível todos discutirem e decidirem tudo a todo o tempo. Para Touraine, a democracia implica mais do que a constituição de procedimentos e instituições, com vistas a tomar decisões acerca daquilo que é de interesse coletivo. Trata-se, como vimos, mais do que métodos, são princípios e concepções que balizam os métodos:

A democracia nunca será reduzida a procedimentos, nem tampouco a instituições; mas é a força social e política que se esforça por transformar o Estado de direito em um sentido que corresponda aos interesses dos dominados, enquanto o formalismo jurídico e político a utiliza em um sentido oposto, oligárquico, impedindo a via do poder político às demandas sociais que coloquem em perigo o poder dos grupos dirigentes. O que, ainda hoje, opõe um pensamento autoritário a um pensamento democrático é que o primeiro insiste sobre a formalidade das regras jurídicas, enquanto o outro procura descobrir, atrás da formalidade do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais (Touraine, 1996, p. 37).

Outro problema com as concepções de Bobbio diz respeito à educação política que decorreria da consolidação democrática. Se é verdade que a população (no mundo ocidental e em especial nos países europeus e da América do Norte) parece pouco disposta a ocupar o seu espaço formalmente garantido de eleitores, como constata o autor, ainda assim, na longa duração, parece evidente que há sentida ampliação do conhecimento da população sobre os seus direitos. Afinal, a diminuição do número de países nos quais ditaduras de direita ou de esquerda se faziam presentes ou mesmo de estados não-republicanos não parece ser fruto do esvaziamento dos modelos econômicos que eles defendiam ou da avaliação das classes dirigentes que já era hora de (re)constituir formas mais democráticas de governo, mas decorrem de conquistas sociais e políticas desses povos, somente possíveis a partir da ampliação dos conhecimentos acerca do poder de intervenção que a própria população tem nos rumos de uma nação. Isso é educação política, que emerge da democracia vivenciada ou visualizada. A educação política está centrada basicamente na idéia de participação.

A participação na vida política é elemento importante que se aprende na prática democrática. Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non* para a efetivação democrática. E a democracia enfronhou-se tanto na vida social que participar passou a ser quase uma regra: “*Participação é hoje uma palavra-chave omnipresente nos discursos político, normativo e pedagógico*” (Lima, 2001, p. 69). Politicamente, praticamente todos os candidatos a algum cargo ou função afirmam que desejam ampliar a participação da população nos processos de tomada de decisões. Regras e normas foram constituídas

para que essa participação fosse garantida. Tem se pautado nos diferentes currículos a necessidade da educação política, com ênfase na participação do cidadão nas decisões da vida política e social.

É certo que não parece haver democracia sem a participação das pessoas na gestão da coisa pública. Mas, há pelo menos três aspectos importantes a se registrar acerca deste fenômeno. O primeiro diz respeito à normalização e normatização da participação. As lutas políticas pela participação na definição dos rumos da sociedade e da escola conquistaram seus intentos e espaços formais têm sido constituídos para garanti-la. Ocorre, porém, que por vezes a normatização desses espaços e formas de participação acabam *aparelhando-a*, dificultando inclusive a própria participação. O conselho de escola, tratado no próximo tópico deste capítulo, é um exemplo dessa situação. A participação conquistada (Lima, 2001, p. 70) transforma-se em uma participação formal, regulada, sobre a qual é possível se ter mais controle. Se a participação emerge do reclame da população na definição e acompanhamento das ações públicas e é demonstrada pelas formas mais imediatas e, por vezes, aguerridas, ao se promover o disciplinamento da participação da população, impedem-se as suas ações inusitadas, que poderiam surpreender e pressionar os governantes da coisa pública.

A normatização da participação decorre e contribui, ao mesmo tempo, para a sua mitificação. Colocar as pessoas presentes em momentos em que se evidencia a ação pública passa a ser a expressão mais acabada, juntamente com o voto, da democracia, mesmo que isso ocorra em um procedimento estritamente formal e, de fato, pouco participativo.

No contexto escolar, isso ainda toma uma amplitude maior, dado que o processo de regulação e organização da participação pode comprometê-la, uma vez que, como observa Henry,

o envolvimento tradicional dos pais na escola ocorre através da participação dos pais em um determinado número de atividades escolares que são administradas pela própria escola, no território escolar e nos termos escolares, sem uma transferência significativa de poder (1996, p. 7, apud V. Sá, 2004).

Sá, na esteira de Epstein, afirma que as famílias dos alunos querem participar da escola, ou ao menos querem ter informações em maior quantidade e melhor qualificadas sobre o andamento pedagógico e o desenvolvimento dos alunos. Os alunos também desejam que suas famílias estejam mais próximas da escola. E os dirigentes escolares e professores, por seu turno, também compartilham dessas concepções. Restaria saber

como se efetiva esta participação (V. Sá, 2004, p. 111). Parece-nos que há, ainda, um problema maior: a compreensão do que é participar, do que significa ser parte da escola ou do processo educativo. Cabe questionar até que ponto a participação dos pais e alunos na definição e avaliação dos rumos da escola é bem aceita pelos professores e dirigentes?⁶⁹. De outro lado, é importante se compreender que nem sempre estar presente é a forma de participação eleita pelos pais e familiares dos alunos⁷⁰.

O segundo elemento importante de se destacar se refere justamente à não-participação, porém entendida como ação política estratégica⁷¹. A força da tese da participação leva à incorporação desse argumento por todos os segmentos da vida social e política, incluindo aqui os dirigentes governamentais (e escolares) mais conservadores ou autocráticos, a princípio contrários à participação. Isso se dá pelas dificuldades de quaisquer pessoas se manterem à margem dos rumos políticos balizados pelos princípios (como a democracia e a participação) adotados pela sociedade. Em reação às políticas adotadas por determinados governantes, não é incomum encontrar movimentos de rejeição à participação nas decisões (movimentos pelo voto nulo, são um exemplo disto).

O último aspecto se relaciona menos com a participação, mas mais com a associação entre democracia e participação nos processos de tomada de decisões. Vimos, com Lima, que a participação é um discurso omnipresente. Mas, o é na defesa dela apenas nas tomadas de decisões⁷². Contudo, se tomamos o conceito de gestão

⁶⁹ Gutierrez & Catani (2000, p. 72) relatam experiência de debates com dirigentes escolares e destacam a compreensão que eles têm da participação dos familiares dos alunos na escola: “*uma diretora de escola pediu a palavra e fez um longo elogio à participação, apenas com uma ressalva: os pais analfabetos não poderiam opinar sobre a alfabetização dos filhos já que eles mesmos não eram alfabetizados. Complementando, outra colega manifestou a confiança em que cada um poderia participar a partir da sua própria experiência, ou seja, uma mãe que fosse faxineira poderia participar ajudando na limpeza da escola, e assim por diante...*”.

⁷⁰ Virgínio Sá, em conversa com o autor desta tese, comenta a situação de que é bastante presente a concepção para os pais e familiares dos alunos de que a melhor forma deles participarem da escola é simplesmente acompanhando à distância, em casa, o andamento acadêmico do aluno/filho, pois se a presença dos pais é requerida na escola, pela sua forma mais convencional e tradicional de ver os papéis institucionais da escola e da família, é porque algo de errado aconteceu: certamente são chamados para resolver algum problema afeto à criança. Isso conforma uma prática de pequena participação desse segmento, confirmada pelo mesmo autor, em pesquisa empírica publicada em 2004, que afirma que os pais e familiares dos alunos vêem como principais razões para a sua não-participação na vida da escola a falta de tradição participativa dos pais, horários inadequados para as reuniões e atendimentos, o desconhecimento dos direitos e deveres pelos próprios pais e o fato de eles não se sentirem muito à vontade na escola (V. Sá, 2004, p. 402).

⁷¹ Há uma longa relação de motivos para a não-participação, que vão desde o simples desinteresse até os incômodos provocados pelas consequências da participação. Lima (2001, pp. 81-92) faz um aprofundado estudo sobre esses aspectos, bem como sobre os mitos que cercam a participação. Mas aqui se trata de enfatizar a não-participação como um aspecto político ativo, intencional.

⁷² Isso também é explícito em Bobbio (2000) e Touraine (1996 e 1998).

democrática há pouco mencionado, veremos que a gestão (da escola) pública é mais do que tomar decisões. Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados. Se se trata de democratizar a gestão (da escola) pública, e isso pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade. Mas, a participação só é efetiva quando as pessoas que são chamadas a participar são colocadas em condições adequadas para tal, como vimos com Bobbio (2000). Como é possível um sujeito participante avaliar o trabalho desenvolvido na escola se não tem acesso às informações que lhe permitam produzir tal avaliação?

Assim, situações de participação normatizadas em excesso, ao ponto de limitarem o direito de manifestação das pessoas, ou nas quais não se encontrem as condições mínimas para a efetivação da ação política coletiva, podem estar direcionadas com vistas a “*outras lógicas mais orientadas para a legitimação da organização escolar*” (V. Sá, 2004, p. 139) ou para o cancelamento de decisões já tomadas pelo grupo dirigente e/ou hegemônico na escola.

A análise sobre a democratização da organização e gestão escolar não pode, de qualquer jeito, estar desarticulada da compreensão sobre as diferentes formas e razões e instâncias da participação e não-participação das pessoas de todos os segmentos. É certo que a participação, *per si*, não garante a democracia, ela depende das formas participativas mais dialogadas e que garantam o “*registro polifônico*” (V. Sá, 2004, p. 494) de todos os sujeitos que agem na/sobre a escola cotidianamente, através dos diversos instrumentos e processos da gestão escolar.

Instrumentos e Processos da Gestão Escolar: Conselho de Escola

A constituição de conselhos de escola e outros procedimentos mais participativos na gestão escolar articulam-se, de um lado, à crescente complexidade dos problemas educacionais e escolares que exige a constituição de formas mais qualificadas de gestão escolar (Teixeira, 1961, p. 84) e, de outro, aos reclames por maior democracia. Mas, até que ponto esses instrumentos verdadeiramente cumprem essas demandas e não são apenas elementos técnicos que até mesmo falseiam o objeto e objetivo de uma gestão escolar democrática e de qualidade? O desenvolvimento de instrumentos técnicos de gestão escolar, fruto do avanço científico, tão reclamado nessa

área pelos seus precursores no Brasil, bem como a constituição de espaços mais abertos para a participação popular, por vezes parecem se tornar mitos, isto é, parecem encontrar a razão de ser em si mesmos.

Curiosamente, os desenvolvimentos técnico e político que ajudam o desenvolvimento humano, que permitem a sua realização, são eles mesmos que submetem o humano às normas e procedimentos instituídos com a intenção de servir ao próprio humano, e isso leva a uma perda no foco do humano como a razão da ação, uma vez que procura promover a adaptação ou a repressão.

É contraditório, mas a ciência e a política voltadas ao incremento da vida individual e social e que permitem a superação das respostas mitológicas aos fenômenos da vida e do mundo, ao mesmo tempo, são responsáveis pela regressão ao mito, ao “tecnificar”, “cientificizar” as respostas aos diferentes problemas humanos, enfatizando a forma e deslocando-se do conteúdo. O que o mito faz é juntar, ou pelo menos não separar e se opor à separação entre natureza e cultura.

A ciência e a política, ao se direcionarem para a técnica/forma/meio, mitifica-a, pois a coloca acima do objeto para o qual a técnica/forma/meio foi criada, ou ao qual está (ou deveria estar) atrelada, e dessa forma, transforma a forma em conteúdo, elevando-a a posição de verdade absoluta, de mito que responde a tudo (Adorno & Horkheimer, 1985). O indivíduo é colocado pela ciência e pela política como o sujeito a ser adaptado ao seu objeto, que não existe mais, uma vez que substituído pela técnica, logo a repressão que a ciência e a política promovem é a repressão da submissão do indivíduo à técnica/forma.

Nesse sentido, a criação de instituições que tecnicizam o diálogo, normatizando-o, organizando em excesso a participação das pessoas através dos seus procedimentos formais, é um procedimento político voltado a direcionar a disputa pelo poder na escola nos moldes como classicamente ela é colocada, assim essas instituições acabam não alcançando objetivos mais democráticos verdadeiramente.

A face técnica quando oposta à função política dos instrumentos de gestão agrava os problemas acima mencionados quando pensa o humano como recurso da gestão escolar, como entende Ribeiro, para quem a efetivação de uma gestão escolar qualificada demanda observar e organizarem-se os meios distintos em três agrupamentos: os humanos, os legais e os materiais (Ribeiro, 1952, p. 132)⁷³. Quando as pessoas deixam de ser o fim de uma atividade humana e passam a ser recurso para

⁷³ Como vimos no capítulo I desta tese.

esta atividade, definitivamente parece que o que havia de humano na atividade desapareceu, “tecnificou-se”.

De forma diversa a Ribeiro, Vitor Paro compreende a administração como um fenômeno que opera com o trabalho humano coletivo, mas tendo o homem sempre como o fim das ações: “*não parto do homem como recurso, como meio, mas essencialmente como fim. Considerar o homem como fim implica tê-lo como sujeito e não como objeto do processo em que se busca a realização de objetivos*” (Paro, 1988, p. 25). Aquela atitude, ao colocar o homem na condição de recurso, também o reduz no sentido de que menos humano ele se torna, passando a ser apenas mais um insumo a ser controlado. De forma equivalente à discussão anteriormente posta, a técnica da administração, quando assim age, regride o homem à sua condição de natureza, de objeto, não o reconhecendo como ser produtor e fruto da sua própria cultura.

Mas isso não significa que não haja aspectos técnicos que não devam ser dominados. Tanto ao contrário, a coordenação da política escolar, tarefa principal da gestão escolar, exige o controle da técnica sobre a qual trabalha, especialmente a técnica pedagógica, ferramenta central para o trabalho escolar. A política necessita da competência técnica, seja para manter o poder nas bases sobre as quais atua, seja para transformá-las. Competência essa que é provida pela burocracia, ou em outras palavras, pelas formas técnicas costumeiras estamentárias da corporação de profissionais do ensino. Um problema que emerge disso é a acomodação da relação entre a direção da política escolar e a competência técnica, representada na burocracia, quando esta parece, segundo Teixeira (1999, p. 140), ganhar vida própria e deixa de estar a serviço da educação pública e aquela se torna patrimonialista e/ou demagógica.

A constituição de organismos coletivos de gestão se posiciona como pretensa solucionadora desses problemas, mas incorre em um outro problema. Pauta-se na idéia de que a participação das pessoas na gestão da coisa pública é suficiente ou eficiente tecnicamente. Porém, “*o colegiado significa quase inevitavelmente (...) um obstáculo às decisões precisas e unívocas e, sobretudo, rápidas*” (Weber, 2004, p. 222).

É mal resolvida essa relação entre a eficiência e eficácia com a democracia, quando esta é compreendida apenas como a constituição de espaços e momentos de participação popular nos processos de tomada de decisões:

Ora, sabendo que é característico do homem dar palpite em todo e qualquer assunto do qual tome conhecimento, ao associar-se o maior grau de participação ao maior número de pessoas interferindo no processo, entra-se numa espiral de expectativas impossível de se atender nas organizações, que pouco ou nenhum compromisso tem com qualidade

e eficiência. (...). Uma decisão prejudicial ao grupo, ou simplesmente equivocada, pode ser autorizada por um número imenso de pessoas (Gutierrez & Catani, 2000, p. 61).

Esse problema pode diminuir, em tese, se a ação coletiva se estende para além das tomadas de decisões, atingindo o controle das ações públicas: *“a gestão democrática implica o controle do Estado pela sociedade civil, ou seja, é no envolvimento da comunidade na decisão dos rumos dos serviços oferecidos pelo Estado que se podem obter melhores serviços e uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos”* (Camargo, 1997, p. 265).

A democracia na escola se sustenta na idéia de que *“todos os envolvidos no processo pedagógico têm capacidade de representar seus próprios interesses e de regular seus atos por iniciativa própria”* (Habermas, 1986b, p. 920). E, além disso, pressupõe que:

a) o poder e a tomada de decisões devem ser compartilhados por alguns ou por todos os membros da organização; b) existe um conjunto de valores e de objetivos comuns que são compartilhados por todos os integrantes; c) todos os membros da organização têm uma representação formal nos órgãos de decisão; d) a organização deve determinar políticas e tomar decisões através de processos de discussão guiados pelo consenso (Santos Guerra, 1994, p. 183)

Os conselhos de escola são, em tese, os locais onde é capaz de se dar voz a quem não tem voz (Camargo, 1997, p. 291), isto é, são espaços potenciais do diálogo, da ação comunicativa. Os conselhos de escola como *“fóruns de discussão e deliberação nascem não de um ato de vontade de um grupo de indivíduos que lutam por justiça ou liberdade, mas como uma necessidade que encontra seus fundamentos nos próprios processos de racionalização societária”* (Pinto, 1994, p. 153). José Marcelino R. Pinto observa que a escola é uma instituição que está compartimentalizada dentro de um formato sistêmico de gestão e que teve padronizados os seus processos de tomada de decisões à luz de uma razão não comunicativa, não dialogada. A conversa aberta e franca entre os sujeitos individuais e coletivos, em uma instituição voltada à formação dos homens e mulheres, é pré-condição, segundo o autor, para a democratização da sua gestão, levando-nos a crer que o diálogo é condição de superação social, ou, conforme Habermas, essa condição está vinculada ao desenvolvimento de uma ação comunicativa, que está presente:

sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do

conhecimento interpretativo requerido pela ação comunicativa (Habermas, 1986a, pp. 280).

É nesse sentido que os conselhos de escola têm dinâmicas que se valem da ação comunicativa (Pinto, 1994, p. 98). Todavia, os estudos empíricos sobre os conselhos, mesmo que confirmem essa disposição potencial ao diálogo, reconhecem que são instituições nas quais há uma compreensão limitada sobre as suas potencialidades políticas ou técnicas.

Os familiares dos alunos não observam os conselhos como instrumentos de poder, mas como organismos auxiliares na organização e gestão escolar (Pinto, 1994, p. 107). Talvez por conta disso os pais não ocupam com mais disposição seus lugares ali: “*A experiência tem demonstrado que, não só os pais não têm assumido posições muito específicas dentro do conselho de escola, como o órgão em si não tem representado um contrapoder como alguns suspeitavam*” (V. Sá, 2004, p. 134). E isso encerra um duplo problema: de uma parte, o potencial comunicativo e dialógico do conselho fica comprometido, de outra, e ainda mais grave, os familiares dos alunos, pela incompreensão que têm do potencial do conselho tornam-se as primeiras vítimas da não consecução desse potencial, pois é especialmente para eles que o conselho foi criado, ou seja, é para garantir a presença dos seus olhares e vozes na condução da política escolar que mecanismos como os conselhos de escola foram constituídos.

É certo também que a constituição desses conselhos não está articulada apenas com os interesses democráticos da gestão, mas há um interesse técnico (que também não deixa de ser político) em parte considerável dos procedimentos de reformas educacionais que incentivam a criação de órgãos coletivos de gestão na escola, pelo menos da parte de quem propõe essas reformas. Esse interesse técnico se articula a uma idéia de que mecanismos dessa natureza poderiam viabilizar uma espécie de controle sobre a escola, com vistas ao desenvolvimento do *accountability*⁷⁴ (Darling-Hammond & Ascher, 1991).

Isto é, é uma percepção de que os conselhos de escola poderiam significar uma diminuição do poder da corporação docente no controle do poder escolar, pois a

⁷⁴ O *accountability* representa a constituição de mecanismos de responsabilização ou de controle sobre as ações públicas, escolares em particular. Há diferentes formas de *accountability*, segundo Linda Darling-Hammond e Carol Ascher (1991): político, legal, burocrático, profissional e de mercado. No caso do conselho de escola como um mecanismo de controle, quando assim pensado pelos reformadores e administradores dos sistemas de ensino, parece que se trata de uma forma política, de um lado, e de mercado, de outro. Para críticas ao *accountability*, vide Robert (2006); Lissovoy & McLaren (2003).

presença dos pais e familiares dos alunos nesses conselhos representaria a figura do cliente⁷⁵, ou usuário, ou cidadão, que têm a tarefa de cobrar resultados da escola.

Contudo, Virgínio Sá, na esteira de Golby, afirma que

esta expectativa assenta numa concepção restrita de poder, segundo a qual para que uns ganhem outros têm de perder. A esta teoria da soma zero do poder, que pressupõe que este deve ser entendido como uma quantidade finita, o que implica que quantos mais dele partilham menor fatia cabe a cada um, deve contrapor-se uma visão alternativa que admite que a partilha de uma esfera de acção com outros actores sociais pode resultar no reforço da capacidade de intervenção do novo colectivo (V. Sá, 2004, p. 134).

Ademais, “*alguns dados de investigações realizadas no âmbito dos conselhos de escola apontam mais para relações de cooperação entre a escola e os pais do que de competição ou de conflito*” (V. Sá, 2004, p. 134). Salvo situações esporádicas, ou casos muito específicos, normalmente os familiares dos alunos se consideram aliados da escola⁷⁶, e se dispõem a contribuir naquilo que as pessoas que trabalham na escola definem, e o fazem “*valendo-se de processos comunicativos com o intuito de alcançar o entendimento sobre algo confiando na força do bom argumento*” (Pinto, 1994, p. 137). Em resumo, isso quer dizer que “*os pais não foram a ‘espinha atravessada na garganta’ dos professores que o ministério aparentemente esperava e não assumiram o papel de polícias da escola ao serviço do governo que lhes parecia estar reservado*” (V. Sá, 2004, p. 135).

Mas, além dos administradores dos sistemas de ensino e reformadores da educação, a escola também olha para o conselho como uma ferramenta técnica ao seu dispor, comumentemente lançando mão dessa instituição “*quando se trata de repartir o ônus que ninguém quer carregar*” (Pinto, 1994, p. 138), como são os casos dos conselhos convocados a se reunirem para tratar de formas de a escola se livrar de alunos por ela indesejáveis. A pressão, normalmente do sistema de ensino, sobre o dirigente escolar é elevada em casos dessa natureza. Dividir as responsabilidades, ou se possível, transferi-las integralmente a um organismo coletivo, como o conselho, parece ser uma saída interessante na visão dos dirigentes escolares.

Em qualquer dos casos, o conselho de escola é uma instituição que está presente em parte considerável das escolas brasileiras⁷⁷ e conta com a alta aprovação sobre o mérito da sua constituição:

⁷⁵ Que no accountability de mercado tem a tarefa de cobrar pela qualidade dos serviços/produtos e, dessa forma, controla a ação do prestador do serviço (a escola).

⁷⁶ Mesmo quando o assunto em pauta em uma reunião de conselho é, por exemplo, a greve dos professores, assunto espinhoso e que compromete toda a organização da família (Pinto, 1994).

⁷⁷ Como veremos no Capítulo VII desta tese.

O potencial que primeiro salta aos olhos é o potencial de aprovação que um conselho de escola, funcionando com todas as suas vicissitudes, desperta em seus integrantes. Há um consenso praticamente absoluto quanto à superioridade do conselho de escola frente às formas burocráticas de gestão da escola. As críticas que surgem ao seu funcionamento decorrem, não de sua existência mas sim por ele não atingir, na prática, suas potencialidades plenas (Pinto, 1994, p. 148).

Essa limitação das potencialidades do conselho de escola pode decorrer de diversos motivos. Rubens B. Camargo (1997) destaca um desses motivos ao afirmar que as decisões do conselho “*não são soberanas no pleno sentido de sua autonomia, pois existe no setor educacional e nos sistemas públicos extensa série de leis e normas sobre o seu funcionamento*” (Camargo, 1997, p. 116). Parece-nos, contudo, que essa conclusão do autor pode ter mais sentido em alguns sistemas de ensino do que em outros⁷⁸, uma vez que tanto em legislação nacional (LDB), quanto nas normativas de alguns estados não há necessariamente excesso de definição legal sobre o funcionamento, objeto e objetivos do conselho de escola. Ao contrário, há, por exemplo no Estado do Paraná, evidente falta de regulamentação e acompanhamento sobre o funcionamento do conselho.

Outros dois aspectos importantes para se avaliar as potencialidades do conselho de escola dizem respeito à representatividade dos conselheiros e à imperatividade do voto nos processos de tomada de decisões e nos demais posicionamentos:

A representatividade proporciona uma espécie de legitimidade para o representante tomar as decisões pelos seus representados, seja num conselho de escola ou em qualquer nível do poder legislativo, por conta de seus posicionamentos, sua história anterior, seu poder de oratória ou convencimento, ou ainda por sua exposição clara de seu projeto de trabalho (...) como representante e que oferece, a quem o elegeu, a garantia de que os compromissos assumidos publicamente serão respeitados. A imperatividade implica a vinculação do posicionamento do representante a determinado segmento escolar (...), e qualquer que seja a matéria a ser observada pelo representante, seu posicionamento já estaria previamente determinado (Camargo, 1997, pp. 177 e 118).

Camargo avalia que a diminuição da distância e a ampliação dos contatos entre representantes e representados⁷⁹, tanto no conselho de escola como na vida política na sociedade, poderiam dirimir problemas decorrentes desses dois aspectos. Parece muito presente nas escolas e conselheiros uma concepção que aposta na necessidade de mandatos dos representantes vinculados imediatamente aos interesses dos segmentos

⁷⁸ Este texto de Rubens B. Camargo é a sua tese de doutorado, na qual discute, dentre outros aspectos, o conselho de escola na cidade de São Paulo.

⁷⁹ E com ele, concorda Paro: “*Um dos principais problemas que impedem que o conselho de escola se transforme num instrumento de democratização das relações no interior da escola é a falta de ligação entre representantes e representados, especialmente no que se refere a pais e alunos*” (1995, p. 149).

que representam (Souza, 2002). Todavia, a representação política na prática tende a se pautar pelas compreensões e idéias próprias dos representantes (Souza, 2001c), o que, se em um sentido é um problema uma vez que os interesses diretos dos representantes aparecem com mais dificuldades nas reuniões e tomadas de decisões do conselho, de outra parte, há um aspecto interessante nessa aparente independência dos representantes, pois podem se sentir livres para se posicionarem em favor dos interesses mais amplos da escola, a despeito das visões dos segmentos que representam, os quais, de sua parte, podem apresentar, em algumas situações, posições mais estreitas e, assim, danosas à gestão da escola.

Os problemas do conselho de escola são, a bem da verdade, bem mais amplos que esses três tópicos destacados. Em extenso levantamento, Camargo sintetiza diversos aspectos e os organiza, na esteira de Vítor Paro, em quatro condicionantes: materiais, ideológicos, institucionais e político-sociais. Esses condicionantes apresentam aspectos que determinam o (não) funcionamento adequado do conselho de escola.

Quadro 4.1. Condicionantes da organização e funcionamento do conselho de escola⁸⁰

<p>MATERIAIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de horários comuns dos participantes para as reuniões; • Falta de espaços para se fazer as reuniões; • Falta de espaço para comunicar decisões do CE (mural, jornal, circulares, etc.); • Problemas de multiplicação de materiais de formação de todos os representantes dos segmentos do CE; • Falta de materiais e outros recursos para chamar a comunidade à participação na escola (ex.: cinema, teatro, festas, etc.); • Auxílios da comunidade são poucos; • Organização do tempo de reunião e demais atividades; • Conselho de Escola e discussões sobre orçamento; <ul style="list-style-type: none"> • Documentos em linguagem adequada; • Problema do tempo para participar do conselho. 	<p>IDEOLÓGICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de percepção de interesses sociais comuns entre os participantes do CE; • “Participar” significando “ouvir” e concordar com tudo o que se fala; • Falta de autonomia para implementar idéias próprias; • Medo do conflito e das contradições; • Resultado regular na participação e discussão no conselho de escola; <ul style="list-style-type: none"> • Representatividade; • Conselho para decidir as questões da escola; • Conselho para superar uma visão corporativista; • Na hora de decidir, decide quem sabe...; • Medo dos pais e alunos participarem no Conselho por não entenderem os “assuntos da escola”; • Difícil discussão do pedagógico no Conselho.
<p>INSTITUCIONAIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escola pode ser vista enquanto espaço de participação organizada; • Processos de eleições do CE (dificuldade imposta pelos prazos, calendários, etc.); • Problema da freqüência nas reuniões do CE; • Alguns avanços observados em aspectos pedagógicos; <ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade do conselho na elaboração do plano escolar; • Necessidade de se conhecer a legislação; • Decorrências da institucionalização dos conselhos. 	<p>POLÍTICO-SOCIAIS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de explicar aos pais dos alunos os conteúdos e processos pedagógicos; • Não conhecimento da realidade local; <ul style="list-style-type: none"> • Participação pró-forma; • Dificuldade em encontrar pessoas para fazerem parte do CE; • Mães e pais têm medo de interferir na escola e os filhos sofrerem represálias dos professores, diretor e demais funcionários; <ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade do conselho para interferir nas questões pedagógicas da escola; • Participação dos pais dentro de certos limites; <ul style="list-style-type: none"> • Diferentes visões (de professores) presentes no conselho; • Percepção do papel do diretor.

Fonte: CAMARGO, Rubens B. 1997, p. 303.

Alguns desses problemas são destacados também por outros autores (Pinto, 1994; Ciseski & Romão, 1997; Santos Guerra, 1994; Paro, 1995), mas destacadamente chamamos a atenção para quatro itens: a) dificuldades referentes à comunicação entre os

⁸⁰ Aqui são apresentados apenas alguns dos itens desenvolvidos por Camargo (1997).

membros do conselho e entre o conselho e a comunidade escolar; b) compreensão de que a participação se esgota apenas na presença dos indivíduos; c) problemas com a institucionalização do conselho; d) dificuldades do conselho em interferir em questões de natureza pedagógica. Todos esses problemas que foram, de alguma forma, destacados anteriormente encontram-se também no levantamento da pesquisa de Camargo e se articulam, ao que parece, com os talvez mais importantes elementos para a democracia escolar: A comunicação efetiva entre as pessoas pressupõe as condições básicas para se operar a democracia na escola; a participação democrática prevê uma ação intencional e ativa dos sujeitos; a democracia exige constante reflexão sobre os processos e técnicas para o diálogo, evitando-se a transformação da técnica na principal razão para o encontro entre as pessoas; os processos de gestão escolar não podem, em qualquer hipótese, perder de vista os objetivos educacionais centrais e a natureza e a função pedagógica da escola.

É verdade que a simples existência dos conselhos já foi um passo significativo para a construção da autonomia escolar⁸¹, mas a potencialidade democrática dos conselhos só se verifica no desenrolar das suas práticas efetivas, nas quais se pode ou não confirmar tal vocação (Gohn, 2001, pp. 107-108)⁸².

Os conselhos de escolas são espaços contraditórios e destinados à expressão da contradição que lhes é inata: de uma parte, como espaço coletivo favorece o surgimento/afloramento dos conflitos institucionais e educacionais e, de outra parte, como espaço institucional dispõe do potencial de articulação de soluções locais para esses conflitos nos limites das suas possibilidades (Camargo, 1997, p. 349). Ou ainda,

Tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram. Eles [os conselhos] não substituem os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade (Gohn, 2001, p. 108).

Para funcionar não podem “*ser vistos (...) como braços auxiliares do executivo, nem como substitutos da participação popular em geral*” (Gohn, 2001, p. 94). E, “*se representativos, os conselhos poderão alterar progressivamente a natureza do poder*

⁸¹ A concepção de autonomia aqui apenas mencionada remete a um debate mais complexo, certamente. Para maiores informações sobre a autonomia escolar, ver Barroso (1996), Rios (1995), Azanha (1987) e Souza (2003).

⁸² Maria da Glória Gohn, nessa obra, não se refere especificamente aos conselhos de escola. A autora analisa os princípios e ações dos conselhos gestores. Todavia, seus argumentos são apropriados para a reflexão desenvolvida nesta tese, ademais compreende-se aqui que os conselhos de escola são uma espécie de conselho gestor.

local. À medida que eles se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público (...), eles estarão construindo as bases de uma gestão democrática” (Gohn, 2001, pp. 108-109), mas, para tanto, não podem se posicionar como instâncias meramente consultiva e opinativa, *“devem ter a capacidade e poderes normativos de decisão”* (Gohn, 2001, p. 111).

Os conselhos de escola, positivamente e sinteticamente:

a) têm contribuído com a sensibilização da opinião pública sobre a importância e a complexidade do fato educativo; b) têm desenvolvido ações que têm tornado possível o aumento da transparência na gestão econômica das escolas e a eliminação progressiva de ações autocráticas; c) têm posto às claras, em muitos casos, as interioridades da escola, contribuindo portanto a um melhor conhecimento da realidade institucional por parte de todos os membros da comunidade educativa; d) têm aberto e desenvolvido uma via de informação (Santos Guerra, 1994, p. 185)

Além de demonstrarem capacidade de:

- apoiar reivindicações e solicitações da escola à administração do sistema de ensino e aos poderes públicos, em geral;
- possibilitar a apresentação de idéias dos pais e alunos que não eram comuns entre os professores;
- normalizar o fato de que os membros da comunidade escolar entrem nas escolas;
- assumir as decisões mais comprometidas a respeito da disciplina dos alunos (Santos Guerra, 1994, p. 185).

Mas, apesar desses aspectos positivos, Miguel A. Santos Guerra também vê problemas no funcionamento dos conselhos, como vimos há pouco na classificação de Camargo. Desde disputas mal colocadas de interesses entre os diferentes estamentos, apatia ante à participação, confusão nas funções do conselho e dos conselheiros, sensação de inoperância, má organização das reuniões, burocratização do funcionamento do conselho e confusão epistemológica (Santos Guerra, 1994, pp. 188-190). Mas, em especial, é importante o destaque do autor para os problemas atinentes à existência de conselheiros submissos à direção escolar e ao dirigismo explícito ou não das reuniões e ações dos conselhos. Essa relação entre conselho e diretor escolar é talvez a mais complexa barreira para a construção/ampliação de ações mais democráticas na escola.

Apesar de avaliações aparentemente contrárias:

Considerando que os colegiados [conselhos] têm um papel importante na direção coletiva da escola, o pequeno peso que exercem na deliberação de questões de natureza administrativa parece romper a forte tradição da escola brasileira de conferir à direção um papel fundamentalmente voltado para atividades ligadas à esta dimensão da vida da escola (Mendonça, 2000, p. 288).

O que o autor deixa escapar é que se os conselhos não discutem as questões de natureza administrativa é porque quem define o que é a sua pauta de debates, o diretor, assim age movido por alguma intenção, a qual pode derivar do fato de talvez não desejar compartilhar com os conselheiros o domínio sobre tais temáticas.

Portanto, parece haver uma relação de dependência entre o conselho e o diretor⁸³, o que quer dizer que se a constituição dos conselhos representou um avanço, como vimos, na democratização das relações escolares, a concretização deste e outros passos depende em grande parte do posicionamento, inclusive pessoal, dos dirigentes escolares. Dado que, “*mudanças na direção sempre repercutem de forma imediata no funcionamento do conselho de escola ou de qualquer outra atividade desenvolvida na escola*” (Pinto, 1994, p. 155). Isto é, a direção escolar representa muito para a manutenção ou para a superação desse quadro, pois que é, ela mesma, também uma ferramenta da gestão escolar, isto é, da política escolar. Na realidade, ela é mesmo mais do que isto, como o próximo capítulo discute.

⁸³ “*Os depoimentos [da pesquisa] indicam a total dependência do conselho de escola frente à figura do diretor*” (Pinto, 1994, p. 140).

CAPÍTULO V:

DIREÇÃO ESCOLAR: BUROCRACIA E LIDERANÇA POLÍTICA

Neste capítulo são tratados os assuntos relacionados com a natureza e o papel do diretor escolar. Antes de tudo, há que se evidenciar que nos marcos desta tese, a direção escolar é compreendida como uma função desempenhada na escola, com a tarefa de dirigir a instituição, através de um conjunto de ações e processos caracterizados como político-pedagógicos. Em uma frase, a função do diretor é a de coordenar o trabalho geral da escola, lidando com os conflitos e com as relações de poder, com vistas ao desenvolvimento mais qualificado do trabalho pedagógico. O diretor é o coordenador do processo político que é a gestão da escola, é entendido como o executivo central da gestão escolar.

Vimos que autores (Leão, 1953) confundiam gestão com direção escolar. Todavia, já

(...) estabeleceu-se a diferença entre gestão e direção da unidade escolar. A primeira compreendia o processo de elaboração de metas e diretrizes para a atividade escolar, bem como o acompanhamento e avaliação das mesmas. (...) Já a direção da escola era entendida como o processo de integração das ações desencadeadas na escola, sendo exercida pelo Diretor da unidade escolar. A gestão da escola englobava sua direção. Nas entrelinhas evidenciava-se a dimensão política da gestão escolar (Pepe, 1995, p. 31).

A evidência da dimensão política da gestão escolar tem impactos nas formas de escolha dos diretores. Por conta disso, um segundo tópico tratado neste capítulo faz referência às formas de seleção e escolha dos dirigentes escolares. Considerando a existência de formas diversas de se realizar esse provimento e a natureza da função do dirigente escolar, esta tese levanta elementos para se discutir tais formas.

Natureza da função e papel do diretor escolar

A ênfase na face política da função do diretor escolar é crescente, especialmente entre os autores que defendem a tese do provimento dessa função por eleições como veremos mais adiante, e isso decorre do reconhecimento da necessidade de se “*assumir o caráter político da gestão da escola como não contraditório ao exercício da direção da mesma*” (Camargo & Adrião, 2003, p. 32). Essa função tem uma natureza política porque seu objeto é a gestão escolar, cujo conceito, como vimos no capítulo anterior, é um processo político. O que significa que o que o diretor da escola faz é desenvolver ações que se classificam essencialmente como políticas, pois no seu epicentro estão

processos de disputa de poder: “*A administração escolar configura-se, antes do mais, em ato político, na medida em que requer sempre uma tomada de posição*” (Dourado, 2000, p. 82).

Em tese, “*O diretor apresenta-se, (...), como o responsável máximo no âmbito da unidade escolar e seu papel poderia ser definido genericamente nos seguintes termos: garantir o bom funcionamento da escola*” (Saviani, 1996, p. 207). E essa não é exatamente uma compreensão tão recente, pois, como vimos no capítulo I, Ribeiro (1952) já observava a política escolar como uma atividade superior às ações administrativas que ocorrem no interior da escola, percebendo, no desempenho da função do dirigente escolar, um papel político, de governo, para além do simples domínio técnico-administrativo.

Já Leão (1953) e Lourenço Filho (1976) demonstram estar menos dedicados a reconhecer a natureza política do trabalho do dirigente escolar, pois aquele, em que pese observar que o diretor é o sujeito que defende “*a política de educação estabelecida*” (Leão, 1953, p. 107), havendo nesta tarefa uma explícita face política, ainda assim se dedica muito mais a descrever as funções técnicas do cargo em relação à previsão, planejamento, organização e avaliação das ações escolares (Leão, 1953, p. 135). Já este outro autor, mesmo procurando discutir brevemente as relações entre liderança e democracia, não observa nem um nem outro desses aspectos da função do diretor escolar como sendo de natureza política. Também está, como Leão, muito mais preocupado em descrever as formas pelas quais deve o dirigente se ocupar de solucionar tecnicamente os problemas escolares, através da coleta de informações e tomada de decisões adequadas à extensão dos problemas que enfrenta (Lourenço Filho, 1976, p. 70). Essa posição não diminui a importância desses trabalhos, mas é importante destacar que, no que suas obras permitem observar, são autores que minimizam a face política da gestão escolar.

Arroyo (1979), de outro lado, é um dos autores que está preocupado, como vimos no capítulo II, com a natureza e em especial com o papel que vinha sendo desempenhado pelo dirigente escolar, pois observava diretores compreendendo os aspectos técnicos da função como os mais importantes – na esteira de concepções como aquelas de Leão e Lourenço Filho, postura essa que era possivelmente uma resposta à cobrança feita pelos dirigentes dos sistemas de ensino e que evidentemente expressava o período em que o seu trabalho foi escrito, final dos anos 70, na qual a face de preposto do estado parecia ser a mais importante de se apresentar ao/pelo diretor. A política

desenvolvida pelo diretor é, para Arroyo, a política pedagógica, que opera no âmbito das relações de poder, mas conhecendo a realidade educacional e escolar, na sua razão pedagógica.

Em outra abordagem, Vitor Paro (1995) observa o uso político da função de diretor pelo sistema de ensino, quando transfere a ele a função de gerente, de controlador do trabalho escolar. A possível contradição, que será retomada mais adiante, entre ser porta-voz das pessoas da comunidade escolar, de um lado, e preposto do estado, de outro, parece ser ponto importante para o autor. Essa contradição encerra a compreensão da natureza política da função para o autor, pois a presença do diretor no centro da escola permite que ele seja considerado como alguém que está constantemente lidando com as relações de poder, portanto, como um sujeito político, antes de tudo.

O dirigente escolar atua na escola, diversas vezes, como o juiz que julga e disciplina, que define o certo e o errado; como o legislador que define as regras; como o burocrata administrador que deve ordenar e assinar os papéis; etc. (Souza *et al.*, 2005a, p 51). Essas não são tarefas menores, mas são o que Santos Guerra chama de “*tarefas pedagogicamente pobres*” (1994, pp. 169-170).

Em um sentido teoricamente inverso, vimos com Teixeira (1961) que o papel do diretor é justamente garantir as condições adequadas para o trabalho do professor, pois para ele a “*Administração da escola é também aquela na qual o elemento mais importante não é o administrador, mas o professor*” (Teixeira, 1961, p. 85). Essa opinião é compartilhada por Leão (1953, p.138), para quem a centralidade da ação do dirigente deve estar colocada no aluno, no professor e no processo educativo. Esses autores estão chamando a atenção para a importância da centralidade do caráter pedagógico da escola, em função do qual todos os trabalhos da escola se justificam. Os trabalhos mais administrativos que a direção tem a desempenhar, como o preenchimento dos formulários sobre os diferentes fluxos (de professores, de alunos, de recursos), não são dispensáveis, pois muito da organização da educação pública no país depende do correto preenchimento e no tempo adequado desses formulários.

Mas, boa parte da crítica desenvolvida pelos estudos dos anos 80 à prática e à teoria da gestão escolar no Brasil partia daquela consideração de que não parecia existir uma centralidade pedagógica tanto numa como noutra. A crítica de Paro (1988), já citada, acerca da tecnocracia exprime bem este pensamento, no qual se evidencia que não se trata de não se desenvolver adequadamente as ações técnicas do trabalho do

diretor, mas que essas ações não podem encobrir a face política da função e, especialmente, que nelas estejam contidas as ações pedagógicas.

A face pedagógica do diretor escolar também é destacada por Saviani (1996):

A escola é uma instituição de natureza educativa. Ao diretor cabe, então, o papel de garantir o cumprimento da função educativa que é a razão de ser da escola. Nesse sentido, é preciso dizer que o diretor de escola é, antes de tudo, um educador; antes de ser administrador ele é um educador (Saviani, 1996, p. 208).

Contudo, essa concepção não parece ser próxima da realidade, “*lamentavelmente muitos diretores se refugiam nas [tarefas] que têm menor relevância educacional*” (Santos Guerra, 1994, p. 170), ou como afirma novamente Saviani:

...em termos típico-ideais, ele [o diretor] deveria ser o educador por excelência dado que, no âmbito da unidade escolar, lhe compete a responsabilidade máxima em relação à preservação do caráter educativo da instituição escolar. Esta é, (...), a condição precípua para que ele administre a escola mediante formas (atividades-meio) saturadas de conteúdo (atividades-fim).

Em termos concretos, entretanto, essa unidade de forma e conteúdo é uma unidade contraditória, estando o diretor continuamente sujeito ao risco de atrofiar o conteúdo educativo da escola (atividades-fim), hipertrofiando, em contrapartida, a forma (atividades-meio) chegando mesmo a operar uma inversão que tende a subordinar o fim aos meios (Saviani, 1996, p. 208).

Esse é um ponto importante na discussão sobre a natureza do trabalho do diretor escolar. Trata-se de uma possível primeira contradição que se apresenta na função do diretor entre a face administrativa e a face pedagógica da função. Ou colocada de outra forma: é o diretor um coordenador pedagógico geral da escola, ou o diretor é o administrador escolar, no sentido mais estrito do termo? Se para haver uma contradição é necessário o reconhecimento de que uma dada lógica anteriormente existente ou esperada não existe mais, qual era a lógica esperada ou uma vez existente na definição entre a face pedagógica e a face administrativa do trabalho do diretor?

Paro, ao analisar os processos de gestão de uma dada escola pública, afirma que o consenso na escola determinava que “*as soluções apresentadas [...] passam todas pelo reconhecimento de que o diretor precisa ficar livre das exigências burocráticas para cuidar melhor do aspecto pedagógico do ensino*” (Paro, 1995, p. 95), mas que a realidade tal como ele a observou mostrava que “*pressionado pelas exigências burocráticas e desamparado pelos órgãos do sistema no que tange à supervisão pedagógica, o diretor se vê sem tempo nem condições para cuidar dos assuntos que dizem respeito diretamente ao processo ensino-aprendizagem*” (Paro, 1995, p. 98). E por isto o diretor é cobrado pelos professores e cobra a si mesmo.

Contudo, por que os dirigentes, mesmo entendendo que o papel pedagógico que devem desempenhar é mais importante, atuam mais marcantemente nas tarefas administrativas ou burocráticas⁸⁴? Uma hipótese para essa questão é: porque é mais fácil! Porque os resultados da lida administrativa são mais imediatos e demandam menos investimento pessoal do diretor. Ademais, o controle sobre as questões administrativas e sobre os recursos (financeiros, materiais) concentra parte razoável do poder em disputa na escola, o que certamente também interessa ao diretor, pois quem atua na política o faz porque tem interesse no poder. Mas, de outro lado, há também as relações com o estado, o qual parece exigir uma carga de tarefas administrativas mais intensa dos dirigentes escolares. Ou ainda, como os produtos e resultados do trabalho pedagógico são de difícil avaliação (Paro, 1988, p. 146) e, por isso, sobre eles recai talvez menor controle do estado, a preocupação do poder público acaba residindo de forma mais evidente sobre os aspectos burocráticos, mais controláveis (Paro, 1995, p. 96).

Todavia, não parece fazer sentido qualquer trabalho ou tarefa do diretor escolar que estejam, em algum grau, desarticulados das razões pedagógicas da escola, ou, em outras palavras, se, como vimos com vários autores há pouco, a função do diretor se centra nas razões pedagógicas da escola, como poderiam ser-lhe atribuídas tarefas que lhe dificultam dar conta desses objetivos? Ao que parece não há contradição entre as atividades administrativas *stricto sensu* e as atividades de coordenação pedagógica que são desenvolvidas pelo diretor, porque são, no máximo, distintas faces da mesma função, contraditórias por vezes, mas nunca antagônicas. Se se apresentam como antagônicas é porque uma delas está colocada de forma inadequada.

Uma segunda contradição⁸⁵ na natureza da função do diretor escolar diz respeito à sua representatividade e responsabilidade. A questão é: o diretor é representante da comunidade escolar ou é representante, e por isso preposto, do Estado?

(...) o diretor se vê permanentemente colocado entre dois focos de pressão: de um lado, professores, pessoal da escola em geral, alunos e pais, reivindicando medidas que proporcionem melhores condições de trabalho e promovam a melhoria do ensino; de outro, o Estado, não satisfazendo a tais reivindicações e diante do qual o diretor deve “responder pelo cumprimento, no âmbito da escola, das leis, regulamentos e determinações” dele emanadas, evitando, inclusive, que as ações dos primeiros venham a representar quaisquer ameaças aos interesses dominantes (Paro, 1988, p. 133).

⁸⁴ Burocracia aqui é entendida como mais usualmente é tratada no ambiente do serviço público, como um conjunto de ações que demandam acima de tudo o preenchimento de papéis e o zelo com os equipamentos. Este é um dos muitos sentidos possíveis para burocracia (Lima, 2001, p. 22).

⁸⁵ Se considerarmos aquela outra como uma contradição que de fato existe.

Como no caso anterior, talvez não tenhamos aqui uma contradição. A contradição talvez exista somente nos casos em que os interesses da comunidade escolar e o do Estado sejam divergentes, pois, ao que parece, o diretor é, ao mesmo tempo, representante das duas frentes em questão. Paro, na citação acima, parte do pressuposto que esses interesses são sempre divergentes, o que não parece exatamente corresponder com a realidade nas escolas públicas. Não se trata de minimizar nem mascarar os conflitos que de fato existem, mas é necessário chamar a atenção para o fato de que nem sempre os lados opostos nos conflitos escolares são o Estado, de uma parte, e a comunidade escolar, de outra, e menos ainda sendo aquele a expressão do que há de retrógrado e conservador e este o sinônimo do que é avançado ou “progressista” em termos educacionais. É inata à função do diretor, ao que tudo indica, esse posicionamento entre o poder público e a população, porque o diretor é um dos representantes do estado⁸⁶ na escola, pois é o chefe de uma “repartição” pública que existe para atender aos interesses educacionais da população, mas é também o coordenador da política escolar e o do desenvolvimento de todo o trabalho escolar, tarefas estas articuladas imediatamente àqueles interesses.

Como servidor público, o diretor é um burocrata, no sentido weberiano do termo. E é sua função, dentre outras questões, fazer a interlocução entre o Estado e a comunidade escolar⁸⁷ e, como tal, exerce um papel de uma liderança local. Não são, então, naturezas distintas. Em especial, quando se trata de diretor eleito pela comunidade, pois como tal “*o diretor se vê instado, (...), a conciliar os interesses dos membros da comunidade escolar que o elegeram com os do governo que o nomeou*” (Mendonça, 2000, p. 222) e, para tanto, domínios diferentes são requeridos. Ademais, este novo elemento, a eleição, descaracteriza a burocracia na sua forma típico-ideal:

o tipo puro dos funcionários burocráticos é nomeado por uma autoridade superior. Um funcionário eleito pelos dominados não tem já uma figura puramente burocrática. (...) Portanto, a eleição popular, não apenas do chefe de governo, senão também dos funcionários a ele subordinados (...), só põem em grave perigo tanto a dependência hierárquica como as atitudes especiais dos empregados e o funcionamento preciso do mecanismo burocrático. (...) o “domínio do gênio pessoal” está, sem dúvida, em contradição com o princípio formalmente democrático da burocracia eletiva (Weber, 2004, p. 720).

⁸⁶ Isso também cabe aos professores e funcionários, como servidores públicos que são.

⁸⁷ Não há aqui nenhuma precisão sociológica com o conceito de comunidade, no sentido por exemplo que é dado por Luís Pereira (1976). O sentido de comunidade escolar nesta tese abarca o conjunto das pessoas que trabalham ou estudam ou tem seus filhos na escola.

Examinemos um pouco mais essa face do diretor burocrata. Autores, como Anísio Teixeira (1961), avaliam o surgimento da função como articulada ao crescimento das demandas e problemas organizacionais escolares e educacionais:

Por que somos hoje tão necessários, e antigamente não o éramos? Por que antes não se cogitava de preparar o Administrador Escolar, e hoje precisamos fazê-lo? Porque o problema se fez agora extremamente complexo, (...). São sobretudo aqui especialmente importantes os estudos de Administração Escolar. Tais estudos e o preparo do administrador é que irão permitir organizar o ensino em rápido desenvolvimento e criar a consciência profissional necessária, pela qual aquele antigo pequeno sistema escolar, com o professor onicompetente, precisando apenas de um guardião para sua escola, hoje transformado no grande sistema moderno, no qual não se encontra mais aquele tipo de professor e as escolas complexas e fluidas não dispõem sequer de estabilidade do magistério, possa conservar as condições equivalentes àsquelas anteriores e produzir ensino com a mesma eficácia (Teixeira, 1961, p. 88).

Essa então nova dimensão dos problemas educacionais apresentava demandas ao poder público. O poder público respondeu de alguma forma, organizada, sistemática, adequadamente ou não, mas respondeu complexificando a instituição escolar⁸⁸. A constituição de postos de trabalho, as especializações nas funções e as definições mais detalhadas de carreiras profissionais são algumas das decorrências deste processo. A coordenação do esforço institucional no atendimento àsquelas demandas e a estas respostas representou a constituição e/ou alargamento da função de diretor escolar. Neste sentido, o diretor chefia uma dependência/repartição pública, com o intuito de garantir aquilo que Saviani (1996), há pouco mencionado, denominava de “*bom funcionamento da escola*”.

Para dar conta dessa tarefa, o diretor, como burocrata, pauta-se nos regimentos, que são sempre impessoais, *sine ira et studio*⁸⁹ (Weber, 2004, p. 732), com disciplina e controle. O poder da chefia burocrática se sustenta na hierarquia e no conhecimento. Mais precisamente, a hierarquia, per si, pressupõe uma escala ascendente do conhecimento, no sentido de que quanto mais alto o sujeito está na hierarquia, supostamente ele detém maior conhecimento sobre toda a organização. E de qual conhecimento se trata? Conhecimento sobre as formas ótimas de funcionamento da instituição ou sobre os conceitos e métodos próprios ao(s) objeto(s) sobre o(s) qual(is) ela recai? Dado que a função de diretor escolar não é apenas burocrática, aparentemente

⁸⁸ O trabalho de Marília Pontes Spósito, “O povo vai à escola” (1992), permite maiores incursões sobre o processo de massificação da educação escolar, destacando-se as vias pelas quais o poder público se propôs a dar conta dessa demanda.

⁸⁹ “Sem animosidade ou simpatia”. Expressão apropriada por Weber, mas originalmente utilizada por Tacito (55-117) com o intuito de expor sua narração sobre os fatos históricos com absoluta imparcialidade e com a máxima objetividade.

o domínio do conhecimento recai sobre ambos os campos. Os conhecimentos sobre os elementos pedagógicos e administrativos são, os dois, fundamentais para o exercício da função do diretor escolar.

Contudo, considerando a natureza política da função que desempenha, o diretor escolar ainda precisa dominar outros elementos:

O *habitus* do político supõe uma preparação especial. É, em primeiro lugar, toda a aprendizagem necessária para adquirir o corpus de saberes específicos (...). Mas é também e sobretudo esta espécie de *iniciação*, com as suas provas e os seus ritos de passagem, que tendem a inculcar o domínio prático da lógica imanente do campo político e a impor uma submissão de fato aos valores, às hierarquias e às censuras inerentes a este campo ou à forma específica de que se revestem os seus constrangimentos e os seus controles no seio de cada partido (Bourdieu, 2004, pp. 169-170, grifos do autor),

e de cada instituição. O domínio sobre esses conhecimentos, valores, ritos, permite ao diretor escolar o domínio sobre a política escolar. Nela, o processo de tomada de decisão é central. Não quer dizer que a gestão escolar se resume a tomar decisões, mas é na avaliação sobre como esse fenômeno se processa que é possível se perceber o movimento do poder na escola. Além disso, é fato que todo político quer, mesmo que como demonstração do poder que controla, ser centralmente responsável pela tomada de decisões:

O político avisado é o que consegue dominar praticamente o sentido objetivo e o efeito social das suas tomadas de posição graças ao domínio que ele possui do espaço das tomadas de posição atuais e, sobretudo, potenciais ou, melhor, do princípio dessas tomadas de posição a saber, o espaço das posições objetivas no campo e das atitudes dos seus ocupantes: esse ‘sentido prático’ das tomadas de posição possíveis e impossíveis, prováveis e improváveis para os diferentes ocupantes das diferentes posições é o que lhe permite ‘escolher’ as tomadas de posição convenientes e convencionadas, e evitar as tomadas de posição ‘comprometedoras’ que fariam com que se encontrasse com os ocupantes de posições opostas no espaço do campo político (Bourdieu, 2004, p. 172).

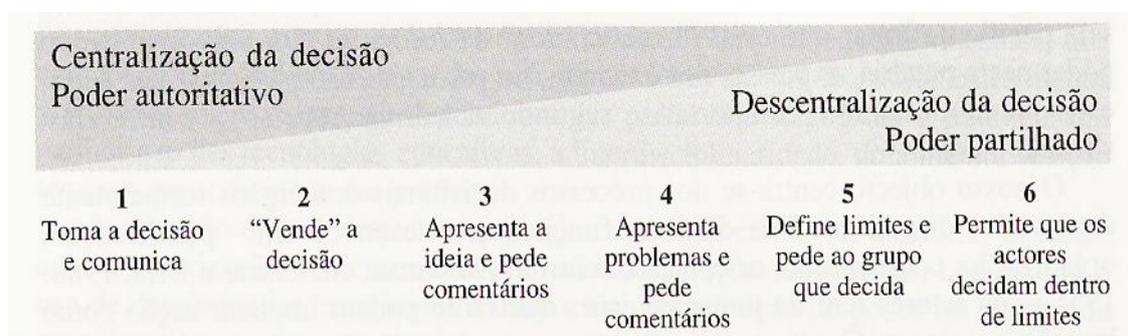
Mesmo sabendo que a gestão não se resume à tomada de decisões, esse processo se encontra na centralidade daquela porque os efeitos que gera na instituição escolar são altos e o significado que o controlador dessas decisões tem na coletividade é também bastante elevado.

A decisão é sempre atravessada por uma “racionalidade limitada” pois os actores, consciente ou inconscientemente, não dominam todo o conhecimento necessário para analisar as alternativas possíveis, têm dificuldades em avaliar os efeitos das decisões, e não controlam o universo dos comportamentos possíveis dos actores que trabalham na organização (Alves, 1996, p. 81).

O que pode levar a concluir que aquele que melhor controlar esse processo, mais poder terá na definição dos rumos da instituição escolar.

Há diferentes formas de se lidar com a coordenação desse processo de tomada de decisões. Essas formas podem dar características mais ou menos democráticas à liderança e conseqüentemente determinam o grau de disputa ou socialização do poder dentro da instituição e o nível de controle sobre essas relações de poder que o diretor tem. A tipologia apresentada por Alves (1996) exemplifica isso.

Figura 5.1. Tipologia da decisão



Fonte: ALVES, José M. 1996. *Modos de organização, direcção e gestão das escolas profissionais: um estudo de caso*. Porto: Porto Editora.

Mas, retomando os problemas relacionados à burocracia: como ser político, refletindo sobre a pedagogia, por vezes, o diretor demonstra ter aversão à burocracia. Contudo, as suas tentativas de se posicionar contra à burocracia são invariavelmente inúteis. Primeiro, porque mesmo em condições extremas a burocracia resiste e até se amplia⁹⁰, a ponto de se supor que até “*para lutar contra a burocracia precisa-se da burocracia*” (Abrahamsson, 1993, p. 46). Depois, a burocracia emerge do princípio organizativo do serviço público moderno, do qual o diretor e a escola são partes. E, por fim, porque parece que em qualquer nível que seja, a liberdade e a democracia demandam algum grau de burocracia. Contraditoriamente, porém, parece não haver

⁹⁰ “Uma burocracia muito desenvolvida constitui uma das organizações sociais de mais difícil destruição. A burocratização é o procedimento específico de transformar uma ‘ação comunitária’ em uma ‘ação societária’ racionalmente ordenada. Como instrumento da socialização das relações de dominação tem sido e é um recurso de poder de primeira classe para aqueles que dispõem do aparato burocrático. (...) Por seu lado, os dominados não podem prescindir do aparato de domínio burocrático já existente nem substituí-lo por outro, pois se baseia em uma metódica síntese de treinamento especializado, divisão do trabalho e dedicação fixa a um conjunto de funções habituais exercidas com destreza. Se o mecanismo em questão suspende seu trabalho ou cai detido por uma força poderosa, a conseqüência disso é um caos e para dar-lhe fim dificilmente podem os dominados improvisar um organismo que o substitua. Isto se refere tanto à esfera do governo público como da economia privada” (Weber, 2004, p. 741).

dúvidas de que a luta pela ampliação da democracia encontra barreiras justamente na burocracia:

Que a existência da burocracia signifique definitivos problemas na implementação da democracia é certamente inquestionável. Na medida em que uma organização emerge e cresce amplamente, a administração burocrática se torna necessária, dificultando a democracia direta ser praticada. (...) Apesar da burocracia poder ser controlada sob certas circunstâncias através do parlamento, a contradição entre democracia e regras burocráticas parece ser permanente (Abrahamsson, 1993, p. 46).

Vítor Paro (2003), com vistas a uma escola mais democrática, faz a sugestão de um colegiado restrito para dirigir a escola pública e o defende alegando que

O coordenador geral não teria (...) o papel que hoje desempenha o diretor, sendo apenas um de seus membros que, com mandato eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado, dividindo com seus membros a direção da unidade escolar. Isto implicaria ser o conselho diretivo, e não seu presidente, o responsável último pela escola. Além do coordenador geral, faria parte um coordenador pedagógico, um coordenador comunitário e um coordenador financeiro. Nesta composição, embora a tomada de decisões fosse coletiva, cada um teria maior responsabilidade sobre os assuntos de sua área (Paro, 2003, pp. 126-127).

Essa proposta, todavia, não significa dizer que se teria o fim da burocratização escolar. Ao contrário, dependendo da compreensão e sentido que se dê, em cada unidade escolar, a este colegiado restrito de direção, talvez antes da pretensa democracia, haveria ainda mais burocracia. É verdade que organismos mais colegiados têm a condição de barrar o domínio vertical de organizações mais puramente burocráticas, porém a defesa de métodos mais horizontais, ainda parece ignorar soluções às tradicionais e/ou clássicas formas de se administrar as organizações, nas quais são evidentes características: a centralização da responsabilidade última e decorrente especialização das funções, a diferenciação salarial proporcional aos graus de dominação, a rotinização do trabalho, o estímulo econômico e a lógica de ascensão nas carreiras profissionais e a sua conseqüente profissionalização. Assim, a luta contra a burocracia ainda tem de responder a questões como:

1. O desenvolvimento de forças produtivas realmente implica que as tarefas administrativas são simplificadas?
2. É possível obter ótima eficiência em um sistema de igual pagamento?
3. Como se evita desvantagens inerentes à rotação de tarefas, i.e., a falta de continuidade no trabalho e a perda de valoráveis experiências que os administradores terão através de diversos processos de trabalho?
4. Os especialistas técnicos, que provavelmente não podem ser incorporados em um sistema de igual pagamento mas que ao invés terão de ser estimulados através de incentivos econômicos, terão posições privilegiadas inaceitáveis na sociedade?
5. Como se evita a profissionalização da administração e das posições políticas? Isto é, como se evita o risco de que os funcionários adquiram as mesmas vantagens que os especialistas técnicos? (Abrahamsson, 1993, p. 33).

Mas, o diretor não é exatamente o burocrata típico-ideal. Tanto a dinâmica da escola, quanto os interesses dos diversos segmentos, como ainda a própria disputa pelo poder na instituição levam o diretor a tomar posições nem sempre tão impessoais como a burocracia desejaria:

a burocracia subordina-se a alguém que é hábil para administrar as técnicas econômicas e legais necessárias para seu adequado funcionamento. (...) Weber, de sua parte, enérgica e eloquentemente enfatizou que os chefes da burocracia podem ser motivados por quaisquer interesses (Abrahamsson, 1993, p. 43).

O dirigente escolar é uma liderança política, que coordena uma instituição burocrática e burocratizada. Como líder político, tem um carisma (Weber, 2004, pp. 214 e seguintes), mas nem sempre por esta condição, o diretor é uma autoridade carismática. Ele só o é, quando é um líder eleito, porque a comunidade escolar deposita sua confiança nele e isto ocorre normalmente pelos atributos pessoais do candidato (carisma), ou, quando indicado para a função ou concursado para o cargo, conquista, ao longo da sua atuação, aquela confiança. Mas, mesmo nem sempre sendo uma autoridade carismática, potencialmente a função ou cargo, dependendo de como se a observe, carrega consigo essa característica. O medo da direção escolar (Paro, 1995, p. 101) é uma expressão disso. A tradicional manifestação de receio em debater qualquer assunto com a direção, solicitar-lhe auxílio, ou, especialmente, atender ao seu chamado para comparecer ao “gabinete” é bastante comum entre todos os segmentos escolares, mesmo que isto seja mais fruto da imagem que se tem do diretor e imaginação das pessoas do que de fato uma expressão da dominação do dirigente escolar. Mas, o medo é uma expressão do reconhecimento da autoridade. E, em parte razoável das escolas, trata-se de uma característica que muitos consideram necessária a um diretor: impor medo. O medo é articulado neste caso com a conquista do respeito. O diretor que impõe medo aos demais sujeitos da escola é porque lhes conquistou o respeito, conquistou sua confiança para o duro exercício de dirigir a instituição escolar, em uma espécie de missão, própria de um grande líder carismático:

Deve entender-se por “carisma” a qualidade, que passa por extraordinária (...), de uma personalidade, por cuja virtude ela é considerada em posse de forças sobrenaturais ou sobrehumanas – ou pelo menos extracotidianas e não acessíveis a qualquer outro –, ou como enviados de deus, ou como exemplar e, em conseqüência, como chefe, caudilho, guia ou líder (Weber, 2004, p. 193).

Este líder tem carisma e, como tal, tem capital político, que é um tipo de capital simbólico, sustentado na fé e no crédito que as pessoas têm em alguém para agir em seu

nome (Bourdieu, 1998, pp. 187-188). Esse capital político carismático permite que o dirigente se apresente como sendo ele próprio a solução para os problemas escolares, para as crises. Isso não dista muito do comportamento dos líderes concorrentes a cargos públicos diversos, tanto no poder legislativo como no poder executivo, uma vez que são colocados (e se colocam) como os mais preparados, como os mais sensíveis aos problemas da população. A liderança carismática concentra em si mesma os valores e meios necessários à solução de todos os problemas.

Porém, a ação política não é sempre algo irracional como a dominação carismática. Ao contrário, a ação do político se pauta sempre por uma causa. A causa do diretor se traduz de alguma forma na própria escola. Aliás, Ribeiro (1952) já alertava, como vimos no Capítulo I, para a política escolar como a execução dos objetivos colocados pela filosofia da educação. Este é o sentido da causa que move o político.

E o diretor escolar tem uma espécie de troca com a instituição escolar. Isto é, ele só é líder, porque dirigente de uma escola. O seu poder emerge da escola e mesmo não se encerrando nela, se justifica antes de tudo nela e, assim, é para a escola que a sua ação política converge:

A instituição dá tudo, a começar pelo poder sobre a instituição, àqueles que tudo deram à instituição, mas porque fora da instituição e sem a instituição eles nada seriam, e porque não podem negar a instituição sem se negarem a si mesmos pura e simplesmente privando-se de tudo o que eles são pela instituição e para a instituição à qual tudo devem (Bourdieu, 1998, p. 192).

É uma ação pragmática, orientada a fins, mas sempre com uma meta maior, originária das causas (valores) que o movem⁹¹. Nesse sentido, o sujeito político não é aquele que domina pela confiança “cega” das massas que nele acreditam. Ele age pelas probabilidades de que as causas que defende sejam bem sucedidas. Assim, escolhe os seus meios, orientando, como destacado, pragmaticamente sua ação na direção desse sucesso, uma vez que *“os fins são sempre calculados em termos de probabilidades e nunca de necessidades”* (Saint-Pierre, 2004, p. 110).

Esses meios podem depender de *“homens, com vontades, interesses e valores próprios, como também é certo que em muitos casos as ações dependem, no seu curso, dos movimentos do adversário, que também é um sujeito que age autonomamente no*

⁹¹ Não interessa aqui avaliar se se trata de causas justas ou injustas, adequadas ou não ao desenvolvimento da educação pública. Trata-se apenas de destacar que *“o tipo de ação que mais se ajusta a este caso [ação política] é aquele que é racional orientado a fins nos meios e orientado a valores nas determinações dos fins”* (Saint-Pierre, 2004, pp. 105-106).

mesmo curso de ação” (Saint-Pierre, 2004, p. 110). Isso quer dizer que, na ação política, a escolha dos meios não é uma decisão apenas técnica.

Note-se que (...) a decisão *técnica* se refere exclusivamente à correta adequação dos meios para atingir os fins politicamente determinados. Com efeito, muito embora aparentemente M. Weber não o tenha percebido, a decisão sobre *quais* serão os meios implementados não é *apenas* técnica, mas também política. Por exemplo, no caso de um conflito internacional no qual intervenham as grandes potências nucleares, quem poderia pensar seriamente que a decisão sobre a utilização ou não de armas atômicas como meio possa ser meramente técnica? (Saint-Pierre, 2004, p. 111, grifos do autor).

Isso significa dizer que as causas, as convicções do político são capazes de alterar as decisões sobre como melhor se opera para garantir os resultados.

Em qualquer dos casos, vimos que muitos autores destacam a natureza política da função de dirigente escolar. Trata-se, nesse sentido, de uma pessoa conduzindo uma instituição que tem por objetivo educar/formar pessoas. Essa grande tarefa escolar é mais do que uma ação técnica, mas que só se realiza por intermédio da ação especializada técnica. Assim, o que se observa é a existência de um sujeito que é, ao mesmo tempo, político, pela natureza da função e pedagogo, pela especificidade do trabalho pedagógico. É um burocrata, por esta razão, e uma liderança por aquela outra.

Formas de escolha dos diretores

A natureza política da função de diretor escolar é, por vezes, utilizada inclusive para se definir como se faz o seu provisionamento. Para a condução da política escolar temos, então, o diretor escolar. Qual é a melhor forma de se definir quem será o diretor (Há, antes de tudo, uma melhor forma de fazê-lo?) Quais conseqüências decorrem desta forma de provimento adotada pelos sistemas de ensino? Em outras palavras, há diferentes formas de se definir quem será o dirigente escolar, quais relações são possíveis de se estabelecer com cada uma delas e a natureza da função de diretor escolar? Pois bem, as eleições para diretor escolar têm crescido nos sistemas de ensino país afora. Mas, há outras formas de provimento da função. Dourado (2000) verificou as seguintes formas de escolha dos diretores praticadas na década de 1980: indicado livremente pelo poder público; diretor de carreira; concurso público; indicação por lista tríplice ou sêxtupla; eleição direta. O autor descreve que 31,3% das redes de ensino investigadas procediam eleições diretas e 22% indicavam de forma livre os diretores. Os 46% restantes se distribuía nos demais tipos ou em variações que combinavam mais de uma forma. Veremos no capítulo VII desta tese como as redes públicas de ensino país afora lidavam com esta questão em 2003.

A literatura (Dourado, 2000; Paro, 1995) demonstra que as indicações representam uma forma mais política de operação do sistema de ensino na definição da gestão escolar, pois sugere uma maior intervenção e controle do poder público na escola, de um lado, ou a utilização dos cargos de direção como moeda de troca nas políticas regionais e locais.

Indicar política ou tecnicamente⁹² 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 político⁹³ de confiança do governante municipal ou estadual⁹⁴ ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral. Isso requer, ainda antes, 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.

A indicação reconhece a face política do cargo de diretor, do contrário não haveria disputa na definição de quem indicaria quem para ocupá-lo. Mas, também significa uma forma patrimonialista de perceber a política e a própria educação:

Esse procedimento [a indicação] está ligado às raízes patrimonialistas da formação do Estado brasileiro, que permitiram sustentar relações de troca de favores na ocupação do emprego público como lógica de seu funcionamento. (...). Ter um diretor como aliado e dependente político é ter a possibilidade de deter o controle de uma instituição que atende diretamente parte significativa da população por meio de um contato direto e sistemático (Mendonça, 2000, pp. 179-181).

Por conta disto, Erasto Mendonça (2000, p. 187) aponta o diretor indicado por políticos como um funcionário patrimonial. Identifica-se este perfil do diretor com o da autoridade tradicional weberiana, a qual se sustenta na crença ao poder decorrente da tradição do dominador, sendo o diretor ele próprio o dominador tradicional ou o seu representante e, assim, o canal de comunicação com ele.

⁹² Refere-se a essas duas formas, mas não se compreende que exista algum tipo de indicação que não tenha emergido de critérios políticos. São essas as formas explícitas de indicação apontadas no questionário aos diretores feito pelo SAEB 2003, como veremos na última parte desta tese.

⁹³ Exercido por função gratificada ou cargo comissionado, segundo o Supremo Tribunal Federal (ver nota seguinte sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade).

⁹⁴ Como inclusive interpretou o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões: ADI 573, ADIn 282, ADI-MC 578, ADI-MC 2997; entendendo como inconstitucionais legislações estaduais e/ou municipais que determinavam a eleição de diretores como critério para suprir o cargo.

A ação social própria em uma relação de dominação tradicional como esta é, para Weber (2004), também do tipo tradicional, “*determinada por um costume arraigado*” (p. 20) e não é considerada uma ação racional⁹⁵.

Para superar especialmente esse último quadro, parte dos educadores e administradores de sistemas de ensino têm se mostrado favoráveis à realização de concursos públicos para a lotação do quadro dirigente da escola, alegando que o diretor concursado não é um diletante e 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 na lotação de qualquer cargo público e é um bom instrumento para a seleção técnica das pessoas que estariam aptas ao cargo:

O concurso público é apontado como alternativa para superação do clientelismo das indicações políticas, uma vez que, em função de critérios impessoais que devem presidir essa forma de seleção, os escolhidos o são pelos seus próprios méritos (Mendonça, 2000, p. 190).

A compreensão do concurso público como critério para a escolha dos dirigentes escolares pressupõe que a direção escolar é um cargo técnico, cujo ocupante o desempenhará permanentemente. Trata-se de reconhecer o diretor 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 títulos.

A autoridade e o poder por ela controlado emergem, neste caso, do domínio técnico da função, como vimos anteriormente, pois o diretor

nada tem a decidir sobre o que não possa resolver por meio da pura técnica que, para ocupar o cargo, é exigida. Em sua forma pura, o funcionamento da organização burocrática restringe-se a uma relação técnico-científica de adequação de meios e fins (Saint-Pierre, 2004, p. 122).

E as ações sociais próprias neste campo são as ações racionais orientadas a fins, “*com efeito, seu trabalho [do diretor burocrata] limita-se a resolver problemas com respeito a um fim dado de antemão de forma unívoca e dentro da esfera de sua competência*” (Saint-Pierre, 2004, p. 122).

Se a indicação não cabe porque vincula de forma imediata e até espúria o diretor ao administrador público e ao político profissional, e se o concurso público *tecnifica* a função política do diretor escolar, então as eleições poderiam ser a solução. Todavia, há

⁹⁵ E talvez por isso ela possa ser considerada no limite fronteiro entre o que é e o que não é uma ação social. Essa fronteira é caracterizada pelo sentido que o sujeito (individual ou coletivo) dá à ação, tornando-a social.

posições contrárias a elas, tanto dos poderes executivos e legislativos, país afora, quanto de parte de certos setores corporativos. Aqueles, em especial, têm razões que entendemos como políticas essencialmente, uma vez que sua resistência parece se voltar mais à perda do controle político do que à forma de escolha propriamente dita (Oliveira, 1995).

Há, ainda, argumentos daqueles que defendem uma ou outra daquelas duas primeiras formas de provimento, que afirmam que as pessoas da comunidade escolar, especialmente as do segmento das famílias dos alunos, não estariam aptas à escolha do dirigente escolar. Paro afirma que esse é um argumento perverso:

a alegação de que a comunidade não deve votar ou porque não está “preparada” ou porque não sabe votar encerra uma perversidade muito grande porque, como a comunidade só aprende a votar votando, nunca aprenderá (porque não vota) e, assim, nunca deverá votar (porque não sabe) (Paro, 1995, p. 112).

Então, se a natureza do trabalho do diretor exigisse em especial o conhecimento técnico para o seu desempenho, assim como ocorre com a função do coordenador pedagógico e do docente em sua sala de aula e das demais funções técnicas da escola (serviços administrativos escolares, de limpeza e conservação, de segurança e vigilância, de atendimento aos alunos), o concurso público possivelmente seria a melhor forma de se escolher quem deve ser a pessoa responsável pela função. Contudo, se se entende que o trabalho do diretor de escola é essencialmente político, com a sua face técnica é verdade, mas antes de tudo político, o concurso público talvez não seja a melhor forma de seleção dos dirigentes escolares (Souza *et al.*, 2005a, pp. 48-49).

Há forte presença na literatura advogando a necessidade de se escolher os diretores escolares a partir de eleições diretas e que se colocam como proposições a favor da necessidade de se democratizar as funções e ações políticas escolares. Paro é um desses autores, que para reforçar esse ponto de vista ainda comenta contrariamente aos concursos para diretores de escola pública:

A atual sistemática de concursos tem-se prestado a esta função político-ideológica: obscurecer as profundas causas políticas da inépcia da escola, reduzindo-a a uma dimensão meramente técnica; como se, ao diretor, responsável último pelo funcionamento da unidade escolar, bastasse uma competência técnico-administrativa que o capacitasse a bem gerir os recursos a sua disposição (que recursos?), promovendo, assim, o “bom funcionamento” da escola (Paro, 1995, p. 115).

E, em favor das eleições, aponta que

quando se pretende introduzir mudanças na escola pública, por mais certos que estejamos de seu caráter democrático (ou precisamente por isto), é preciso que essa

introdução também se faça de forma democrática. Esta norma parece aplicar-se muito bem à questão da eleição de diretores (Paro, 1995, p. 120).

Dourado alerta que a forma de seleção interfere na definição do curso da gestão escolar e que a *“eleição direta tem sido apontada como um canal efetivo de democratização das relações escolares. Trata-se da modalidade que tende a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar”*, mas que, a despeito da sua face democrática, as eleições para diretor escolar compõem uma *“modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando à democratização da escola”* (Dourado, 2000, p. 89) e, certamente, visando à qualidade da educação. Isso significa dizer que não basta apenas adotar as eleições como modalidade de escolha dos dirigentes escolares para se garantir a prática democrática na escolas, nem mesmo a melhoria da qualidade e, ainda menos, a solução dos problemas escolares, uma vez que a forma de escolha do dirigente escolar *“não pode reduzir-se à mera delegação de poderes ou à dimensão política do voto: diretor autoritário/democrático”* (Dourado, 2000, p. 91).

Mesmo porque o voto pode ser a expressão apenas numérica da participação da população, não representando verdadeiramente os seus pensamentos e anseios, porque nem sempre aquilo que deveria ou poderia ser perguntado para o eleitor, através do voto, o é. Isso quer dizer que as instituições democráticas, ou que se sugere como democráticas, como o sufrágio universal trazem consigo algumas contradições. Neste processo de escolha dos dirigentes escolares, por exemplo, justamente quando se chega a um momento de civilidade e de vida coletiva na escola como esse, no qual o diálogo e a interação são fundamentais, o indivíduo é transformado em um “número”, em um voto, ou nas palavras de Claude Lefort (1991, p. 34),

precisamente quando a soberania popular deve se manifestar, o povo atualizar-se exprimindo sua vontade, são desfeitas as solidariedades sociais, o cidadão se vê subtraído de todas as redes nas quais se desenvolve a vida social para ser convertido em uma unidade para cômputo. A substância é substituída pelo número.

Há outros problemas com a questão da eleição para diretores escolares. Apesar de autores avaliarem que

A partir do momento em que o diretor é escolhido pela comunidade escolar, este critério de aferição é contemplado e muda-se radicalmente a cadeia de compromissos. Hoje, seu compromisso é com a delegacia, com a máquina burocrática, com o mundo

do sistema. Com a eleição, seu compromisso passa a ser com a comunidade escolar onde a escola está inserida (Pinto, 1994, p. 156),

não nos parece que os compromissos do dirigente escolar que aparentemente se modificam, passam a estar a serviço do interesse da educação pública. Pinto tem razão quando destaca que a comunidade escolar passa a ser o foco prioritário do diretor eleito e com ele concordam Paro (1995; 2003) e Dourado (2000). Mas, a questão é se este compromisso está a serviço do incremento de uma educação de qualidade para todos, pois nem sempre os interesses comunitários são a expressão mais acabada desta qualidade.

O diretor escolar eleito, se observado em seu tipo mais puro, é uma forma de autoridade carismática, no sentido weberiano do termo. Não se trata de se observar a burocracia (a escola) que tem no seu topo um diletante. O diretor não é um diletante, ao contrário, é um especialista, dominador do objeto e do campo de conhecimento em que atua a instituição escolar. Mas, como sujeito eleito pela comunidade escolar⁹⁶, o diretor é um líder carismático que age, por vezes, contrariando a própria burocracia, não-racionalmente, destinando-se a “*despertar emoções nos seus seguidores*” (Saint-Pierre, 2004, p. 128). As ações sociais que sustentam o tipo de relação de dominação carismática são também não-racionais, de tipo afetivas, compatíveis assim com as exigências do sentido da própria dominação, que demanda crença⁹⁷ na pessoa do dominador, nos seus atributos pessoais. E se, como vimos, o político carismático sempre tem no horizonte a defesa de uma causa, não quer dizer que esta causa seja necessariamente articulada com os interesses educacionais mais amplos.

Some-se a isto o próprio processo eleitoral, que é passível de ser criticado por vezes como tensionador em excesso das relações de poder na escola:

A eleição de diretores é um momento em que o clima eleitoral, com todas as suas divergências e lutas partidárias, invade a instituição escolar. Colegas de serviço tornam-se adversários, grupos partidários se formam e tem início um processo que tanto pode ser saudável, quanto doloroso. Saudável, se os envolvidos nele não se esquecem de que são educadores e mantêm a disputa em um nível civilizado. Entretanto, o poder, o salário e o prestígio que estão em jogo, aliados às rixas já existentes em estado de latência, aguardando o momento de eclosão, impedem, muitas vezes, a vivência do aspecto positivo das eleições, transformando-as em um processo doloroso que, em certos casos, pode acarretar conseqüências irremediáveis (Castro, 1998, s/p).

⁹⁶ Como parecem ser a regra acerca dos sujeitos eleitos para o exercício de funções políticas públicas.

⁹⁷ É bem verdade que em todos os tipos de dominação há exigência de uma espécie de fé: fé na tradição, fé nos regulamentos, fé no carisma. Isso é suficiente para que Saint-Pierre (2004, p. 104), ao analisar a dominação racional-legal, a burocracia, conclua na esteira de Udy, que “*o processo de burocratização não coincide necessariamente com o processo de racionalização*”, pois o que sustenta o processo racional é a *crença* nele, que é um elemento não-racional.

É positiva a explicitação dos conflitos escolares, pois para a construção de qualquer consenso parece necessário o não-mascaramento das disputas e divergências. E a eleição nesse sentido tem a possibilidade de demonstrar o grau de (des)contentamento que a comunidade escolar tem em relação à condução da política escolar, assim como de manifestar de algum modo suas opiniões sobre os rumos da escola. O processo eleitoral pode explicitar “*a emergência das rivalidades latentes na luta pelo poder*” (Castro, 1998, s/p), trazendo à luz os diferentes grupos/partidos que se organizam nesses procedimentos.

As eleições, se desvinculadas da idéia de que a direção escolar é um “cargo de confiança”, poderiam excluir o caráter partidário da escolha do diretor e conseqüente definição política de rumos da escola, uma vez que o partido político no governo deixaria de ter ingerências nesse processo:

Trata-se do risco da partidarização das eleições, na medida em que o partido no poder, em vez de governar em nome de toda a população, acha-se no direito de impor, via aparato administrativo do Estado, seus estritos interesses partidários. Não se trata de negar o caráter político de toda educação, em especial da educação escolar, mas de evitar o “viés partidário” que essa educação pode assumir (Paro, 2003, p. 76).

Isto pode sugerir uma compreensão de que: a) as eleições nas escolas não são “partidárias”, de alguma forma e, b) o partido no governo de uma cidade ou de um estado não tem domínio sobre as relações de poder que se estabelecem entre escola e poder público central. Quanto ao primeiro tópico, pode-se afirmar que as candidaturas são sempre expressões partidárias e o próprio Paro destaca esse aspecto, lembrando que

Não é só do lado do governo que esse perigo da partidarização, com suas conseqüências deletérias aos objetivos últimos da educação e da escola, pode existir. Também o pessoal escolar pode pôr-se a lutar por interesses particularistas, juntando ao partidarismo estéril as conseqüências do corporativismo estreito (Paro, 2003, p. 77).

Além disso, em muitos casos, as disputas eleitorais nas escolas são expressão das lutas entre interesses dos próprios partidos políticos institucionais. Os líderes locais e regionais (parlamentares, em especial), articulam-se com pessoas isoladamente e grupos de pessoas nas escolas na construção de candidaturas, com o intuito de ampliar sua base político-eleitoral.

No que se refere ao segundo item, é evidente que mesmo não se considerando a direção escolar como cargo de confiança, a escola pública é parte do aparato estatal e, como tal, está atrelada normativamente ao sistema de ensino e depende do apoio e

sustentação financeira e de outros recursos, assim como do suporte pedagógico e institucional que o poder público lhe dá. Ora, esta estrutura toda não é concedida à escola pública estatal como se concede, no Brasil, o apoio a instituições não-governamentais⁹⁸, para o qual, por melhor ou pior que seja, por vezes parece não haver contrapartida alguma. Na escola pública, a contrapartida é a de “jogar o jogo” institucional, isto é, de se compreender a si mesma como parte do sistema de ensino e, portanto, sujeita às regras e hierarquias, política e poder. E os sujeitos no comando da política e do poder no município ou no estado definem prioridades, recursos, suportes, apoios, a partir desse jogo e das disputas que se efetivam na sua arena. É certo que com o diretor eleito, o jogo político é praticado de outra forma, mas não há evidências de que ele deixe de ser jogado. Assim, as eleições de diretores como forma de provimento da função não parecem suficientes para se evitar a partidarização da gestão escolar.

Há, além disso, um universo bastante grande e diverso de regras que regulamentam as eleições de diretores no Brasil, nas quais os mais diferentes formatos aparecem (Mendonça, 2000). São regras que podem alterar os resultados das eleições escolares⁹⁹. Não se trata apenas de mecanismos formais para a organização do processo

⁹⁸ Refere-se a instituições que atendem, em particular, a educação infantil e a educação especial, em regimes de subvenção do poder público, que lhes transfere recursos e responsabilidades e, ao que parece, pouco cobram em relação aos resultados e à qualidade do trabalho realizado.

⁹⁹ O exemplo a seguir, extraído de Souza *et al.* (2005c, pp. 19-20), pode ilustrar este problema:

Em alguns sistemas de ensino, nas eleições para diretores de escola, utiliza-se o critério da paridade, no qual é necessário considerar que os eleitores são de segmentos diferentes e votam em urnas separadas, as quais possuem um peso de, por exemplo, 50% na definição do resultado da eleição.

Suponha que em uma escola pública havia dois candidatos à direção escolar. Foi uma eleição disputada, com muitos debates e apresentação de propostas. Ambos os candidatos eram profissionais qualificados e reconhecidos pela comunidade escolar como bons professores. Assim, os dois tiveram uma votação expressiva:

	Votos das pessoas que trabalham na escola	Votos de alunos e familiares	Total
Candidato 1	33	114	147
Candidato 2	29	123	152
Votos nulos	0	2	2
Votos brancos	0	2	2
Total de votos	62	241	303
Total de votos válidos	62	237	299

Como podem ver, o candidato 1 teve mais votos que o candidato 2 dentre as pessoas que trabalham na escola, mas teve menos votos dentre os alunos e seus familiares e menos votos também se considerarmos todo o universo de votantes. Desta forma, se esta eleição utilizasse o critério do “voto universal”, no qual vence a eleição aquele/a que simplesmente tiver o maior número de votos, o candidato 2 estaria eleito com 152 votos (50,8%). Mas, tratava-se de uma eleição com critério do “voto paritário”, em que os dois segmentos teriam pesos equilibrados (50% cada) na definição do resultado. Assim, temos o seguinte quadro percentual de votos:

	% dos votos válidos das pessoas que trabalham na escola (A)	% dos votos válidos de alunos e familiares (B)
Candidato 1	53,2	48,1
Candidato 2	46,8	51,9

eleitoral, são ferramentas escolhidas a partir de uma dada concepção da própria função política do dirigente escolar. Dependendo do que dele se espera, tal ou qual método é utilizado.

É provável, como em qualquer eleição, que vença a disputa aquele/a que conseguir se identificar com pretensões do eleitorado, as quais podem ser vinculadas a interesses estamentais ou mesmo individuais, ou podem ser articuladas com os compromissos em favor de uma educação pública de qualidade para todos. A subjetividade presente nas determinações que levam os eleitores a tomar as posições que tomam em uma eleição, somada ao reconhecimento das formas e razões que movem as pessoas a se organizarem nos processos de disputa do poder e aos mecanismos formais (necessários, é verdade) de organização desses procedimentos, não nos permite concordar que, mesmo apenas em tese, o diretor eleito terá um comprometimento mais ampliado com os interesses da população, com a democracia e com a qualidade educacional para todos/as. A não ser pela possibilidade de controle social que nesse procedimento se amplifica. Há, para tanto, que se compreender as razões diferentes entre as disputas eleitorais na escola e na sociedade. Nesta, as eleições representam um mecanismo de escolha entre os partidos formalmente instituídos que apresentam seus programas e candidatos, com o sentido de que essa escolha, a despeito de democrática, é necessária até para o encaminhamento técnico das questões de interesse social. Já na escola, trata-se de um objetivo ainda maior: a ampliação da democracia:

O que se precisa é levar em conta a especificidade da eleição de diretores escolares. Isso exige que se tenha presente a diferenciação entre as eleições que se dão no âmbito da democracia política no sentido estrito e as eleições que se dão no âmbito da democracia social (Bobbio, 1989, p. 54-55)¹⁰⁰. No primeiro caso, os partidos políticos se envolvem na busca de votos e adeptos para seus programas e candidatos aos cargos legislativos e executivos do aparato estatal; no segundo, o que se busca é a ampliação da democracia, pela organização da sociedade civil com vistas ao controle democrático do Estado (Paro, 2003, p. 78).

Mas, qual dos dois candidatos ganhou a eleição? O primeiro deles foi mais apoiado pelas pessoas que trabalham na escola e o segundo pelos alunos e familiares. A tabela seguinte mostra que, na metodologia do “voto paritário”, o candidato 1 foi o vencedor:

	<i>Fórmula: (A + B) / 2</i>	<i>Resultado Final</i>
<i>Candidato 1</i>	<i>(53,2 + 48,1) / 2</i>	<i>50,65</i>
<i>Candidato 2</i>	<i>(46,8 + 51,9) / 2</i>	<i>49,35</i>

Se o candidato 2 tivesse conseguido um voto a mais dentre as pessoas que trabalham na escola ou quatro votos a mais dentre os alunos e seus familiares, ele seria o eleito.

¹⁰⁰ Trata-se da obra de Norberto BOBBIO, denominada “O futuro da democracia”, também citada nessa tese, cuja referência completa se encontra na Bibliografia.

Se aquela garantia do compromisso do diretor não existe e se as regras podem até mesmo modificar os resultados eleitorais (e a manifestação da vontade do eleitorado), por que então apoiar o processo eleitoral como instrumento para se definir o quadro de dirigentes escolares? Porque, como vimos, a função do diretor escolar é de natureza político-pedagógica, operando na coordenação política da escola. O servidor público, quando diretor eleito de uma escola, é mais que um burocrata pautando-se na “*ética da convicção*” (Weber, 1970), que subordina sua ação “*à convicção de que os procedimentos, tradicionalmente instituídos, são mais importantes que os interesses sociais, ou melhor, são de fato a expressão de interesses sociais*” (Souza et al., 2005c, p. 18). É-lhe exigida, como sujeito eleito, a “*ética da responsabilidade*” (Weber, 1970), que dele cobra uma justificação para as suas ações frente às conseqüências que elas possam gerar, bem como aos interesses da sociedade.

Eleger um diretor escolar é uma ação para evitar o domínio da ética da convicção sobre a ética da responsabilidade, isto é, uma barreira para se evitar a burocratização da política, já mencionada por Weber (1970). É, de outro lado, uma ação política de cobrança de responsabilidade do Estado, como mantenedor da escola pública, e do dirigente escolar, como servidor público e educador que coordena a política escolar. É uma ação de “*controle do próprio Estado*” (Souza et al., 2005c, p. 18). Para Weber, esse controle não era para ser exercido pela população. Para ele, era necessária uma elite política:

Weber opunha-se ao reacionarismo junker e à dominação da burocracia prussiana; opunha-se às organizações socialistas nas quais via o perigo da burocratização e a um marxismo economicista e determinista que criticara duramente. Confia para a mudança social na emergência de uma *elite ilustrada*, mas não confia na massa como elemento da *práxis* política (Tragtenberg, 1974, p.202. grifos do autor).

Eleger o diretor escolar é, então, uma forma de expressão dos interesses da comunidade escolar, é verdade. Mas, mais que isto, é uma forma de controle sobre a burocratização da política escolar, o que não se resolve por uma força organizada das elites políticas, “*mas, ao contrário, pela conversão da política numa prática do cidadão comum*” (Souza et al., 2005c, p. 18). Em uma frase, o diretor eleito 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.

PARTE III

PERFIL

A última parte desta tese apresenta uma análise a partir dos dados empíricos do SAEB 2003. Esta parte é composta por dois capítulos, o primeiro deles (VI) dedicado a apresentar a metodologia da pesquisa, traçando as linhas gerais que pautaram as formas de coleta, descrição e análise dos dados.

O último capítulo da tese, VII, está dividido em quatro itens. No primeiro deles, tem-se a apresentação do perfil do diretor escolar, no qual a marca da desigualdade de gênero é forte, mas também se destaca a experiência educacional dos dirigentes. O segundo item se debruça sobre o perfil dos processos e instrumentos da gestão escolar. Este item se subdivide, por sua vez, em quatro outros: as formas de escolha dos diretores escolares, na qual se vislumbra o papel que as eleições e as indicações de diretores têm na organização e gestão escolar; os conselhos de escola, os quais são discutidos articuladamente tanto com o perfil do diretor quanto com as formas que são utilizadas para a sua escolha; o projeto pedagógico, o qual, do mesmo modo que com o conselho de escola, é cotejado a outros elementos do perfil e a participação e a interferência política, na qual se aprecia o perfil da gestão no que se refere aos elementos mais imediatamente políticos.

O terceiro item do capítulo VII apresenta um cotejamento entre o perfil do diretor e dos processos de gestão escolar com os resultados dos alunos apurados pelo SAEB 2003. Nesse item, são apresentados os agrupamentos das escolas e diretores a partir de critérios vinculados à experiência e qualificação destes e à democracia, daquelas. O trabalho mostra as relações existentes entre aqueles elementos e evidencia que, mesmo que parcialmente, o perfil da gestão escolar tem impacto nos resultados escolares.

E no último item deste capítulo, na análise mais diretamente relacionada ao problema de pesquisa, faz-se um cotejamento entre o perfil das idéias sobre a gestão escolar e os perfis dos diretores e dos processos de gestão escolar. Nessa articulação, a tese conclui que há relação entre aqueles perfis, em certa medida provocada pelo papel da teoria que se apresenta muitas vezes de maneira normativa, mas também há desarticulação entre eles, derivada do distanciamento que parte dos estudos no campo tem das pesquisas empíricas.

CAPÍTULO VI:

METODOLOGIA DA PESQUISA

A utilização da base de dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) surgiu da necessidade de constituição de um perfil da gestão escolar no Brasil e, para tanto, seria necessário um grande banco de dados já existente ou a sua construção, num esforço hercúleo que não parecia possível por um só pesquisador em processo de doutoramento. A base de dados composta pelos questionários do SAEB é rica e permite investigações, com cotejamento entre as diferentes variáveis, o que parece adequado para a identificação do mencionado perfil.

A compreensão do conceito de perfil neste trabalho coincide com a idéia de leitura das faces de um fenômeno, representando algo que carrega consigo características gerais desse determinado fenômeno, mostrando os seus modelos distintos. A constituição do perfil se edifica a partir da análise dos diferentes tipos, visando à identificação e caracterização da heterogeneidade com vistas à classificação em grupos mais homogêneos, com a intenção de, a partir desses grupos, conhecer as especificidades, o que diferencia e o que similariza os indivíduos componentes de cada grupo.

O levantamento dos diferentes perfis pode parecer um exercício de um lado artificial, uma vez que não há garantias de que as respostas dadas pelos dirigentes escolares e professores sejam expressão mínima das realidades escolares, mesmo com perguntas que aparentemente podem extrair a necessária leitura dessas realidades. Além disso, há vários temas importantes para este processo de caracterização que não foram abordados pelos questionários do SAEB. E, ademais, sempre há uma tese por detrás da elaboração das questões em um instrumento como esse, que expressa as concepções de gestão escolar, isto é, os questionários do SAEB organizam dadas questões com a intenção de retirar informações dos respondentes de sorte a compreender o que o respondente pensa sobre aqueles objetos, mas ao produzir essas questões já o faz com a perspectiva das respostas possíveis. Essa tese implícita no questionário pode deturpar a análise dos dados porque ela não é conhecida o suficiente e, além disso, porque poderia haver outras alternativas de resposta (bem como para elaboração da própria pergunta) que não foram consideradas.

Os questionários não expressam a realidade das escolas e não capturam um universo de aspectos presentes nas relações políticas e pedagógicas de cada uma das

escolas avaliadas, e que podem em grande parte explicar com mais qualidade as razões para tais ou quais comportamentos e fenômenos. Para tanto, apenas pesquisas de cunho mais qualitativo podem dar conta de conhecer as escolas por dentro e entender por que duas ou mais escolas aparentemente muito parecidas, com dirigentes de perfil próximo, com instrumentos de gestão equivalentes, apresentam resultados diferentes nas mais diversas áreas.

Mas, ainda assim, com o devido suporte da teoria, parece possível construir com esses dados um perfil que expresse a leitura do possível, isto é, que expresse a forma como os diretores e diretoras das escolas públicas vêm a si mesmos e os processos de organização e gestão dessas escolas, mesmo que, para tanto, tenha-se de colocar crivos de dúvidas nas respostas apresentadas pelos entrevistados, buscando transpor o imediato (“o que disse o respondente”) para o mediato (“o que o respondente quis dizer e por que disse o que disse”).

As idéias

A primeira parte desta tese, dedicada ao mapeamento das idéias que dão(deram) as bases sobre as quais se sustenta(sustentava) a gestão escolar no Brasil, trabalhou com duas fontes: obras reconhecidamente de referência no campo da gestão escolar e os resumos das teses e dissertações publicados no banco de teses da CAPES.

Os dois primeiros capítulos dedicam-se às obras mais reconhecidas na gestão escolar. O primeiro deles apresenta um conjunto de seis autores (Antônio Carneiro Leão, José Querino Ribeiro, M. B. Lourenço Filho, Anísio Teixeira, Myrtes Alonso e Benno Sander), que desenvolveram seus trabalhos entre 1930 e 1984, e que são denominados nesta tese de estudos clássicos. O segundo capítulo trabalha com outros cinco autores (Miguel Arroyo, Maria Dativa S. Gonçalves, Maria de Fátima Félix, Acácia Z. Kuenzer Zung e Vitor Paro), cujos trabalhos vão de 1979 a 1984 e são aqui denominados de estudos críticos. São, de ambos os períodos, os autores mais mencionados em outros trabalhos que produziram estados da arte (Ribeiro, 2001; Sander, 1984), ou são trabalhos pioneiros em determinadas épocas.

O capítulo III da tese apresenta um levantamento bibliográfico sobre a produção acadêmica do campo da gestão escolar no período entre 1987 e 2004. Esse período não recebeu nenhuma denominação em particular nesta tese, por não ter sido possível identificar uma linha completamente hegemônica no que se refere aos estudos desse

período¹⁰¹. Para este levantamento, utilizou-se do banco de teses da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES¹⁰². Este período compreende toda a extensão temporal do banco de teses da CAPES disponível para a consulta até o mês de agosto de 2006, período em que se encerrou o levantamento bibliográfico para esta tese. Há outros bancos de dados sobre essa produção, como o banco de teses da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPED (ANPED, 1999), que retroage até 1981¹⁰³, mas para os objetivos desta tese, considerando que o capítulo II já tratou de analisar a produção mais significativa da primeira metade dos anos 80, o período compreendido pelo banco de dados da CAPES parece suficientemente adequado.

Trabalhou-se com vários descritores para a depuração das informações do banco de teses da CAPES, destacadamente “gestão escolar”, “administração escolar”, “diretor”, “participação”, “gestão democrática”, “planejamento escolar”, dentre outros. Apesar da elevada quantia de trabalhos filtrados, nem todos tomavam a gestão escolar como objeto de estudos. A partir da leitura dos resumos, foram eliminados aqueles que tratavam da gestão de sistemas de ensino e/ou políticas educacionais (quando não eram discutidas de forma relacionada com a escola), cotidiano escolar (quando não foram apresentadas relação com os processos de gestão escolar), enfim, pesquisas que não se vinculavam de forma imediata com os processos, pessoas, relações, instrumentos, concepção, modelos, práticas, avaliação, experiências da gestão escolar. A seleção de trabalhos, citados no anexo I desta tese, compreendeu ao final um total de 514 (quinhentas e catorze) pesquisas, sendo 446 (quatrocentas e quarenta e seis) de mestrado (86,8%) e 68 (sessenta e oito) de doutorado (13,2%).

O quadro a seguir apresenta a síntese das idéias dos autores dos três períodos. Esse quadro objetiva levantar os aspectos mais evidentes de cada um dos períodos, e é a partir dele que trabalha o último tópico do Capítulo VII, o qual busca relacionar o perfil das idéias da gestão escolar com os perfis dos dirigentes e processos da gestão escolar.

¹⁰¹ Há fortes marcas nesse período, como o próprio quadro 6.1 demonstra, mas também há grande diversidade de temas e abordagens a partir de 1987 no que se refere à pesquisa em gestão escolar.

¹⁰² Disponível em <http://www.capes.gov.br>.

¹⁰³ Esse banco de dados foi utilizado pelo pesquisador em trabalho publicado na Revista Brasileira de Administração e Política da Educação. Vide Souza, 2006a.

Quadro 6.1. Síntese das idéias sobre a direção e a gestão escolar no Brasil – 1930/2004

	Direção Escolar	Gestão Escolar
<i>Autores clássicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> O diretor deve ser um professor O diretor como defensor da política educacional O diretor deve se colocar a serviço do professor O papel pedagógico do diretor está em desenvolver ações administrativas para garantir as condições de funcionamento das ações pedagógicas O elemento mais importante não é o administrador, mas o professor O papel do diretor não é técnico-pedagógico, mas sim administrativo O papel do diretor é manter o equilíbrio, conduzindo a escola nos processos de mudança. O diretor é o responsável pela implementação dos objetivos educacionais O diretor é o pólo de poder central da escola. Este poder vem da legislação e das expectativas que a escola tem para com ele, o que resulta em pressões legais e sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão e direção se confundem As atividades que são próprias da escola são o fundamento para a AE A administração científica possui princípios e métodos que cabem na escola A AE é uma especialização da administração A AE é necessária pela complexificação da educação escolar, em tamanho e em problemas É necessário um clima de ação coletiva na escola Escola eficiente e eficaz: condição para garantir o acesso de todos Objetivo da AE: tornar as escolas mais eficientes A consecução dos objetivos escolares de forma eficiente e a coordenação do esforço coletivo é o foco da AE A AE ocorre antes, durante e depois das funções pedagógicas escolares: Antes = planejamento; durante = comando e assistência; depois = medição e avaliação. A AE deve garantir a unidade e a economia, através da divisão do trabalho, mas sem perder a unidade Distinção entre ação administrativa e ação operativa: pensar e fazer Administração significa ter opção, logo significa tomar decisões. O processo administrativo se resume em: reconhecimento de um problema; planejamento; coordenação; verificação do resultado; exame para evitar a reaparição do problema.
<i>Autores críticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> Crítica à concepção do Diretor como um gerente, própria da administração capitalista O diretor deve ser um educador, antes de tudo O diretor como coordenador do trabalho coletivo 	<ul style="list-style-type: none"> Crítica aos modelos técnicos de AE implantados até então no país Crítica aos pensadores brasileiros e estrangeiros pela linearidade entre a AE e a administração em geral Crítica ao uso da administração científica na AE Crítica à ideologização da teoria administrativa Crítica à AE que tem como principal papel garantir ao Estado o controle sobre a educação Críticas à naturalização da divisão social do trabalho Crítica às teorias da administração por sua pretensa neutralidade técnica Crítica à administração conservadora pela negligência técnica em favor de uma ação política conservadora: aplicação de um tecnicismo vazio. Administração é o uso racional de recursos com vistas a determinados fins. Administração como racionalização do trabalho e coordenação do trabalho coletivo Administração, em última análise, são métodos. Educação escolar é um fenômeno muito específico que demanda tratamento específico. Percebem a dimensão política da administração. A AE deve estar articulada com os objetivos escolares Administração transformadora: percepção política e intervenção técnica. Participação da sociedade na administração transformadora. Autogestão
<i>Pós-1987</i>	<ul style="list-style-type: none"> Papel do diretor: articulador da organização e gestão escolar Preocupação central com as formas de escolha da função de diretor Na identificação do perfil do diretor, a preocupação com as contradições da função: representante do poder público X representante da comunidade escolar; função administrativa X função pedagógica O diretor no centro das relações de poder 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão é um processo político A democracia na escola Gestão democrática Conselhos de escola, junto com a eleição de diretores, como as expressões da gestão democrática A Gestão e as relações de poder na escola O projeto político-pedagógico como uma ferramenta da organização e gestão escolar Autonomia na gestão escolar

Perfil da gestão escolar

O trabalho voltado à definição do perfil da gestão escolar utiliza o banco de dados do SAEB 2003, do INEP/MEC. Nesse sistema de avaliação, de aplicação bienal,

os avaliadores submetem um conjunto bastante razoável de escolas públicas e privadas a uma avaliação pedagógica. Nesse procedimento, além das provas aplicadas aos alunos de 4^a. série, 8^a. série do ensino fundamental e 3^o. ano do ensino médio, professores, diretores e os próprios alunos dessas escolas são inquiridos, através de questionário, e chamados a informar várias questões sobre si mesmos, a escola, os procedimentos pedagógicos e, no caso dos diretores, os processos de gestão.

A base de dados aqui utilizada é a do ano de 2003, pois a partir de 2005 o SAEB foi substituído pela “Prova Brasil”, voltada a todas as escolas urbanas do país e não foi aplicada mais aos alunos do ensino médio. Ademais, considerando o cronograma de trabalho desta tese, não foi possível ter em mãos em tempo suficiente para a pesquisa, os microdados desta versão de 2005.

Os dados utilizados de 2003, consideram os questionários respondidos pelos diretores das escolas públicas¹⁰⁴, professores e alunos que participaram do SAEB naquele ano. Esses questionários encontram-se nos anexos II, III e IV desta tese.

O SAEB

As pessoas colocam, por vezes, uma expectativa elevada nas avaliações, imaginando que a avaliação, per si, pode alterar todo o curso da gestão de uma instituição ou a trajetória de um estudante, uma vez que a consideram mais do que uma ferramenta a serviço da gestão e mais como a própria razão de se percorrer uma trajetória. É verdade que a avaliação tem um impacto para além da verificação do nível de conhecimento que o sujeito possui:

Pesquisas consistentes sugerem que as pessoas atuam mais nas áreas nas quais elas serão avaliadas. (...). Indicadores não apenas medem a realidade, mas eles a modificam. (...). Como é possível notar, os efeitos de altas apostas nos indicadores [avaliativos] podem algumas vezes ser contra-produtivos (Darling-Hammond & Ascher, 1991, p. 37).

Apesar disso, as avaliações estandardizadas realizadas pelos sistemas de ensino, não fazem mais do que apontar os problemas e não os resolvem (Vianna, 2003, p. 10). Porém, parece haver um aspecto subjetivo nas avaliações dessa natureza que podem somar àquela idéia de que elas, per si, possam alterar a realidade educacional (Souza *et al.*, 2005d). A função que avaliações dessa natureza têm é garantir informações que

¹⁰⁴ As escolas particulares foram retiradas da relação por possuírem características de constituição e gestão que, via de regra, são pautadas por perspectivas um tanto diferentes daquelas da escola pública.

serão utilizadas pelos administradores dos sistemas de ensino nos processos de gestão desses sistemas, com vistas a, em tese, identificar e resolver os problemas ali existentes.

É certo que instrumentos como o SAEB não conseguem avaliar de forma adequada a realidade concreta da prática pedagógica que se passa em cada sala de aula e, ainda em menor condição, não consegue identificar o real nível de aprendizagem de cada aluno avaliado. Isso decorre do fato de que o que se passa nas salas de aula do país tem um tal grau de diversidade que uma prova estandardizada não consegue capturar.

Mas, onde estaria a razão de um sistema como esse? Ela se encontra na necessária busca por informações que possam identificar, ainda que não tão detalhadamente, os elementos comuns à educação nacional, levantando indicadores que permitam perceber a extensão dos seus problemas.

O SAEB teve início na metade da década de 80, período em que o país reclamava de maneira mais enfática por soluções aos problemas educacionais. Nesta ocasião construiu-se um aparente consenso dentro das entidades governamentais de que as soluções para os problemas educacionais dependiam cada vez mais do estabelecimento de um rigoroso programa de avaliação da educação (Pestana, 1998, p. 66). A constituição do SAEB passou então a ser sistematizada na busca de coleta de informações acerca do *“que estava sendo gerado no setor educacional, como, onde, quando e quem era o responsável pelo produto obtido”* (Pestana, 1998, p. 66).

Em 1995, o SAEB atingiu todo o território nacional e todas as redes de ensino, mas mesmo em anos anteriores já havia a aplicação de provas padronizadas nacionalmente para medir o desempenho dos alunos. O SAEB vem sendo aplicado desde então a cada biênio (1997, 1999, 2001 e 2003).

O SAEB aplicou, em 2003, as avaliações e questionários em 3.990 escolas públicas, localizadas em municípios de todo o país, divididas em estratos amostrais distintos, retirados a partir da aplicação de ferramentas estatísticas avançadas (MEC/INEP, 2001). O total de alunos atingidos pelas provas nas escolas públicas chega a 144.270 das diferentes séries e nas duas disciplinas avaliadas. A escolha dessas escolas foi realizada mediante sorteio.

O objetivo explícito do SAEB é conhecer a habilidade dos alunos nas disciplinas de língua portuguesa e matemática (MEC/INEP, 2001) e, para tanto, o sistema aplica provas aos alunos com o intuito de produzir estimativas confiáveis acerca daquela habilidade. Contudo, o SAEB não aplica somente as provas. Há o preenchimento de questionários pelos próprios alunos avaliados, pelos seus professores e pelos diretores

das escolas envolvidas. Esses questionários se dispõem a apresentar possíveis respostas para as tendências no desempenho escolar medido pelas provas, levantando informações acerca daquilo que se conveniu denominar de medidas de contexto (Franco *et al.*, 2003). Esta tese trabalha com os questionários respondidos e com a média das proficiências dos alunos.

As críticas feitas ao SAEB se centram no fato dele

acabar definindo a pauta do que deve ser ensinado na educação básica, uma vez que estabelece um padrão (perfil mínimo) ao cobrar um conjunto de conhecimentos das diferentes áreas de ensino, podendo ser entendido, inclusive, como o currículo oficial (Souza *et al.*, 2005d, p. 26).

Uma outra crítica se refere ao fato de que o SAEB ignora as diferenças regionais/locais:

Um instrumento de medida (...) pode ser válido para um curso, mas não para outro. Pode ser válido para um currículo, mas não para outro; para um professor, mas não para outro, inclusive, pode ser válido para uma escola, mas não o ser para outra instituição (Vianna, 2003, p. 34).

Esse aspecto ainda se agrava quando se observa que o SAEB trabalha com uma escala padronizada nacionalmente:

Será razoável colocar centenas de milhares de sujeitos em uma única escala (...), ignorando completamente a diversidade social, econômica, cultural e educacional dessa população e as distorções que influenciam a caracterização dos vários índices de desenvolvimento humano? Não seria razoável (...) construir normas diferenciadas por regiões, levando em conta a diversidade das características individuais? (Vianna, 2003, p. 56-57)

São críticas procedentes, mas não mudam a realidade de que há dados importantes sobre a organização das escolas e sobre o desempenho estudantil sendo produzidos “*e parece necessário o debate sobre o uso desses dados como instrumento de melhoria da ação pública*” (Souza *et al.*, 2005d, p. 29), ou simplesmente para a mudança da lógica da competição que por vezes parece associada a esses programas de avaliação.

O SAEB não expressa a qualidade real do ensino básico brasileiro, mas dá condições de identificar aspectos que podem interferir nesta qualidade. Os perfis dos dirigentes e dos processos de gestão escolar, tarefa tornada possível com esses dados, se somam àqueles aspectos, permitindo conhecer um pouco melhor as pessoas e os processos, de sorte a se avaliar melhor a realidade educacional brasileira e, assim, compreender um pouco mais os problemas que a afligem.

Perfil dos diretores escolares

Para o perfil dos dirigentes escolares, esta pesquisa utilizou os questionários do SAEB 2003 aplicados a diretores e professores.

Destacaram-se desses questionários os itens apostos no quadro a seguir. O tópico sobre este perfil produziu diferentes cruzamentos entre os itens, procurando detalhar o máximo possível as características do perfil.

Quadro 6.2. Itens dos questionários para a composição do perfil do diretor escolar – SAEB 2003

<i>Questionário</i>	<i>Itens</i>
Diretor	Série da escola avaliada; Região do país; Dependência administrativa da escola; Idade; Sexo; Formação até graduação; Formação em pós-graduação; Salário bruto como diretor; Tempo de trabalho na educação; Tempo de trabalho na função; Tempo de função à frente da escola avaliada.
Professor	Série em que o professor atua; Região do país; Dependência administrativa da escola; Idade; Sexo; Salário bruto como professor; Percepção dos professores sobre o diretor quanto a: <ul style="list-style-type: none">• aprendizagem dos alunos;• questões administrativas;• manutenção da escola.

Perfil dos processos da gestão escolar

Esse tópico foi dividido em outros quatro subtópicos: as formas de escolha dos dirigentes escolares, o conselho de escola no perfil da gestão escolar, o projeto pedagógico, participação e interferência política na gestão escolar. Para cada subtópico desses, um conjunto de itens dos questionários dos diretores foi levantado. O quadro a seguir relaciona os itens utilizados na construção do perfil. O mesmo item aparece em mais de um subtópico, pois o intuito era de cruzar essas informações para, como destacado no perfil dos diretores, produzir um maior detalhamento.

Quadro 6.3. Itens dos questionários para a composição do perfil da gestão escolar –
SAEB 2003

<i>Subtópico</i>	<i>Itens</i>
Forma de escolha dos diretores	Série da escola avaliada; Região do país; Dependência administrativa da escola; Idade; Sexo; Forma de escolha do diretor; Tempo de função à frente da escola avaliada.
Conselho de Escola (CE)	Existência e funcionamento do CE; Série da escola avaliada; Região do país; Dependência administrativa da escola; Presença de alunos no CE; Forma de escolha do diretor; Tempo de trabalho do diretor na educação; Tempo de trabalho do diretor na função; Tempo de função do diretor à frente da escola avaliada; Sexo dos diretores.
Projeto Pedagógico (PP)	Existência e forma de construção do PP; Série da escola avaliada; Região do país; Dependência administrativa da escola; Forma de escolha do diretor; Tempo de trabalho do diretor na educação; Tempo de trabalho do diretor na função; Tempo de função do diretor à frente da escola avaliada; Sexo dos diretores.
Participação e interferência política	Existência e forma das atividades comunitárias na escola; Região do país; Dependência administrativa da escola; Forma de escolha do diretor; Sexo dos diretores; Existência e funcionamento do CE; Questões políticas: <ul style="list-style-type: none"> • apoio de instâncias superiores; • apoio da comunidade escolar; • troca de experiências com outros diretores; • interferências externas à gestão.

Efeito-escola e efeito-gestão

Um dos tópicos apresentados no próximo capítulo deste trabalho objetiva cotejar o perfil da gestão e do dirigente escolar e suas possíveis relações com os resultados do desempenho estudantil nas provas do SAEB 2003. Antes, porém, de apresentar a metodologia utilizada nesse tópico, vamos observar algumas notas sobre os estudos que articulam os efeitos provocados pelas escolas nos resultados dos testes de alunos.

Vários estudos têm buscado associar os resultados dos desempenhos dos alunos nos testes padronizados e os diversos dados provenientes de outras informações coletadas por ocasião dos mesmos testes, buscando descobrir o real papel da escola na

aprendizagem estudantil. Isso tem ocorrido em vários países do mundo¹⁰⁵ e no Brasil há também autores que têm discutido o assunto¹⁰⁶. Apesar das pesquisas caminharem para a ampliação desse objeto de estudos, a realidade escolar ainda parece se preocupar pouco com ele:

A organização escolar se preocupa com a regulação do espaço, da divisão orçamentária, do controle de seus membros, da estrutura burocrática, da ordenação do currículo, dos títulos que expede..., mas não dos efeitos que produz nos estudantes esse mecanismo organizativo (Santos Guerra, 1994, p. 20).

Esse tópico da tese, mesmo tendo alguma semelhança com aqueles estudos sobre o efeito-escola, talvez possa, experimentalmente, denominar-se de um estudo sobre o *efeito-gestão*, pois, como se fará ver mais adiante, há efeitos no desempenho estudantil provocados pela gestão e pela direção da escola avaliada. Esse efeito não é propriamente novidade, pelo menos há estudos que afirmam haver um papel importante da liderança do diretor da escola no desempenho dos alunos (Hall *et al.*, 1983; Good & Brophy, 1986; Hallinger & Murphy, 1986 – citados por Bressoux, 2003; Gray, 1990; Fundação Carlos Chagas, 2000 – citados por Franco *et al.*, 2003; MEC/INEP, 2004).

Em várias pesquisas (Lahire, 1997; Macbeath & Mortimore, 2001; Soares, 2004) são mencionadas as razões do desempenho estudantil que provêm de fora da escola, do capital cultural familiar, do nível social e econômico, do meio onde vive o aluno. Soares (2004), por exemplo, constrói uma medida de nível socioeconômico (NSE) que ajuda na explicação dessas razões “externas” à escola para a proficiência dos alunos e conclui que mesmo com o fato de “*não existir uma relação unívoca entre a proficiência e o índice de posição social [pois] muitos alunos com níveis baixos do índice têm desempenho muito acima do que seria predito pelo gradiente*” (Soares, 2004, p. 10), ainda assim “*pode-se dizer que a proficiência escolar é um atributo que têm gênero, cor e é distribuída de forma desigual entre as regiões do país e as redes de ensino*” (Soares, 2004, p. 13). E, “*diante disso, a política mais óbvia para superação das diferenças encontradas é alocar a alunos não brancos, de baixo nível socioeconômico e com maior atraso escolar, os melhores professores e as melhores escolas*” (Soares, 2004, p. 22).

Mesmo que os resultados escolares não tenham uma relação uniforme e unívoca com o NSE, parece que não restam muitas dúvidas para os pesquisadores de que de fato

¹⁰⁵ Há importantes estudos da arte sobre os estudos do efeito-escola. Chamamos a atenção para dois em especial: Bressoux (2003) e MacBeath & Mortimore (2001).

¹⁰⁶ Franco *et al.*, 2003; Soares, 2004.

há grande relação de dependência entre essas variáveis. Porém, *“atualmente já se sabe que nem tudo é ‘jogado’ dentro do meio familiar e que a escola representa um papel autônomo sobre as aquisições dos alunos”* (Bressoux, 2003, p. 72).

As pesquisas mais recentes têm mostrado que a escola tem papel importante na aprendizagem dos alunos. Todavia, não parece haver um conceito uniforme também de eficácia para todos os estudantes indistintamente. Bressoux (2003, p. 66) citando Nuttal *et al.*, afirma que a simples idéia de um conceito global de eficácia é inútil. E acrescenta que a maioria dos pesquisadores vê diferenças de equidade entre as escolas. Ademais, *“os trabalhos que tentaram explicar as diferenças de equidade estão ainda em estado embrionário”* (Bressoux, 2003, p. 67). Sem contar que a eficácia medida pelos testes é vista de forma um tanto restrita, como sendo apenas os resultados dos alunos às provas de língua oficial e matemática (Bressoux, 2003, p. 68). Enquanto que a escola tem, como mencionado, diversos objetivos que transcendem a tarefa de ensinar a língua oficial e a matemática para o bom desempenho em um teste padronizado. Assim, verificar os objetivos sociais da escola, além dos seus objetivos cognitivos, também parece ser importante para de fato se perceber a sua efetividade:

Pesquisar se uma escola ou um professor dito “de sucesso” em função de um critério cognitivo também o é segundo um critério não cognitivo (comportamento, ausência, auto-estima, delinqüência...) não é uma questão menor. Os resultados são, neste caso, muito menos concludentes do que os precedentes (Bressoux, 2003, p. 68).

Enfim, a escola tem um papel importante, mas não se garante, de outro lado, que as respostas que ela dá são uniformes e nem se há de esquecer que os seus resultados continuam, de alguma forma, atrelados ao NSE.

Considerando-se os resultados globalmente, parece se destacar um impacto da escola, em seu conjunto, sobre as salas de aula que a compõem; o efeito-escola não seria somente uma simples soma dos efeitos sala de aula. A estrutura global da escola não é, provavelmente, sem consequências sobre aquilo que se passa nas salas de aula e sobre seus desempenhos, mas a escola não tem um poder homogeneizador tão forte, como supunham alguns autores no início. (Bressoux, 2003, p. 71)

Se o efeito-escola provém também da estrutura escolar, os efeitos provocados pela gestão escolar no desempenho dos alunos aqui se encontram e, conforme a literatura mostra, estão articulados à capacidade que ela possui de fazer a escola funcionar de forma mais homogênea e coerente, produzindo um clima mais adequado ao desenvolvimento pedagógico dos estudantes. A experiência profissional dos dirigentes escolares aparece como sendo um elemento que se destaca no sentido de facilitar esta tarefa organizacional, contudo não há coincidência nos estudos sobre essa

característica, na perspectiva de se entender o que é exatamente o perfil do dirigente escolar experiente e competente.

Essas idéias de homogeneidade e coerência na organização escolar sugerem que os seus processos de gestão estão articulados de tal forma que o funcionamento mais cotidiano dos processos pedagógicos fiquem facilitados, a comunicação seja dialógica, as funções estejam bem estabelecidas e o regime de colaboração e solidariedade seja a tônica. Isso tudo remete a um modelo de gestão democrática (Paro, 1995; Dourado, 2000; Souza *et al.*, 2005a).

Perfil da gestão e rendimento escolar

Uma das tarefas primeiras para o objetivo deste tópico, o de cotejar resultados da avaliação estudantil com perfis da gestão escolar, era a de compor perfis da gestão escolar, cuja metodologia já foi apresentada anteriormente.

Mas, para tal cruzamento era necessário o agrupamento das variáveis dos perfis em tipos puros, os quais, a priori, poderiam ser a expressão mais declarada de faces do fenômeno. As faces em questão são a da democracia escolar e a experiência e qualificação profissional dos dirigentes, que estão relacionados com as características demonstradas nos estudos sobre os possíveis efeitos da gestão escolar na avaliação educacional, como citado anteriormente. Ou seja, foram construídos perfis teóricos do que se poderia esperar, no limite, como condição muito próxima do ideal em relação àquelas categorias, assim, de acordo com o que os limites dos questionários permitiam, foram selecionadas as questões que melhor indicavam um perfil de democracia na gestão escolar (forma de provimento do cargo do diretor; existência e reuniões do conselho de escola; existência e reuniões do conselho de classe; existência e forma de construção do projeto pedagógico¹⁰⁷) e um perfil de experiência e qualificação profissional do dirigente escolar (idade; salário bruto como diretor; formação; tempo de trabalho na educação¹⁰⁸).

¹⁰⁷ Certamente que há outros elementos que também (ou melhor) traduziriam as condições de uma gestão escolar democrática; contudo, o questionário do SAEB não apresenta outras alternativas e, dentre essas que apresenta, há também problemas, como o fato de excluir alternativas sobre a participação de outros segmentos da comunidade escolar na construção do projeto pedagógico, que não os professores e dirigentes.

¹⁰⁸ Pressupõe-se que a idade e o tempo de trabalho na educação são indicadores da experiência profissional, o que é um dos elementos que se supõe somarem à qualificação. A formação é um indicador importante para esse quesito por se entender que ela demonstra as competências teóricas com as quais o dirigente escolar conta. E o salário bruto, além da associação com a motivação ao trabalho que ele sabidamente gera, também é demonstrativo, por diversas vezes, da carreira já percorrida do profissional, sendo também um bom indicador da sua qualidade na profissão.

Os grupos nos quais foram incluídas as escolas com perfil de gestão mais democrático, designados nas tabelas a seguir pelo símbolo “*D 1*”, são compostos por aquelas escolas cujos diretores foram eleitos ou selecionados (via concurso público ou seleção interna do quadro de docentes), além disso são escolas que possuem conselhos de escola e de classe e esses conselhos se reuniram pelo menos duas vezes no ano da avaliação, e no processo de construção do projeto pedagógico contou com a participação dos professores. Os grupos com perfil menos democrático, “*D 2*”, são compostos por aquelas escolas cujos diretores foram indicados, onde não há conselho de escola e de classe, ou onde eles existem mas não se reuniram mais de uma vez ao ano e onde o projeto pedagógico foi construído sem a participação dos professores ou mesmo onde ele não existe.

Os grupos que possuem dirigentes com perfil de boa experiência e qualificação profissional, aqui designados por “*E 1*”, são compostos por aquelas escolas cujos dirigentes têm mais de 35 anos de idade¹⁰⁹, 11 anos ou mais de trabalho na educação¹¹⁰, possuem curso de pós-graduação e recebem pelo menos 6 (seis) salários mínimos. Já as escolas que compõem os grupos “*E 2*” são aquelas nas quais os diretores têm menos de 35 anos de idade e 11 anos de trabalho na educação, não possuem curso de pós-graduação e recebem menos de 6 SM.

¹⁰⁹ Supõe-se que um profissional com 35 anos de idade, via de regra, terá pelo menos uma década de profissão, o que, ao ser somado com o outro quesito, sobre o tempo de trabalho na educação, reforça a idéia de experiência profissional.

¹¹⁰ Vide nota 9.

Quadro 6.4. Características dos grupos amostrais

<i>Grupo</i>	<i>Nome</i>	<i>Características</i>
<i>D1</i>	Gestão democrática	são compostos por aquelas escolas cujos diretores foram eleitos ou selecionados (via concurso público ou seleção interna do quadro de docentes), além disso são escolas que possuem Conselhos de Escola e de Classe, esses Conselhos reuniram-se pelo menos duas vezes no ano da avaliação, e no processo de construção do Projeto Pedagógico contou com a participação dos professores.
<i>D2</i>	Gestão convencional	são compostos por aquelas escolas cujos diretores foram indicados, onde não há Conselho de Escola e de Classe, ou onde eles existem, mas não se reuniram mais de uma vez ao ano e onde o Projeto Pedagógico foi construído sem a participação dos professores, ou mesmo onde ele não existe.
<i>E1</i>	Experiência e qualificação	são compostos por aquelas escolas cujos dirigentes têm mais de 35 anos de idade, 11 anos ou mais de trabalho na educação, possuem curso de pós-graduação e recebem pelo menos 6 (seis) salários mínimos.
<i>E2</i>	Inexperiência e baixa qualificação profissional	são aquelas nas quais os diretores têm menos de 35 anos de idade e 11 anos de trabalho na educação, não possuem curso de pós-graduação e recebem menos de 6 SM.

As escolas foram separadas quanto ao nível de ensino: 4ª série, 8ª série do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, pois a proficiência dos alunos está disposta toda ela em uma mesma escala, o que quer dizer que os alunos de 4ª série podem ser “comparados” com os do ensino médio, por exemplo. Isso foi construído pelo MEC/INEP com o intuito de verificar comparativamente os níveis dos alunos.

Os resultados escolares, traduzidos na idéia da proficiência estudantil, são organizados pelo SAEB 2003 em uma escala que varia de 0 (zero) a 500 (quinhentos) pontos e que situa nessa mesma escala todos os alunos. A competência esperada para o desempenho dos alunos das diferentes séries é, certamente, diferente de acordo com a série em que se situa, o que permite o cotejamento entre os resultados apresentados pelos alunos de diferentes séries. Os valores esperados para as devidas séries estão na tabela a seguir:

Tabela 6.1: Valores de proficiência esperada por série

<i>Nível</i>	<i>Série</i>
100 pontos	Não significativo
175 pontos	Fim da 2ª. Série do EF
250 pontos	Fim da 4ª. Série do EF
325 pontos	Fim da 8ª. Série do EF
400 pontos	Fim da 3ª. Série do EM

Fonte: SOARES, J. F., 2004, p. 7.

Por fim, levando em conta essa diferenciação dos valores esperados para cada uma das três séries, foram criadas três bases de dados finais para este tópico: 4ª série, 8ª série do EF e 3º ano do EM. Dentro de cada uma dessas bases foram criados os grupos dos tipos puros:

Quadro 6.5. Base de dados final para cotejamento: perfil da gestão e proficiência

<i>Série</i>	<i>Grupos</i>
4ª série EF	Gestão democrática – 4D1 Gestão convencional – 4D2 Experiência e qualificação profissional – 4E1 Inexperiência e baixa qualificação profissional – 4E2
8ª série EF	Gestão democrática – 8D1 Gestão convencional – 8D2 Experiência e qualificação profissional – 8E1 Inexperiência e baixa qualificação profissional – 8E2
3º ano EM	Gestão democrática – 11D1 Gestão convencional – 11D2 Experiência e qualificação profissional – 11E1 Inexperiência e baixa qualificação profissional – 11E2

ISE

Como vimos, Soares (2004) constituiu uma metodologia denominada de Nível SocioEconômico (NSE) e a partir dela o autor mensura a relação entre esse nível e o desempenho estudantil. O autor afirma que essa metodologia não é explicadora de tudo o que se passa na escola, ou ainda antes, ela explica o que se passa fora da escola, no ambiente familiar e social e que tem impacto no desempenho estudantil.

A partir daquela metodologia de Soares, constituiu-se nesta tese um índice socioeconômico (ISE), para ampliar o cotejamento entre os perfis da gestão escolar e o rendimento dos alunos dessas escolas.

O índice é uma escala que varia de 0 (zero) a 5 (cinco) pontos, sendo que a proximidade do zero implica baixo índice socioeconômico e a proximidade do cinco implica em alto índice socioeconômico. As variáveis utilizadas para tal índice advêm dos questionários preenchidos por todos os alunos, pois o índice é uma medida da sua condição social, cultural e econômica. Essas variáveis são:

- Possui luz elétrica em casa?
- Possui água encanada em casa?
- Escolaridade da mãe;
- Escolaridade do pai;

- Número de pessoas por quarto da moradia;
- Existência de empregada doméstica;
- Existência de automóvel;
- Existência de revistas;
- Existência de jornais;
- Existência de computador com Internet;
- Existência de livros.

As duas primeiras (luz elétrica e água encanada) foram agrupadas naquilo que se denominou de índice de exclusão social. As escolaridades dos pais compuseram o índice de escolaridade familiar. O número de pessoas por quarto, a existência de empregada doméstica e automóvel compõem o índice de riqueza. E a existência de revistas, jornais, computador com internet e livros agruparam-se no índice cultural familiar. O quadro a seguir mostra a variação e composição proporcional de cada um desses índices no ISE.

Quadro 6.6. Composição do ISE

ISE	Variação dos valores
Exclusão Social	0 a 1
Escolaridade	0 a 2
Riqueza Familiar	0 a 1
Cultura	0 a 1
Total	0 a 5

O índice de exclusão social poderia variar de zero até um ponto e foi calculado distribuindo-se metade do seu valor para cada uma das variáveis. Assim, caso o aluno possuísse em sua casa luz elétrica, receberia 0,5 e caso possuísse água encanada, receberia 0,5 ponto. O que permite uma soma máxima neste item de 1 ponto.

Quadro 6.7. Índice de exclusão social

	Luz elétrica	Água encanada
Possui em casa	0,5	0,5
Não possui em casa	0	0

O índice de escolaridade familiar poderia variar entre zero e dois pontos. O questionário perguntava se o aluno sabia o nível de escolaridade dos pais e qual era esse nível. Considerou-se, para efeitos dessa pesquisa, que o índice de escolaridade é o mais importante na composição do ISE, por esta razão ele tem uma variação maior que os

demais. Isso decorre do reconhecimento de estudos (Lahire, 1997) de que o perfil da escolaridade dos pais tem forte impacto na escolaridade dos seus filhos.

Para esse índice não foram pontuadas as respostas dos alunos que não sabiam a escolaridade dos seus pais, ou cujos pais nunca estudaram ou ainda não haviam completado a 4ª série do ensino fundamental. Receberem 0,25 ponto os alunos cujos pais estudaram, mas não completaram a 8ª série do ensino fundamental. 0,5 ponto foi distribuído para os alunos cujos pais terminaram o ensino fundamental e 1 ponto para os alunos cujos pais concluíram o ensino médio ou qualquer nível acima disto.

Quadro 6.8. Índice de Escolaridade Familiar

	MÃE	PAI
Nunca estudou.	0	0
Não completou a 4a série (antigo primário).	0	0
Completou a 4a série (antigo primário).	0,25	0,25
Não completou a 8a série (antigo ginásio).	0,25	0,25
Completou a 8a série (antigo ginásio).	0,5	0,5
Não completou o Ensino Médio (antigo 2o grau)	0,5	0,5
Completou o Ensino Médio (antigo 2o grau).	1	1
Começou, mas não completou a Faculdade.	1	1
Completou a Faculdade.	1	1
Não sei.	0	0

O índice de riqueza familiar variava entre zero e um ponto e cada um dos seus três itens é responsável pela composição de um terço da pontuação. Assim, se o aluno vive em uma casa onde em cada quarto moram no máximo o equivalente a 2,5 pessoas¹¹¹, ou em uma casa onde há empregada doméstica ou automóvel, ele receberia 0,3333 pontos.

Quadro 6.9. Índice de Riqueza Familiar

	Número de pessoas por quarto da casa abaixo de 2,5	Existência de empregada doméstica	Existência de automóvel
Sim	0,3333	0,3333	0,3333
Não	0	0	0

O índice cultural da família foi composto por quatro itens, cada um deles responsável pela composição de até um quarto da pontuação, que poderia variar entre zero e um ponto.

Quadro 6.10. Índice Cultural Familiar

¹¹¹ O número de pessoas por quarto é calculado a partir de duas perguntas do questionário: Quantas pessoas, além de você, moram na sua casa? Quantos quartos há na sua casa?

	Revistas	Jornais diários	Computador com Internet	Livros
Sim ou Sim, muitos	0,25	0,25	0,25	0,25
Sim, poucos	NA	NA	NA	0,125
Não	0	0	0	0

Obs.: NA = não se aplica

Esses índices foram calculados por aluno. Depois, foram calculados, pela média, por escola. Na escola, foram somados todos os índices dos seus alunos e o resultado dessa soma foi dividido pelo número de alunos, alcançando assim o ISE médio por escola.

Para as análises, a base de dados foi reorganizada, sendo construídos outros grupos de escolas. Em cada uma das séries (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio), constituíram-se dois sub-grupos, um no qual separou-se 25% das escolas daquele grupo que tinha o mais alto ISE e no outro 25% com o pior ISE.

Quadro 6.11: Base de dados ISE

Série	Sub-grupos
4ª série EF	ISE25%
	ISE75%
8ª série EF	ISE25%
	ISE75%
3º ano EM	ISE25%
	ISE75%

Obs.: ISE25% é composto pelas escolas com menor ISE e ISE75% é composto pelas escolas com maior ISE.

Assim, os dados apresentados e analisados no próximo capítulo consideram este índice como mais um fator para ajudar a explicar a organização e a gestão das escolas. Não há, nesse sentido, qualquer pretensão de se apresentar, com este índice, uma metodologia absolutamente inovadora de cálculo de nível social, cultural e econômico dos estudantes das escolas públicas do Brasil. O ISE foi composto como instrumento para, nesta tese, auxiliar a explicar alguns aspectos do fenômeno.

CAPÍTULO VII: PERFIL DA GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

O SAEB 2003 aplicou provas e questionários em 3.990 escolas públicas¹¹². Do total dessas 3.990 escolas, 94% delas se encontram em perímetro urbano e 6% são localizadas em regiões rurais. E 60% dessas escolas são mantidas pelos poderes públicos estaduais e 40% são escolas municipais.

Há escolas localizadas em todas as regiões e estados do país, sendo que a maioria delas está na região nordeste (NE) que responde por quase 35%, cabendo à região sudeste (SE) 17,6%, região sul (S) 17,2%, região norte (N) 16,3% e região centro-oeste (CO) com 14,1% das escolas públicas avaliadas. O maior número de escolas na região nordeste se traduz também no maior número de alunos avaliados, com pequena variação percentual do total. Apesar do NE não possuir a maior população regional do país, esse número mais elevado deve-se à alta quantidade de estados daquela região, pois o cálculo para o número de escolas e alunos leva em conta as unidades da federação, uma vez que a unidade amostral nesta versão do SAEB era o Estado.

Assim como no plano nacional, no âmbito de cada uma das regiões a maioria das escolas também é mantida pelos governos estaduais. Isso se repete nas cinco regiões do país com pequenas variações, uma vez que na região N encontramos o menor índice de escolas municipais participantes proporcionalmente (35,5%), enquanto que no SE temos o menor percentual de escolas estaduais participantes (55,3%). De qualquer forma, há sempre maior presença das Redes Estaduais de Ensino nesse levantamento.

¹¹² Em algumas tabelas, verifica-se que o número total de casos é por vezes inferior, por vezes superior a essas 3990 escolas/diretores. O total pode ser inferior, em dadas questões, porque nem sempre todos os diretores responderam a todas as perguntas. Trabalha-se, nesta tese, ignorando as “não-respostas”. O total, por outro lado, pode ser superior, quando se observa o número de escolas considerando as séries, pois nesse caso a soma total de escolas públicas atinge 4.028 (quatro mil e vinte e oito). Isso ocorre porque em algumas escolas, houve aplicação das provas para alunos de séries distintas (4ª e 8ª séries ou 8ª série e 3º ano do ensino médio). A tabela a seguir mostra o número de escolas públicas por série participantes do SAEB 2003.

Tabela 7notas.1. Número de Escolas Públicas por Série – SAEB 2003

Série	Número de Escolas
4ª Série do Ensino Fundamental	2.008
8ª Série do Ensino Fundamental	1.380
3º Ano do Ensino Médio	640
Total	4.028

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003

Tabela 7.1. Escolas e alunos por região e dependência administrativa – SAEB 2003

Região	Dependência Administrativa	Média alunos/escola	Total de Escolas	Total Alunos	% do Total de Escolas	% do Total de Alunos
Norte	Estadual	37,81	419	15843	10,5%	11,1%
	Municipal	33,91	231	7834	5,8%	5,5%
	Total	36,43	650	23677	16,3%	16,6%
Nordeste	Estadual	36,45	828	30180	20,8%	21,1%
	Municipal	34,69	561	19460	14,1%	13,6%
	Total	35,74	1389	49640	34,8%	34,7%
Sudeste	Estadual	40,96	388	15891	9,7%	11,1%
	Municipal	39,15	314	12294	7,9%	8,6%
	Total	40,15	702	28185	17,6%	19,7%
Sul	Estadual	33,34	389	12969	9,7%	9,1%
	Municipal	29,81	296	8825	7,4%	6,2%
	Total	31,82	685	21794	17,2%	15,2%
Centro-Oeste	Estadual	37,09	351	13020	8,8%	9,1%
	Municipal	31,11	213	6627	5,3%	4,6%
	Total	34,84	564	19647	14,1%	13,7%
Total	Estadual	37,01	2375	87903	59,5%	61,5%
	Municipal	34,08	1615	55040	40,5%	38,5%
	Total	35,83	3990	142943	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

A região S é a que apresenta o maior índice de escolas rurais na sua amostra (quase 10%), decorrente possivelmente do processo de nuclearização dessas escolas promovido nas últimas duas décadas nos três estados da região, o que facilita a aplicação do sistema de avaliação. Diferentemente do NE, o qual, apesar de possuir o maior número de escolas participantes do SAEB/2003 (35%), apenas 3,4% deste total estão localizadas em regiões rurais. Isso se deve ao fato de serem escolas com poucas classes, em boa parte classes multiseriadas (ou unidocentes), dificultando a aplicação da avaliação. Essa situação pode provocar um certo desequilíbrio dos dados quando se cotejam os resultados escolares, pois nem sempre a realidade da escola urbana se reflete na escola rural, especialmente quando organizada ainda de forma mais isolada como no caso da região NE.

Tabela 7.2. Localização das Escolas por Região – SAEB/2003

Região		Localização		
		Urbana	Rural	Total
Norte	N	612	38	650
	% Região	94,2%	5,8%	100,0%
	% Local	16,3%	15,7%	16,3%
Nordeste	N	1342	47	1389
	% Região	96,6%	3,4%	100,0%
	% Local	35,8%	19,4%	34,8%
Sudeste	N	658	44	702
	% Região	93,7%	6,3%	100,0%
	% Local	17,6%	18,2%	17,6%
Sul	N	618	67	685
	% Região	90,2%	9,8%	100,0%
	% Local	16,5%	27,7%	17,2%
Centro-Oeste	N	518	46	564
	% Região	91,8%	8,2%	100,0%
	% Local	13,8%	19,0%	14,1%
Total	N	3748	242	3990
	% Região	93,9%	6,1%	100,0%
	% Local	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: MEC-INEP – Microdados – SAEB/2003.

Quem são os diretores escolares?

Fazer a escola funcionar, essa é a tarefa primeira do diretor. Isso decorre tanto da sua compreensão sobre sua própria função, como das exigências advindas do entendimento das demais pessoas que atuam na/sobre a escola.

Na figura do diretor (...) concentram-se as mais variadas críticas ao autoritarismo escolar, já que este agente além de deter as informações legais e administrativas por “obrigação de ofício” (...), adquire também a responsabilidade de fazer a escola “funcionar”. Realizar este objetivo não é fácil e muitos sequer percebem o “verdadeiro presente de grego” que receberam, dado o amplo descaso com que o Estado trata a escola pública. (...). Por isso, boa parte dos diretores centraliza em suas mãos todas as decisões e implementações a serem realizadas na escola (Camargo, 1997, p. 116).

A expectativa desses diretores não é esta quando iniciam no desempenho da função. Há mesmo uma concordância quanto ao fato de que ser diretor de escola representa de um lado uma ascensão profissional na carreira de professor e, de outro lado e por conta do primeiro ponto, a possibilidade de se ter uma vida profissional mais tranqüila (Paro, 1995, p. 120). À função de diretor corresponde um determinado conjunto de recompensas, que se traduz ou no reconhecimento da sua autoridade,

prestígio político, ou na forma de melhorias salariais, ou ainda melhores condições de trabalho, com horários mais flexíveis, menores cobranças, menores dissabores com o trabalho¹¹³.

Contudo, mesmo sendo essa a expressão da compreensão comum sobre a função dos diretores, estes não parecem concordar que haja correspondência fiel entre essa imagem e a sua realidade profissional, pois afirmam agir das formas como agem para dar conta da enorme quantidade de trabalho, pressões e falta de tempo a que estão submetidos¹¹⁴. Mas, cabe perguntar: se as convicções que os moveram a assumir (por indicação, concurso ou eleição) a função/cargo de diretor escolar não são compatíveis com as prioridades e meios que têm de elencar para dar conta dos seus afazeres e se a direção escolar é uma função tão desgastante, por que continuam trabalhando como diretores? Por que simplesmente não voltam a ser professores/pedagogos? Uma hipótese que precisa ainda ser testada¹¹⁵ para essas questões é: porque atuar politicamente na coordenação de uma instituição como a escola e, assim, dirigir e definir os rumos desta instituição e das pessoas que ali transitam e vivem, mesmo com todas as dificuldades materiais e de outras ordens, é um exercício de poder que compensa quaisquer dissabores encontrados na função.

Mas, quem são essas pessoas responsáveis pela condução das escolas públicas no Brasil? Os dirigentes escolares das escolas públicas no país, a partir dos dados do SAEB 2003, caracterizam-se por serem majoritariamente mulheres (78%), com mais de 40 anos de idade (65%), com curso superior (86%), experientes profissionalmente, com mais de 10 anos de trabalho na educação (85%) e recebendo entre quatro e nove salários mínimos (58%).

A forte marca da questão de gênero

Há uma diferença entre homens e mulheres que ocupam a função de diretor escolar que não parece ser aleatória, mesmo porque, além do Brasil, também é encontrada em outros lugares (Eckman, 2004; Collard, 2001; Rusch, 2004; Papalewis,

¹¹³ Esta é uma área ainda a ser melhor investigada: as razões que levam um educador a tornar-se diretor. Há estudos, como o de Trícia Browne-Ferrigno (2003), que podem auxiliar a compreensão dessas razões.

¹¹⁴ Vítor Paro (1995) em pesquisa empírica em uma escola pública anota o relato de uma diretora: “*Maria Alice [a diretora] queria ver os resultados imediatamente, [mas a delegada de ensino] sugeriu-lhe que conversasse mais com os professores e que fosse, enquanto diretora, o que fora como professora. ‘Aí eu [Maria Alice] falei que não tinha tempo de ser aquilo que eu já fui’*” (Paro, 1995, p. 96).

¹¹⁵ Infelizmente essa hipótese não poderá ser testada plenamente nesta tese, porque a base empírica desta pesquisa – os questionários do SAEB 2003 – não permitem tal exercício com o grau de aprofundamento que o tema demanda.

1995; Shakeshaft, 1995). Assumir uma posição de liderança em uma escola é equivalente a assumir uma posição de liderança em outros contextos e instituições:

As mulheres nos escalões superiores da administração educacional, tais como superintendência e direção escolar, encontram-se em situação similar àquela das mulheres gerentes ou executivas no mundo corporativo. Ambos grupos de mulheres operam em campos definidos pela forma masculina, nos quais a descrição do comportamento apropriado de uma liderança tem sido baseada em modelos masculinos (Eckman, 2004, p. 366).

Isso quer dizer que os padrões de referência sobre como se comportar na condução de uma escola não são emersos da natureza pedagógica da função social da escola. Ao contrário, o que parece ocorrer é uma cobrança sobre o dirigente escolar tomando por base a face administrativa e política da sua função. E os mundos da administração, das finanças, das empresas e corporações, assim como da política, são mundos masculinos e masculinizados.

Nos EUA, o National Center for Education Statistics – NCEES destaca que, em 1994, enquanto mais de 50% dos professores do ensino secundário eram mulheres, apenas 13,8% das direções das escolas secundárias eram ocupadas por mulheres (NCEES, 2000).

No Brasil, mesmo com as discriminações de gênero, melhor detalhadas a seguir, isso não se apresenta desta forma. Temos o seguinte quadro geral: 78,2% das direções escolares são ocupadas por mulheres, enquanto que em 21,8% das escolas são homens os diretores. A maior presença das mulheres se verifica em todas as séries/níveis de ensino, mas especialmente nas escolas que atendem a 4ª série do ensino fundamental, na qual elas respondem pela direção de mais de 83%, cabendo aos homens pouco mais de 16%. De outro lado, é crescente a participação dos homens nas escolas de grau de ensino mais elevado, como ocorre com as escolas de ensino médio, nas quais eles dirigem 31%, mas as mulheres continuam sendo a maioria das diretoras mesmo neste nível de ensino, respondendo por mais de 68%.

Tabela 7.3. Diretores por sexo – SAEB 2003

			Série			Total
			4	8	11	
Sexo	Masculino	N	332	340	198	870
		% sexo	38,2%	39,1%	22,8%	100,0%
		% série	16,7%	24,8%	31,4%	21,8%
	Feminino	N	1655	1029	432	3116
		% sexo	53,1%	33,0%	13,9%	100,0%
		% série	83,3%	75,2%	68,6%	78,2%
Total	N		1987	1369	630	3986
	% sexo		49,8%	34,3%	15,8%	100,0%
	% série		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Em todas as regiões brasileiras, a presença majoritária de diretoras mulheres se confirma. Porém, com algumas diferenças regionais. A região N é a que apresenta a maior presença de homens na direção, atingindo quase 33% do total, contra, no extremo oposto, a região SE, na qual os homens respondem por menos de 17% das suas escolas. As regiões mais economicamente desenvolvidas do país, S e SE, têm as maiores taxas de participação de mulheres nas direções escolares, enquanto que o N e o NE apresentam as maiores taxas de homens diretores. Isso pode estar articulado com a forma de provimento da função e, conseqüentemente, com a importância política regional e local dessa função, considerando em especial o papel que o homem desempenha na sociedade, na política e na condução de organizações/instituições. O papel de dirigente tem maior ou menor relevância, bem como transita entre a predominância ao masculino ou, quando muito, à neutralidade (Eckman, 2004), variando de região para região, uma vez que há uma marca cultural regional nas relações de gênero. De outro lado, a condição da mulher trabalhadora também é algo importante de ser destacado, pois há variações regionais acerca da participação da mulher da construção da renda familiar (IBGE, 2003), bem como também há diferenças regionais em relação à própria idéia de mulher trabalhadora, com independência e/ou autonomia financeira.

Tabela 7.4. Diretores por sexo nas regiões do país – SAEB 2003

Região	Sexo		N	Série			Total
				4	8	11	
Norte	Masculino	N	93	77	44	214	
		%	29,6%	33,8%	40,7%	32,9%	
	Feminino	N	221	151	64	436	
		%	70,4%	66,2%	59,3%	67,1%	
	Total	N	314	228	108	650	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Nordeste	Masculino	N	100	111	66	277	
		%	14,5%	23,6%	29,1%	20,0%	
	Feminino	N	589	359	161	1109	
		%	85,5%	76,4%	70,9%	80,0%	
	Total	N	689	470	227	1386	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Sudeste	Masculino	N	34	53	28	115	
		%	10,2%	20,7%	25,0%	16,4%	
	Feminino	N	300	203	84	587	
		%	89,8%	79,3%	75,0%	83,6%	
	Total	N	334	256	112	702	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Sul	Masculino	N	49	50	26	125	
		%	13,6%	21,0%	30,2%	18,2%	
	Feminino	N	312	188	60	560	
		%	86,4%	79,0%	69,8%	81,8%	
	Total	N	361	238	86	685	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Centro-Oeste	Masculino	N	56	49	34	139	
		%	19,4%	27,7%	35,1%	24,7%	
	Feminino	N	233	128	63	424	
		%	80,6%	72,3%	64,9%	75,3%	
	Total	N	289	177	97	563	
		%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

De qualquer forma, como já observado, em todo o país e em cada uma das regiões, conforme se avança nos níveis e etapas de ensino, encontra-se proporcionalmente mais homens diretores, o que corresponde ao crescimento também do número de professores homens nas etapas e níveis mais avançados.

Todavia, numericamente no âmbito nacional, os homens não estão em vantagem em relação às mulheres. Pois, havia no país uma proporção de 77,2% de professoras

mulheres contra 22,8% de professores homens nas três séries das escolas públicas avaliadas no SAEB 2003, condizendo com a proporção de mulheres e homens que ocupam funções de direção escolar. Ao contrário, inclusive, do que se poderia imaginar, as diretoras mulheres são proporcionalmente em número maior do que os diretores homens se comparados os números de professoras/es na 8ª série e no 3º ano do ensino médio – EM (11ª série). Na 8ª série, há 68,4% de professoras, enquanto as direções dessas escolas são em 75,2% ocupadas por mulheres. No 3º ano do ensino médio, as mulheres ocupam 59,8% do cargo de professora, enquanto que 68,6% das direções são ocupadas por mulheres. Apenas na 4ª série há mais homens diretores proporcionalmente do que professores homens, pois enquanto aqueles são pouco mais de 16%, estes são apenas 9,4%, como demonstra a tabela a seguir.

A região N é a única que está acima da média nacional na proporção de mulheres e homens dentre o total de professores em todas as séries. No NE também há mais homens professores proporcionalmente do que a média nacional na 8ª série e 3º ano do EM.

Contudo, a marca da desigualdade de gênero aparece mesmo é entre os docentes e diretores das escolas de 4ª série, nas quais, sistematicamente, em todas as regiões há proporcionalmente mais diretores homens do que professores homens: na região N, 29,6% diretores para 19,3% professores; no NE, 14,5% diretores para 8,7% professores; no SE, 10,2% diretores para 5,5% professores; no S, 13,6% diretores para 5,4% professores; no CO, 19,4% diretores para 9,7% professores; e, portanto, como vimos, no total temos 16,7% de diretores homens para um universo de 9,4% de professores homens. Chama a atenção o fato de que isso ocorre apenas na 4ª série, como regra geral. É estranho que os professores têm menor qualificação nesse nível que as professoras: 45,4% deles não tem curso superior, contra 36% delas. Ou seja, o domínio masculino na direção das escolas de 4ª série não se deve à presença de poucos homens com maior qualificação, mas possivelmente decorre do domínio do sexo. Isso porque o sexo é político, pois as tradicionais formas de se compreender o papel dos indivíduos no trabalho, na família e na sociedade são aparentemente neutras em termos de gênero, mas sabidamente são marcadas por um entendimento masculino desses mesmos papéis e que assim permanecem pelo poder que o domínio masculino tem nas relações mais cotidianas. Em universos com menor equilíbrio quantitativo entre os sexos, a marca política do sexo talvez seja mais marcante do que em universos mais equilibrados, como aqueles compostos pelas escolas de 8ª série e 3º ano do ensino médio.

Tabela 7.5. Professores por sexo e séries – SAEB 2003

		Série			Total	
		4	8	11		
Sexo	Masculino	N	499	1226	873	2593
		%	9,4	31,6	40,2	22,8
	Feminino	N	4812	2652	1296	8760
		%	90,6	68,4	59,8	77,2
Total		N	5311	3878	2169	11353
		%	100	100	100	100

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.6. Percentual de professores e diretores por sexo e séries nas regiões do país – SAEB 2003

Região		Série			Total		
		04	08	11			
N	Sexo	Masculino	Diretores	29,6	33,8	40,7	32,9
			Professores	19,3	41,5	44,3	31,9
	Feminino	Diretoras	70,4	66,2	59,3	67,1	
		Professoras	80,7	58,5	55,7	68,1	
NE	Sexo	Masculino	Diretores	14,5	23,6	29,1	20,0
			Professores	8,7	36,1	48,9	26,0
	Feminino	Diretoras	85,5	76,4	70,9	80,0	
		Professoras	91,3	63,9	51,1	74,0	
SE	Sexo	Masculino	Diretores	10,2	20,7	25,0	16,4
			Professores	5,5	26,6	33,3	18,3
	Feminino	Diretoras	89,8	79,3	75,0	83,6	
		Professoras	94,5	73,4	66,7	81,7	
S	Sexo	Masculino	Diretores	13,6	21,0	30,2	18,2
			Professores	5,4	20,1	27,6	13,9
	Feminino	Diretoras	86,4	79,0	69,8	81,8	
		Professoras	94,6	79,9	72,4	86,1	
CO	Sexo	Masculino	Diretores	19,4	27,7	35,1	24,7
			Professores	9,7	28,1	36,1	20,9
	Feminino	Diretoras	289	177	97	563	
		Professoras	90,3	71,9	63,9	79,1	
Total	Masculino	Diretores	16,7	24,8	31,4	21,8	
		Professores	9,4	31,6	40,2	22,8	
	Feminino	Diretoras	83,3	75,2	68,6	78,2	
		Professoras	90,6	68,4	59,8	77,2	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

As marcas de gênero são presentes para além do número de diretores e diretoras nas escolas públicas de 4ª série. Há ainda uma diferença de idade e de anos de experiência educacional entre diretores e diretoras, que podem ser explicadas pela própria profissão docente, normalmente entendida como feminina, na qual os sujeitos homens se destacam, em especial considerando o tipo de função que terão de desempenhar. Trata-se de uma espécie de “*‘glass escalator’*”¹¹⁶ *existente em profissões predominantemente femininas, como enfermagem e educação, que rapidamente movem os homens para cima nas carreiras de liderança*” (Eckman, 2004, p. 381).

A tabela a seguir mostra que 40% dos homens diretores têm menos de 40 anos de idade, enquanto que apenas 33% das mulheres estão nessa mesma faixa etária. E, se é verdade que para ambos os grupos a faixa etária específica da enquete com maior número de sujeitos é a compreendida entre 40 e 44 anos de idade, a segunda faixa com maiores números para os homens é a imediatamente anterior (35 a 39 anos) e para as mulheres é a posterior (45 a 49 anos). Isto evidencia que os homens assumem posições de comando nas escolas com menos idade que as mulheres, o que se agrava se considerarmos que a duração da carreira docente para os homens é superior em cinco anos do que a carreira das mulheres. Vale dizer, os homens poderiam atingir em média essa posição de liderança escolar até cinco anos após que as mulheres que, ainda assim, não teríamos um perfil de diretoras proporcionalmente mais jovens que os diretores, em termos de desenvolvimento da carreira.

¹¹⁶ “Glass escalator” em oposição a “*glass ceiling*”, que “*mais comumente se refere à condição na qual as posições hierárquicas mais elevadas na gestão de negócios são dominadas por homens. Um telhado (‘ceiling’) é sugerido porque as mulheres são vistas como sendo limitadas em quão longe elas podem avançar na estrutura organizacional; o telhado é transparente (‘glass’ = vidro) porque a limitação não é imediatamente aparente. O ‘telhado transparente’ é distinguido de barreiras formais para o avanço, tais como a educação ou exigências de experiência. (...) O termo ‘glass elevator’ ou ‘glass escalator’ (‘elevador transparente ou escada rolante transparente’) é algumas vezes utilizado para descrever a rápida promoção dos homens sobre as mulheres, especialmente na gestão de campos predominantemente femininos, como a enfermagem*” (Wikipedia: the free Encyclopedia. 2006. Acessada em Novembro de 2006: http://en.wikipedia.org/wiki/Glass_ceiling). Maiores aprofundamentos, vide Mia Hultin (2003).

Tabela 7.7. Diretores por sexo e idade – SAEB 2003¹¹⁷

		Sexo			
			Masculino	Feminino	Total
Idade	até 24 anos	N	9	16	25
		%	1,0%	,5%	,6%
	de 25 a 29 anos	N	54	112	166
		%	6,2%	3,6%	4,2%
	de 30 a 34 anos	N	108	328	436
		%	12,5%	10,6%	11,0%
	de 35 a 39 anos	N	176	589	765
		%	20,3%	19,0%	19,3%
	de 40 a 44 anos	N	190	739	929
		%	21,9%	23,8%	23,4%
	de 45 a 49 anos	N	154	620	774
		%	17,8%	20,0%	19,5%
	de 50 a 54 anos	N	111	481	592
		%	12,8%	15,5%	14,9%
	55 anos ou mais	N	65	222	287
		%	7,5%	7,1%	7,2%
Total		N	867	3107	3974
		%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Como a maioria dos diretores, homens ou mulheres, encontra-se na faixa etária dos 40 anos de idade e acima, é possível se pensar as seguintes idéias: (a) a necessidade de uma trajetória no magistério, na condição de professor, é pressuposta para se tornar diretor; e/ou (b) são pessoas que ocupam a função há algum tempo (pelo menos 10 anos). De toda forma, é interessante destacar que, via de regra, trata-se de profissionais experientes, pois se somarmos todos aqueles com mais de 35 anos de idade (considerando que se inicia a carreira, em média, até os 25 anos de idade, portanto seriam profissionais com mais de 10 anos de experiência), teremos 84% de toda a população pesquisada.

Quanto à primeira possibilidade, é possível confirmá-la observando a tabela seguinte. Se vimos que mais de 84% dos diretores têm mais de 35 anos, temos que 85% do total dos diretores está atuando na educação há mais de 11 anos.

Dos diretores no grupo que têm entre 11 e 15 anos de experiência profissional, 67% são diretores há menos de 4 anos. Do grupo que possui entre 16 e 20 anos de

¹¹⁷ Não parece haver distinção significativa quanto a esse cruzamento nas diferentes regiões do país.

experiência, 88% atuam em funções de direção há menos de 10 anos. E do grupo com mais de 20 anos de experiência, 76,3% estão atuando como dirigente escolar há menos de 10 anos. É certo que, nesses dois últimos grupos, temos alto número de diretores que atuam na direção há mais de 5 anos, mas essa é outra questão que mais adiante será tratada. O que importa destacar é que há, para a grande maioria das escolas públicas no país, um comportamento padrão no que se refere à exigência de experiência profissional na educação para depois assumir a função de diretor escolar.

De outro lado, a segunda possibilidade elencada anteriormente, de que se trata de pessoas que desempenham a função há bastante tempo não parece ser completamente verdadeira, pois apenas 13,8% dos diretores se encontram há mais de 11 anos nessa função¹¹⁸. Em mais de 86% das escolas públicas, as pessoas que estão à frente da política escolar, na condução dos processos de gestão, não estão desempenhando esta função há mais de uma década e, mais destacadamente, em quase 55% dessas escolas, os diretores atuam na função há menos de 5 anos. Se a maioria dos diretores afirma não estar desde há muito tempo no exercício da função, pode-se considerar que há aqui, mesmo que parcialmente, um elemento importante na democratização da gestão escolar, uma vez que poderia ser indício de rotatividade no quadro de dirigentes escolares (Paro, 1995; 2003).

Contudo, os grupos com diretores mais experientes profissionalmente na educação são aqueles nos quais encontramos altas taxas de longa permanência na função de direção. Do grupo que possui entre 16 e 20 anos de experiência, quase a metade deles (48,5%) atua na direção há mais de 5 anos e 12% atua na função há mais de 11 anos. No grupo mais experiente da amostra, aquele com profissionais que trabalham na educação há mais de 20 anos, essa tendência é ainda reforçada, pois 61,5% deles dirigem escolas há mais de 5 anos, quase 24% há mais de 11 anos e mais de 10% estão conduzindo a política escolar há mais de 15 anos. Vale dizer, se há uma majoritária rotatividade do quadro de dirigentes, há, em muitas escolas, a manutenção das mesmas pessoas na função dirigente ou, mesmo que em escolas diferentes, a manutenção dos quadros dirigentes, demonstrando que em quase metade (45%) das escolas públicas brasileiras, a condução da política escolar está concentrada nas mãos de

¹¹⁸ Há nesta tabela 7.8 alguns dados que parecem provenientes de incorreto preenchimento, como os dois diretores que responderam que atuam na educação há menos de 10 anos, mas desempenham a função há mais de 11 anos. Ou ainda, aquele diretor(a) que respondeu que desempenha funções dirigentes há mais de 5 anos, mas atua na educação há menos de 2 anos. Todavia, trata-se de casos isolados e não alteram a análise dos dados. De qualquer forma, essa é uma demonstração das dúvidas que devem ser levantadas quanto ao uso dos questionários, temática já mencionada no Capítulo VI desta tese.

poucas pessoas que permanecem longos anos nessa função. Isso confirma, ainda que parcialmente, aquela hipótese inicial de que quem concentra o poder na escola define as pautas, métodos, define rumos e direções da instituição escolar e o domínio sobre essas relações de poder resulta em compensações que superam quaisquer dificuldades encontradas na trajetória de liderança, compensações que se expressam em vantagens financeiras, prestígio social ou, antes de tudo, em domínio cada vez maior sobre aquelas relações. Não fosse por isso, por que então parte razoável dos dirigentes escolares permanece tanto tempo na função? Não parece haver outras razões mais evidentes. Seja como líder burocrata, líder carismático ou líder tradicional, o diretor escolar parece aproveitar as conseqüências positivas que o prestígio da função lhe garante.

Tabela 7.8. Relação entre tempo na função e tempo de trabalho na educação dos diretores – SAEB 2003

		Há quantos anos você exerce funções de direção?					Total	
		Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Há mais de 15 anos		
Há quantos anos você trabalha em educação?	Há menos de 2 anos	N	15	0	1	0	0	16
		% tempo/educação	93,8%	,0%	6,3%	,0%	,0%	100,0%
		% tempo/função	1,4%	,0%	,1%	,0%	,0%	,4%
	De 2 a 4 anos	N	50	23	1	0	0	74
		% tempo/educação	67,6%	31,1%	1,4%	,0%	,0%	100,0%
		% tempo/função	4,7%	2,2%	,1%	,0%	,0%	1,9%
	De 5 a 10 anos	N	225	199	77	1	1	503
		% tempo/educação	44,7%	39,6%	15,3%	,2%	,2%	100,0%
		% tempo/função	20,9%	18,6%	6,1%	,3%	,5%	12,7%
	De 11 a 15 anos	N	265	248	215	36	1	765
		% tempo/educação	34,6%	32,4%	28,1%	4,7%	,1%	100,0%
		% tempo/função	24,7%	23,2%	17,1%	10,5%	,5%	19,4%
	De 16 a 20 anos	N	223	256	340	82	30	931
		% tempo/educação	24,0%	27,5%	36,5%	8,8%	3,2%	100,0%
		% tempo/função	20,7%	23,9%	27,0%	23,9%	14,8%	23,6%
	Mais de 20 anos	N	297	343	625	224	171	1660
		% tempo/educação	17,9%	20,7%	37,7%	13,5%	10,3%	100,0%
		% tempo/função	27,6%	32,1%	49,6%	65,3%	84,2%	42,0%
Total	N	1075	1069	1259	343	203	3949	
	% tempo/educação	27,2%	27,1%	31,9%	8,7%	5,1%	100,0%	
	% tempo/função	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Apesar daquele padrão quanto à exigência da experiência educacional, o quadro se altera quando observamos novamente a questão de gênero. A experiência educacional exigida aos homens é menor do que a exigida às mulheres, uma vez que 47,6% dos diretores homens possuem menos do que 15 anos de trabalho na educação, enquanto

que apenas 30,6% das diretoras mulheres estão neste grupo. O que quer dizer que quase 70% das diretoras possuem mais de 15 anos de experiência profissional e mais de 44% delas têm mais de 20 anos de trabalho educacional, demonstrando que elas assumem essa função dirigente mais tardiamente se comparadas aos homens. E isso também é encontrado em outros lugares. Eckman (2004) demonstra em pesquisa empírica com diretores de escolas médias nos EUA que “a média de anos de experiência no ensino para os [diretores] homens foi de 11,37 (...) para as mulheres foi de 13,11. (...) A idade média em que se tornaram diretores para os homens foi de 38,60 anos de idade, enquanto que para as mulheres foi de 42,10” (Eckman, 2004, p. 373).

Tabela 7.9. Tempo de trabalho na educação por sexo dos diretores – SAEB 2003

		Sexo			
			Masculino	Feminino	Total
Há quantos anos você trabalha em educação?	Há menos de 2 anos	N	4	12	16
		% tempo/educação	25,0%	75,0%	100,0%
		% sexo	,5%	,4%	,4%
	De 2 a 4 anos	N	24	51	75
		% tempo/educação	32,0%	68,0%	100,0%
		% sexo	2,8%	1,6%	1,9%
	De 5 a 10 anos	N	175	331	506
		% tempo/educação	34,6%	65,4%	100,0%
		% sexo	20,2%	10,7%	12,8%
	De 11 a 15 anos	N	209	556	765
		% tempo/educação	27,3%	72,7%	100,0%
		% sexo	24,1%	17,9%	19,3%
	De 16 a 20 anos	N	171	764	935
		% tempo/educação	18,3%	81,7%	100,0%
		% sexo	19,7%	24,7%	23,6%
	Mais de 20 anos	N	283	1385	1668
		% tempo/educação	17,0%	83,0%	100,0%
		% sexo	32,7%	44,7%	42,1%
Total	N	866	3099	3965	
	% tempo/educação	21,8%	78,2%	100,0%	
	% sexo	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

As questões de gênero também aparecem quando se observa o perfil salarial dos diretores. Talvez seja esse o item no qual as marcas da desigualdade de gênero mais apareçam, dado que enquanto 15% dos diretores homens recebem mais de 9 salários mínimos – SM, apenas 10% das diretoras mulheres estão nesse grupo. Na outra ponta,

temos que menos de 25% dos homens recebem até 4 SM, enquanto que mais de 31% das mulheres recebiam essa quantia. Se o maior grupo de diretoras mulheres se encontra na faixa salarial de 4,1 a 6 SM (30,2%), entre os homens o maior grupo está na faixa salarial imediatamente acima desta, 6,1 a 9 SM, na qual há 30,5% do total dos diretores homens. Isso só reforça as constatações já apresentadas por autores que discutem as questões de gênero no campo da gestão escolar e em outras áreas, no Brasil ou no exterior¹¹⁹.

Contudo, é importante destacar que as diferenças salariais, apesar de serem expressão do preconceito de gênero, são ainda mais graves se se observa que (a) estamos lidando neste momento com a base nacional dos diretores independente de região do país, por isso as diferenças entre as demais regiões com o NE, tratadas logo a seguir, ainda não aparecem. O agravante é que o NE possui 80% de diretoras mulheres e é a região que pior paga no país e, mesmo lá, os homens recebem mais que as mulheres¹²⁰. Some-se a isto (b) que se trata de uma profissão em um campo majoritariamente feminino. Ou seja, as mulheres ganham menos que os homens para desempenhar uma função em cujo universo elas são maioria e para qual o senso comum as identifica como as pessoas mais adequadas. Ademais (c), estamos apreciando o perfil do dirigente escolar das redes públicas de ensino, nas quais, em tese, há planos de carreira que indiferenciam o sexo do trabalhador. Todavia, à revelia dos planos de carreira, os homens recebem salários mais altos que as mulheres para desempenhar as mesmas funções. E, em consequência desse ponto último, e mais grave, (d) se as mulheres levam mais tempo para assumir essa função, como vimos, supõe-se que elas estejam em ponto mais avançado, inclusive economicamente, das suas respectivas carreiras, devendo portanto receber salários mais altos por isso, mas, ao contrário, as mulheres recebem menos que os homens mesmo tendo maior experiência profissional.

¹¹⁹ Para discussão mais aprofundada, ver os trabalhos de referência na área da diferenciação salarial de autoria de Ronald L. Oaxaca (1973; 1987).

¹²⁰ A tabela a seguir mostra os percentuais de diretores/as nas faixas na região NE:

Tabela 7notas.2. Diretores por salário e sexo na região NE – SAEB 2003

		Qual seu salário bruto como diretor (a) desta escola?								
		até 1 SM	de 1,1 a 2 SM	de 2,1 a 4 SM	de 4,1 a 6 SM	de 6,1 a 9 SM	de 9,1 a 12 SM	de 12,1 a 16 SM	mais de 16 SM	Total
Sexo	Masculino	% sexo	1,5%	7,6%	36,4%	32,0%	16,0%	6,2%	,0%	100,0%
	Feminino	% sexo	1,4%	9,3%	47,4%	24,5%	11,9%	4,6%	,7%	100,0%
Total		% sexo	1,4%	9,0%	45,2%	26,0%	12,8%	4,9%	,6%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.10. Diretores por salário e sexo – SAEB 2003

			Sexo		Total
			Masculino	Feminino	
Qual seu salário bruto como diretor (a) desta escola?	até 1 SM	N	8	17	25
		% salário	32,0%	68,0%	100,0%
		% sexo	,9%	,6%	,6%
	de 1,1 a 2 SM	N	34	153	187
		% salário	18,2%	81,8%	100,0%
		% sexo	3,9%	5,0%	4,7%
	de 2,1 a 4 SM	N	172	799	971
		% salário	17,7%	82,3%	100,0%
		% sexo	19,9%	25,9%	24,6%
	de 4,1 a 6 SM	N	257	932	1189
		% salário	21,6%	78,4%	100,0%
		% sexo	29,7%	30,2%	30,1%
	de 6,1 a 9 SM	N	264	860	1124
		% salário	23,5%	76,5%	100,0%
		% sexo	30,5%	27,9%	28,4%
	de 9,1 a 12 SM	N	95	251	346
		% salário	27,5%	72,5%	100,0%
		% sexo	11,0%	8,1%	8,8%
	de 12,1 a 16 SM	N	26	57	83
		% salário	31,3%	68,7%	100,0%
		% sexo	3,0%	1,8%	2,1%
	mais de 16 SM	N	10	18	28
		% salário	35,7%	64,3%	100,0%
		% sexo	1,2%	,6%	,7%
Total		N	866	3087	3953
		% salário	21,9%	78,1%	100,0%
		% sexo	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

As diferenças regionais quanto ao salário são marcantes quando em relação ao NE. Com algumas variações, as demais regiões encontram elementos parecidos, como um índice elevado (e majoritário em algumas das regiões) de diretores na faixa salarial que se encontra os 6,1 e os 9 SM. No NE, em compensação a média salarial é mesmo muito menor do que no restante do país. Mais da metade dos diretores (55,5%) desta região recebem até 4 SM e 81,5% recebem até 6 SM. Sendo que na região S, por exemplo, apenas 11,9% dos diretores recebem até 4 SM e no SE menos da metade (44,2%) dos diretores recebem até 6 SM.

As diferenças salariais entre os diretores do NE e os do resto do país, também se apresentam entre os professores, mas em menor proporção. Apesar de todas as regiões terem na faixa de 2,1 a 4 SM os seus maiores percentuais de professores, a região NE possui 73,3% dos professores recebendo até 4 SM, enquanto que no N esse número é de 50,3%, no CO é de 54,2%, no SE, 42,5% e no S, 49,4%. Porém, as diferenças entre os salários dos diretores e os professores no NE é menor proporcionalmente do que essas diferenças nas demais regiões, isto é, enquanto na região S os diretores ganham proporcionalmente bem mais que os professores (1,51 vezes mais), no NE essa discrepância salarial ocorre em menor quantidade (1,36 vezes mais). Os fatores (a) os professores nordestinos ganham menos do que os seus colegas do resto do país e (b) os diretores do NE recebem proporcionalmente não tão mais que os professores, podem explicar por que os diretores desta região ganham significativamente menos que os seus colegas do resto do país.

Essas diferenças regionais, contudo, não diminuem a importância do impacto financeiro da função de diretor escolar. Ou seja, mesmo em regiões nas quais o salário de diretor é menor em comparação com a média nacional, não quer dizer que receber um salário desses não seja algo significativo, ao contrário, é possível que nas regiões mais pobres do país, como o NE, o pequeno salário dos diretores pode ser pequeno apenas em termos nacionais, porque em termos regionais não o é.

Uma observação necessária é a questão que se destaca de que há uma regra geral que estabelece que diretores recebam maiores salários do que os professores, e isso está associado ao reconhecimento da função (I. poder de mando; II. chefia de uma repartição pública; III. liderança local) como historicamente ela está colocada.

Tabela 7.11. Diretores por salário e região – SAEB 2003

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Qual seu salário bruto como diretor (a) desta escola?	até 1 SM	N	3	19	0	1	2	25
		% região	,5%	1,4%	,0%	,1%	,4%	,6%
	de 1,1 a 2 SM	N	21	124	16	11	16	188
		% região	3,3%	9,0%	2,3%	1,6%	2,9%	4,8%
	de 2,1 a 4 SM	N	123	620	83	70	75	971
		% região	19,1%	45,1%	12,0%	10,2%	13,4%	24,5%
	de 4,1 a 6 SM	N	198	357	207	222	205	1189
		% região	30,7%	26,0%	29,9%	32,5%	36,5%	30,0%
	de 6,1 a 9 SM	N	211	177	248	307	183	1126
		% região	32,7%	12,9%	35,8%	44,9%	32,6%	28,5%
	de 9,1 a 12 SM	N	69	67	89	59	63	347
		% região	10,7%	4,9%	12,9%	8,6%	11,2%	8,8%
	de 12,1 a 16 SM	N	14	8	34	12	15	83
		% região	2,2%	,6%	4,9%	1,8%	2,7%	2,1%
	mais de 16 SM	N	6	3	15	2	2	28
		% região	,9%	,2%	2,2%	,3%	,4%	,7%
	Total	N	645	1375	692	684	561	3957
		% região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.12. Percentual de professores e diretores por salário e região – SAEB 2003

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Qual o seu salário bruto como professor(a) ou diretor(a)?	até 1 SM	Diretores	0,5	1,4	0,0	0,1	0,4	0,6
		Professores	2,3	6,2	1,0	1,4	1,4	3,1
	de 1,1 a 2 SM	Diretores	3,3	9,0	2,3	1,6	2,9	4,8
		Professores	15,3	27,1	10,3	11,8	16,2	18,0
	de 2,1 a 4 SM	Diretores	19,1	45,1	12,0	10,2	13,4	24,5
		Professores	32,7	40,0	31,2	36,2	36,6	36,0
	de 4,1 a 6 SM	Diretores	30,7	26,0	29,9	32,5	36,5	30,0
		Professores	32,6	19,2	30,2	34,9	30,0	27,6
	de 6,1 a 9 SM	Diretores	32,7	12,9	35,8	44,9	32,6	28,5
		Professores	13,9	5,7	17,5	12,3	11,0	11,1
	de 9,1 a 12 SM	Diretores	10,7	4,9	12,9	8,6	11,2	8,8
		Professores	2,3	1,1	7,1	2,3	3,3	3,0
	de 12,1 a 16 SM	Diretores	2,2	0,6	4,9	1,8	2,7	2,1
		Professores	0,4	0,3	1,8	0,8	1,1	0,8
	mais de 16 SM	Diretores	0,9	0,2	2,2	0,3	0,4	0,7
		Professores	0,5	0,2	0,7	0,2	0,3	0,4

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Obs.: valores em percentuais (%)

Tabela 7.13. Média em SM de professores e diretores por região – SAEB 2003

	N	NE	SE	S	CO	Total
Média salarial Diretores (SM)	6,2	4,4	7,0	6,5	6,3	5,8
Média salarial Professores (SM)	4,3	3,2	5,1	4,3	4,2	4,1
Diretores/Professores	1,45	1,36	1,38	1,51	1,50	1,42

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

No quadro geral, são pessoas que apresentam boa formação. Mais de 86% da amostra responderam que possuem título de curso superior e apenas um número pequeno, 2,6%, pode ser considerado leigo¹²¹. Ademais, são profissionais que, na sua maioria (53%), possuem algum curso de pós-graduação. Destaca-se a variação do perfil da formação em nível superior conforme a série. A pedagogia é muito presente como principal habilitação de nível superior dos diretores. Mas, ela não representa a maioria absoluta da formação dos diretores em nenhuma das séries, uma vez que nas escolas de 4ª série, os pedagogos respondem por mais de 41% das suas direções, enquanto que os licenciados¹²² dirigem 39% dessas escolas (e quase 20% não têm curso superior). Nas escolas de 8ª série, os pedagogos estão encarregados das funções de direção em 36% delas, enquanto que os licenciados dirigem mais de 53%. E nas escolas do 3º ano do ensino médio, os pedagogos são diretores em 34% delas e os demais licenciados dirigem 63%. Esses números demonstram que a presença do pedagogo é marcante nas relações político-pedagógicas das escolas das etapas iniciais do ensino fundamental, mas é menos determinante nas escolas das etapas e níveis seguintes; e que o professor especialista, presente de forma contundente a partir da etapa final do ensino fundamental, parece ser o perfil determinante da constituição das lideranças nas escolas das etapas/níveis mais avançados.

A concepção mais técnica da formação dos diretores, como apregoada pelos estudos clássicos da administração escolar no Brasil, não parece ser a forma predominante neste perfil do profissional dirigente das escolas públicas, pois o curso de Pedagogia, em tese, é aquele dedicado a essa formação especializada das funções da organização e gestão escolar, mas, como vimos, mesmo entre os diretores das escolas de 4ª série, eles não são maioria. E mesmo nos níveis de pós-graduação não parece haver

¹²¹ Em que pese haver neste caso um número elevado de não-respostas, quase 14%.

¹²² Licenciados aqui são os habilitados em cursos de licenciatura em nível superior, excetuando-se a pedagogia, a qual pode, em certas instituições, não formar professores, apenas bacharéis em pedagogia. Mesmo sabendo que, em sua maioria plena, os cursos de pedagogia licenciam seus graduandos na condição de professores.

essa especialização técnica na área¹²³, sugerindo que, na maioria das redes de ensino do país, ou não se possui condições para se contratar um técnico especializado para atuar na direção escolar ou a compreensão sobre a natureza da função não condiz com aquelas concepções mais clássicas por muito tempo apresentadas e defendidas.

Tabela 7.14. Formação dos diretores por série – SAEB 2003

		Série			Total	
		4	8	11		
Assinale seu nível de escolaridade, até a graduação.	Não completei o Ensino Fundamental	N	1	0	0	1
		% escolaridade	100,0%	,0%	,0%	100,0%
		% série	,1%	,0%	,0%	,0%
	Ensino Fundamental	N	6	2	0	8
		% escolaridade	75,0%	25,0%	,0%	100,0%
		% série	,3%	,2%	,0%	,2%
	Ensino Medio - Magisterio	N	276	85	12	373
		% escolaridade	74,0%	22,8%	3,2%	100,0%
		% série	15,7%	7,3%	2,3%	10,9%
	Ensino Medio - outros	N	56	25	2	83
		% escolaridade	67,5%	30,1%	2,4%	100,0%
		% série	3,2%	2,2%	,4%	2,4%
	Ensino Superior - Pedagogia	N	726	427	180	1333
		% escolaridade	54,5%	32,0%	13,5%	100,0%
		% série	41,4%	36,9%	34,4%	38,8%
	Ensino Superior - Lic. em Letras	N	206	184	97	487
		% escolaridade	42,3%	37,8%	19,9%	100,0%
		% série	11,8%	15,9%	18,5%	14,2%
	Ensino Superior - Lic. em Matemática	N	75	73	42	190
		% escolaridade	39,5%	38,4%	22,1%	100,0%
		% série	4,3%	6,3%	8,0%	5,5%
Ensino Superior - Outras licenciaturas	N	407	361	191	959	
	% escolaridade	42,4%	37,6%	19,9%	100,0%	
	% série	23,2%	31,2%	36,5%	27,9%	
Total	N	1753	1157	524	3434	
	% escolaridade	51,0%	33,7%	15,3%	100,0%	
	% série	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

¹²³ A tabela a seguir mostra os diretores que possuem curso de pós-graduação, nas respectivas áreas de aprofundamento.

Tabela 7notas.3. Diretores por área de especialização/pós-graduação – SAEB 2003

	N	%
Educação, ênfase Gestão e Adm. Escolar	838	31,7
Educação, ênfase Área Pedagógica	1286	48,6
Outros	522	19,7
Total	2646	100,0
Não se aplica	1344	
Total	3990	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Apesar desse quadro, sabe-se que a permanência por longos períodos à frente da direção da escola, discutida anteriormente, através do domínio da política escolar, é possível de se realizar também a partir do domínio da burocracia¹²⁴ escolar, vale dizer a partir do controle sobre os instrumentos e processos técnico-administrativos da instituição. Não é incomum os professores avaliarem que os aspectos administrativos escolares são complexos e demandam alto grau de conhecimento e experiência para se lidar com eles. Esse conhecimento técnico, porém não parece recair sobre o domínio técnico-pedagógico, ou melhor, também recai, mas aparentemente em menor proporção, ao ponto de os professores identificarem que os diretores se dedicam mais empenhadamente nas atividades de natureza administrativa. O que os professores desejam de um diretor? Que ele tenha conhecimentos e poder suficiente para dar, no limite das suas possibilidades, as condições adequadas de trabalho aos professores. O correto funcionamento institucional, o cumprimento coletivo das normas e regulamentos, a estrutura física e material adequada compõem os elementos que estão entre os objetos sob responsabilidade dos diretores, olhando-se daquele ponto de vista. Se o poder da chefia burocrática se sustenta na hierarquia e no conhecimento, como discutido no capítulo V, particularmente no conhecimento daqueles aspectos administrativos e institucionais, quanto mais os professores tiverem esse entendimento sobre a função do diretor, mais tempo o poder permanecerá concentrado nas mãos deste.

Tabela 7.15. Percepção dos professores em relação ao diretor – SAEB 2003

	Concordo	Discordo
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com a aprendizagem dos alunos	82,2 ¹²⁵	16,9
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com as normas administrativas	90,9	8,2
O(a) diretor(a) dá atenção adequada aos aspectos relacionados com a manutenção da escola	89,4	9,5

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Obs.: Valores em percentuais

Vimos com Bourdieu (1998) que o poder se exerce em relações cotidianas, em ações, em gestos, na linguagem, com o intuito de dominar essas mesmas relações e, como afirma Lagarde (1993, p. 154), de decidir sobre os rumos da vida do outro:

¹²⁴ Burocracia nesse ponto compreendida como o conjunto de atividades administrativas da escola.

¹²⁵ É necessário reconhecer que mesmo que a maioria absoluta dos professores identifique o diretor como alguém que desempenha adequadamente funções de natureza pedagógica, sabe-se que há aqui um elemento de constrangimento objetivo, pois os professores, mesmo não sendo identificáveis no conjunto dos dados do SAEB 2003, não sabem até que ponto os diretores (seus chefes imediatos) não teriam acesso a essas informações.

...o poder consiste também na capacidade de decidir sobre a vida do outro, na intervenção com fatos que obrigam, circunscrevem ou impedem. Quem exerce o poder se arroga o direito ao castigo e a postergar bens materiais e simbólicos. Dessa posição domina, julga, sentencia e perdoa. Ao fazê-lo, acumula e reproduz o poder.

Nesse sentido, o diretor é uma figura central na escola, pois define não apenas os rumos da instituição, como também em parte modifica o rumo das carreiras profissionais das pessoas que trabalham nas escolas e, em especial, o rumo das vidas escolares dos alunos que por lá passam. As ações desses dirigentes se desenvolvem nos processos da gestão escolar, na política escolar. Na seqüência, observaremos o perfil desses processos de gestão escolar.

A gestão nas escolas públicas brasileiras

Vimos, no capítulo VI, os itens do questionário do SAEB 2003 que permitem uma discussão sobre o perfil da gestão escolar. Há, contudo, um conjunto bastante amplo de informações que são solicitadas aos diretores respondentes dos questionários sobre as escolas que dirigem, relacionadas às condições físicas e materiais das escolas, aos possíveis problemas que teriam ocorrido no ano da avaliação quanto à falta de professores ou alunos, problemas com violência na escola e seu entorno, etc. Contudo, não há, nos questionários, perguntas sobre os procedimentos adotados para as soluções desses problemas, o que dificulta compreender as concepções e ações dos diretores no cotidiano escolar. Essa é a razão primeira que nos coloca a obrigação de observarmos apenas poucos elementos na configuração desse perfil.

Mas, há uma outra razão: trata-se do destaque que esses itens abordados a seguir têm na literatura do campo. Segundo alguns autores já comentados, as formas de provimento da função de diretor escolar podem ser definidoras para o nível de comprometimento do dirigente com a organização e gestão escolar (Pinto, 1994; Paro, 1995). Mesmo que isso não se realize de forma tão imediata, como também já comentado, aquelas formas podem demonstrar a compreensão que a administração do sistema de ensino tem sobre a função. Outros itens tratados são o conselho de escola e o projeto político-pedagógico, sabidamente instrumentos da gestão escolar e que podem nos demonstrar as formas pelas quais os dirigentes os utilizam na sua condução.

Utiliza-se, ainda, nesse perfil de alguns dados provenientes do questionário de professores, conforme metodologia descrita no capítulo anterior desta tese, por que a percepção que os professores têm dos dirigentes escolares também permite avaliar as formas de organização e gestão escolar.

De forma geral, são escolas nas quais o diretor foi indicado (45,5%), que possuem conselho de escola ativo (67,8%) e cujos professores e dirigentes construíram o projeto pedagógico coletivamente (54,8%).

A comunidade escolar utiliza os espaços escolares (89,9%), e por isso apóia a direção (94,2%), que conta com o apoio das instâncias superiores (88,6%) e com as trocas de informações com outros diretores (95,5%), além de não sofrer interferências externas nos processos de gestão escolar (70,5%).

O perfil das formas de provimento da função de diretor escolar

Escolher os diretores escolares é uma ação essencialmente política. Seja na adoção das eleições, seja através das indicações, ou seleção, com ou sem concurso público, trata-se sempre de uma ação política. Por quê? Porque sabendo-se que o diretor tem a função de coordenar a escola e que decorrem dessa função conseqüências pedagógicas, institucionais, sociais¹²⁶ e especialmente políticas locais, os administradores do sistema de ensino, quando optam por uma daquelas formas, o fazem politicamente com vistas ao que esperam dessas conseqüências. As relações políticas marcam, então, esses processos, como adiante se analisa, ao ponto de se encontrar diferenças regionais e de dependência administrativa, que se articulam com as concepções políticas e de educação que os administradores do sistema de ensino tenham.

Nas formas de provimento da função de diretor escolar, chama a atenção o fato de que mais de 43% do total dos diretores foram escolhidos através de alguma forma de eleição (27,5% por eleição e 15,5% por seleção com eleição). Se somarmos isso aos 6% preenchidos via seleção¹²⁷, encontraremos um total de quase 49% dos diretores que assumiram a função por mecanismos aparentemente mais democráticos, ou, pelo menos, sobre os quais há mais transparência, mais publicidade, o que parece ser um avanço. É certo que a seleção e a eleição tem nas suas bases compreensões distintas sobre a função de diretor, pois para aquela o conhecimento técnico é fundamental, enquanto que, para esta, a natureza política e/ou de representação parece ser mais presente, naquela o diretor é um burocrata, nesta, uma liderança política, mas em ambos os casos, mesmo sem o devido reconhecimento, é, antes de tudo, um pedagogo político.

¹²⁶ No sentido aqui de comunitárias.

¹²⁷ A seleção é um procedimento de escolha dos dirigentes escolares entre os ocupantes das carreiras de educadores ou, até, através de concurso público.

As redes de ensino que articulam as duas modalidades, possivelmente reconhecem a função com um tanto de cada uma daquelas faces: técnica e política. Ainda assim, seja por eleição, seja por seleção (ou pela forma combinada de ambas), esses são procedimentos sobre os quais os administradores do sistema têm menos controle político, o que pode corresponder à ampliação da democracia escolar. É verdade que a forma de provimento da função simplesmente não garante a ampliação da gestão democrática, mas é um indicativo importante para o desenvolvimento de melhores condições para a democracia na escola, como os dados mais adiante confirmam.

O questionário do SAEB 2003 apresenta várias alternativas para o entrevistado responder essa questão e é possível que, em alguns casos, até pode sugerir respostas incorretas, pela forma como a pergunta foi apresentada, pois questiona se o diretor assumiu a função via indicação técnica ou política, mas sabidamente a indicação de dirigentes escolares, mesmo podendo ser um processo técnico, sempre tem conotações políticas. A questão, ainda, apresenta Exame de Seleção e Eleição como itens separados e depois acresce um outro item em que esses quesitos aparecem juntos. É certo que tais desdobramentos são possíveis, mas pode haver respondentes que, mesmo tendo passado pelo modelo conjunto (seleção + eleição), possam ter marcado apenas uma das formas separada. Ademais, não há nos quesitos explicitamente a possibilidade do diretor declarar que assumiu a função via concurso público, condição essa existente em pequena parte das redes de escolas públicas no país. Mesmo sabendo que a seleção pode incluir o concurso público, a forma de apresentação das alternativas pode induzir o respondente (e o analista) ao erro.

As indicações para a função de diretor nas redes públicas também podem coexistir com outros modelos, pois podem estar relacionadas com a escolha de dirigentes em escolas novas/recém-inauguradas, nas quais ainda não houve tempo hábil para se proceder eleições, ou nas quais há intervenções do poder público central por diferentes motivos. De qualquer forma, as indicações são, quase sempre, feitas pelos administradores dos sistemas de ensino ou políticos e, por isto, carregam consigo uma forte carga política, uma vez que representam uma intervenção direta do poder público nas escolas ou a utilização da direção escolar como peça do jogo político-partidário cotidianamente executado nas políticas regionais ou locais.

É estranho apenas que o questionário apresente a opção “Outras indicações”, pois afora as indicações de políticos ou de técnicos, quais outras fontes poderia haver?

De qualquer jeito, mais de 11% dos diretores responderam em 2003 que assumiram a função por essa via e, portanto, é possível que exista outra forma¹²⁸, ou simplesmente o respondente não sabia a fonte da sua indicação.

Tabela 7.16. Formas de provimento da função de diretor – SAEB 2003

	N	%
Seleção	248	6,3
Só eleição	1088	27,5
Seleção e eleição	614	15,5
Indicação de técnicos	470	11,9
Indicação de políticos	864	21,8
Outras indicações	468	11,8
Outra forma	211	5,3
Total	3963	100,0

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

É importante observar que as escolas de ensino médio possuem mecanismos mais democráticos de escolha dos diretores escolares do que as escolas de 4ª série. Isto tem relação com o fato de que as escolas estaduais adotam as eleições e/ou seleção para a escolha de diretores com maior frequência do que as escolas municipais, que preferem os mecanismos de indicação técnica ou política.

As escolas de ensino médio atingem quase 58% nesses procedimentos mais transparentes das eleições e/ou seleção, contra 49% da média nacional e 45,7% das escolas de 4ª série. Da mesma forma, na dependência administrativa estadual temos 55,8% das escolas com esses procedimentos mais democráticos, contra 39,6% das municipais.

E não parece haver relação com a região do país, variável na qual encontramos diferenças sobre o provimento dos diretores, mas que quando cruzada com a dependência administrativa ou com série, não apresenta grandes alterações à média nacional.

Os municípios são esferas de maior controle político imediato, bem como onde o patrimonialista parece mais presente (Mendonça, 2000). Nesse sentido, a indicação de

¹²⁸ Uma outra forma possível seria a nomeação do diretor após a sua indicação pelo conselho de escola. Todavia, essa é uma forma de eleição, mesmo que indireta. Além dessa alternativa, haveria a possibilidade de indicação do diretor pelos demais professores da unidade escolar, o que, em nossa concepção, também perfaz uma forma de eleição indireta.

diretores significa a ampliação daquele controle e do domínio patrimonialista da instituição escolar. Isso tem impacto direto nas formas de escolha dos dirigentes escolares, pois se trata de que, como vimos no capítulo V, ao se proceder uma indicação, há sempre um pressuposto de que a direção é um cargo político de confiança e, na medida em que os municípios são, normalmente, espaços nos quais a “*troca de favores na ocupação do emprego público*” (Mendonça, 2000, p. 179) é mais explícita, a forma da indicação é também mais presente, atingindo 57% do total das suas escolas.

Contudo, as escolas de 4ª série não são, em sua maioria, administradas pelas redes municipais. Os municípios respondiam em 2003 por 49,4% das escolas públicas de 4ª série avaliadas no SAEB. Mas mesmo assim são os municípios os responsáveis pelos mais baixos índices nessa questão, pois apenas pouco mais de 37% das escolas municipais de 4ª série tinham seus diretores eleitos ou que passaram por procedimentos de seleção.

De outro lado, as escolas estaduais cujos diretores se encaixam nesse grupo somam quase 54%, próximo à média das escolas estaduais dos demais níveis. O que quer dizer que são os baixos números de escolas municipais nesse agrupamento que “puxam para baixo” a quantidade média de escolas de 4ª série com diretores eleitos ou selecionados. O que pode ser comprovado também pelos números das escolas de 8ª série, dentre os quais observa-se que enquanto 43,7% das escolas municipais tiveram procedimentos mais transparentes para a escolha dos seus diretores, as escolas estaduais nesta condição eram 55,6%.

E, por fim, as escolas de ensino médio, que são quase que integralmente administradas pelos estados. Nessas escolas, nas redes estaduais, encontramos 59,3% dos diretores eleitos ou selecionados, contra apenas 10% nas poucas escolas municipais que ainda atendem este nível de ensino. Há, dentre as escolas municipais de ensino médio, 84,2% dos diretores que foram indicados. Esses dados todos destacam a tese de Erasto Mendonça (2000) de que no âmbito dos municípios as relações políticas que se estabelecem no entorno da gestão escolar, seja dentro da escola, seja nas relações entre a escola, o sistema de ensino e a sociedade, pautam-se por preceitos patrimonialistas.

Tabela 7.17. Formas de provimento da função de diretor por série – SAEB 2003

			Você assumiu a direção desta escola por:							
			Seleção	Só eleição	Seleção e eleição	Indicação de técnicos	Indicação de políticos	Outras indicações	Outra forma	Total
Série	4	N	112	497	292	237	461	264	112	1975
		% na série	5,7%	25,2%	14,8%	12,0%	23,3%	13,4%	5,7%	100,0%
		% na forma	45,2%	45,7%	47,6%	50,4%	53,4%	56,4%	53,1%	49,8%
8	N		90	395	200	170	302	136	66	1359
		% na série	6,6%	29,1%	14,7%	12,5%	22,2%	10,0%	4,9%	100,0%
		% na forma	36,3%	36,3%	32,6%	36,2%	35,0%	29,1%	31,3%	34,3%
11	N		46	196	122	63	101	68	33	629
		% na série	7,3%	31,2%	19,4%	10,0%	16,1%	10,8%	5,2%	100,0%
		% na forma	18,5%	18,0%	19,9%	13,4%	11,7%	14,5%	15,6%	15,9%
Total	N		248	1088	614	470	864	468	211	3963
		% na série	6,3%	27,5%	15,5%	11,9%	21,8%	11,8%	5,3%	100,0%
		% na forma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.18. Formas de provimento da função de diretor por dependência administrativa – SAEB 2003

		Você assumiu a direção desta escola por:								
			Seleção	Só eleição	Seleção e eleição	Indicação de técnicos	Indicação de políticos	Outras indicações	Outra forma	Total
Dependência Administrativa (DA)	Estadual	N	156	709	449	195	444	269	133	2355
		% DA	6,6%	30,1%	19,1%	8,3%	18,9%	11,4%	5,6%	100,0%
		% forma	62,9%	65,2%	73,1%	41,5%	51,4%	57,5%	63,0%	59,4%
	Municipal	N	92	379	165	275	420	199	78	1608
		% DA	5,7%	23,6%	10,3%	17,1%	26,1%	12,4%	4,9%	100,0%
		% forma	37,1%	34,8%	26,9%	58,5%	48,6%	42,5%	37,0%	40,6%
Total	N	248	1088	614	470	864	468	211	3963	
	% DA	6,3%	27,5%	15,5%	11,9%	21,8%	11,8%	5,3%	100,0%	
	% forma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

A forma de provimento da função talvez seja um dos quesitos no qual existam as maiores discrepâncias regionais, pois se na média nacional o item mais respondido pelos diretores aponta que eles assumiram a função através somente de eleições, na região N a indicação por técnicos divide com as eleições a dianteira das formas de provimento da função. No NE, a indicação por políticos é a opção preferencialmente marcada pelos diretores. Nas regiões S, SE e CO, a eleição é a forma preferida, mas os números são bem superiores à média nacional. Além disso, chama a atenção que na região S, após as eleições, a indicação por políticos apareça em segundo lugar, responsável pela indicação de mais de 21% dos diretores daquela região. Já no SE, após

as eleições, há uma divisão bastante equilibrada entre todas as outras formas sugeridas. E no CO, após a preferência pelas eleições diretas, aparecem em segundo lugar outras formas de indicação.

Observando pelo outro lado, pelo grupo das indicações políticas, temos o seguinte quadro: nas regiões N e NE, a indicação de políticos é a forma mais utilizada e, nas redes municipais do CO, essa modalidade é a segunda mais utilizada. Mesmo estando entre as últimas alternativas nas redes estaduais do SE e do CO, ainda assim a indicação de políticos nas redes municipais aparece como a segunda forma mais utilizada em todo o país para se escolher os diretores escolares. No NE, a indicação é tão majoritária que ela aparece como a forma preferencial tanto nas redes estaduais quanto nas redes municipais e em ambos os casos atingindo mais de um terço das escolas públicas.

No NE, mais uma vez as escolas municipais são as grandes responsáveis pelos resultados quanto a esse item. Embora as redes estaduais nordestinas também não tenham altos números de diretores democraticamente escolhidos (apenas 41% deles se encontram nesse grupo), as redes municipais têm índices ainda mais baixos (31%). Todavia, nessa região, a indicação política dos diretores das escolas estaduais é a forma mais utilizada entre todas as alternativas, atingindo quase 35% do total das escolas nordestinas.

Esse panorama mostra um quadro nacional ainda bastante difuso no que tange às formas de assunção do cargo pelos dirigentes escolares, mesmo com a tendência a modelos mais democráticos de escolha, como discutido em outras partes deste texto, parece que ainda há grandes diferenças regionais no entendimento do próprio estatuto da função de diretor escolar.

A falta de uma posição clara na LDB e de conceitos mais compartilhados nacionalmente sobre a gestão democrática, em alguma medida, têm relação com esse quadro difuso das formas de escolha dos diretores das escolas públicas no Brasil. A LDB sequer menciona a temática. A literatura tende, majoritariamente como vimos nos capítulos III e V, a associar as eleições a mecanismos mais democráticos, mas não vai muito além de detalhar experiências dessa natureza. Como os governantes e políticos, de uma parte, os administradores dos sistemas de ensino de outra e organizações de educadores de outra parte ainda reconhecem o poder associado à função de dirigente escolar, tem-se uma disputa entre esses segmentos pela conquista da definição de formatos de escolha de diretores mais adequados aos seus propósitos. A sociedade

assiste a isso tudo, pois não tem sido chamada a manifestar sua opinião acerca da temática e, por isso, parece que tende a se comportar legitimando as posições dos segmentos citados, por mais contraditório que isso seja, dado que as vozes não ouvidas, por vezes, podem não ser reconhecidas nem como existentes.

Tabela 7.19. Formas de provimento dos diretores por região – SAEB 2003

		Você assumiu a direção desta escola por:								
Região		Seleção	Só eleição	Seleção e eleição	Indicação de técnicos	Indicação de políticos	Outras indicações	Outra forma	Total	
Norte	N	64	122	81	122	109	108	36	642	
	% na região	10,0%	19,0%	12,6%	19,0%	17,0%	16,8%	5,6%	100,0%	
	% da forma	25,8%	11,2%	13,2%	26,0%	12,6%	23,1%	17,1%	16,2%	
Nordeste	N	81	172	261	173	480	157	57	1381	
	% na região	5,9%	12,5%	18,9%	12,5%	34,8%	11,4%	4,1%	100,0%	
	% da forma	32,7%	15,8%	42,5%	36,8%	55,6%	33,5%	27,0%	34,8%	
Sudeste	N	66	245	100	73	81	64	70	699	
	% na região	9,4%	35,1%	14,3%	10,4%	11,6%	9,2%	10,0%	100,0%	
	% da forma	26,6%	22,5%	16,3%	15,5%	9,4%	13,7%	33,2%	17,6%	
Sul	N	12	296	96	49	147	59	22	681	
	% na região	1,8%	43,5%	14,1%	7,2%	21,6%	8,7%	3,2%	100,0%	
	% da forma	4,8%	27,2%	15,6%	10,4%	17,0%	12,6%	10,4%	17,2%	
Centro-Oeste	N	25	253	76	53	47	80	26	560	
	% na região	4,5%	45,2%	13,6%	9,5%	8,4%	14,3%	4,6%	100,0%	
	% da forma	10,1%	23,3%	12,4%	11,3%	5,4%	17,1%	12,3%	14,1%	
Total	N	248	1088	614	470	864	468	211	3963	
	% na região	6,3%	27,5%	15,5%	11,9%	21,8%	11,8%	5,3%	100,0%	
	% da forma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Obs.: Esta tabela não diferencia escolas estaduais de escolas municipais.

Tabela 7.20. Forma predominante de escolha de diretores por região – SAEB 2003

Região	Forma mais utilizada	%	2ª Forma mais utilizada	%	Penúltima	%	Última	%
N	Indicação de políticos (M)	24,8	Só eleição (E)	21,1	Seleção (M)	6,1	Outras formas (M)	3,9
NE	Indicação de políticos (E)	34,9	Indicação Políticos (M)	34,5	Seleção (E)	5	Outras formas (E)	3,3
SE	Somente eleição (E)	43,1	Só eleição (M)	25,2	Outra forma (M)	5,1	Indicação de Pols (E)	3,1
S	Somente eleição (E)	46,5	Só eleição (M)	39,4	Indicação Técns (E)	1,3	Seleção (E)	1
CO	Somente eleição (E)	55,3	Indicação Políticos (M)	28,6	Seleção (M)	3,3	Indicação de Pol. (E)	2,9
Geral	Somente eleição (E)	30,1	Indicação Políticos (M)	26,1	Outra forma (E)	5,6	Outras formas (M)	4,9

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

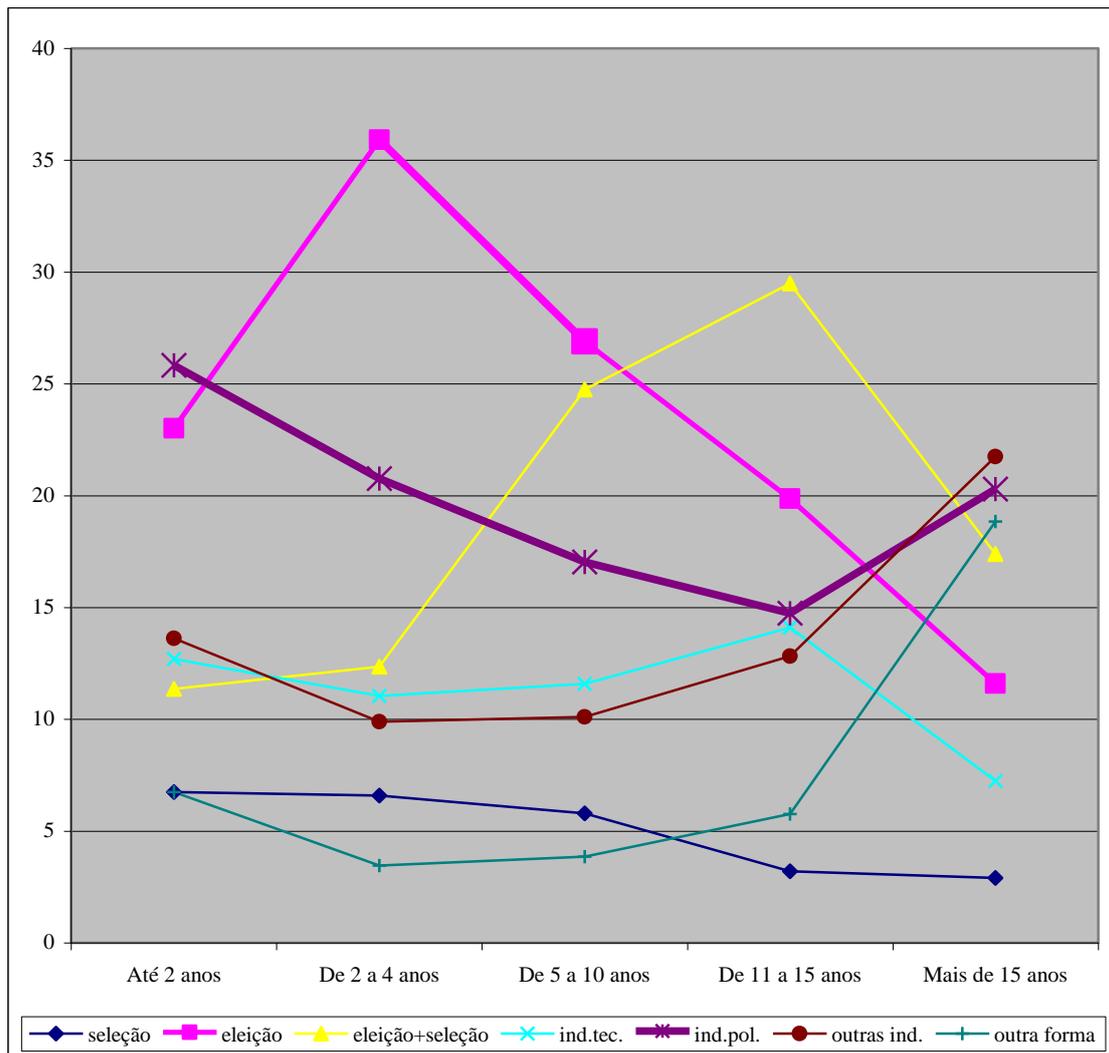
Legenda: E = Escolas Estaduais; M = Escolas Municipais

Uma demonstração de que a indicação carrega uma forte carga política patrimonialista é possível de ser vislumbrada a seguir. No gráfico seguinte, faz-se um cruzamento entre as formas de escolha dos diretores e o tempo em que eles dirigem a mesma escola. É possível observar que os dois grupos extremos, os com diretores que

estão há menos que 2 anos na função e os com diretores que ocupam a função há mais de 15 anos, são os únicos nos quais há maioria de diretores indicados politicamente em relação aos diretores eleitos, enquanto que, nos demais grupos, entre 2 e 15 anos na direção da mesma escola, há predominância por formas mais democráticas de escolha. O ápice da forma eleitoral é encontrado justamente no grupo de diretores que estão entre 2 e 4 anos à frente da mesma escola, confirmando a tese da rotatividade do quadro dirigente quando há presença de mecanismos mais democráticos de escolha. Mesmo havendo nos grupos, nos quais os diretores estão há mais de 5 anos à frente da mesma escola, uma predominância de diretores eleitos, esse número não é tão elevado quanto naquele outro grupo (2 a 4 anos) e há uma evidente linha de queda nessa forma de escolha na medida em que se avança no tempo de direção na mesma escola.

Mas, por que o grupo dos diretores que estão há menos tempo à frente da mesma escola não apresenta maioria de diretores eleitos? Porque ocorre com eles o fenômeno inverso ao que acontece com os diretores que estão naquelas mesmas escolas há mais de 15 anos. Enquanto estes se garantem politicamente, com as adequadas relações de confiança e subordinação aos políticos locais e regionais, aqueles outros são os substitutos dos que pereceram. Isto é, os políticos que detêm uma quantidade de cargos a indicar nas direções escolares, de um lado mantêm as mesmas pessoas por longos períodos, que são certamente aqueles que operam tradicionalmente na política conforme determinam os caudilhos que os indicaram; de outro lado, renovam os nomes dos indicados, substituindo aqueles que não deram o retorno político-eleitoral esperado, ou que se constituíram eles mesmos em líderes de tal monta que ameaçam a tradição e o domínio dos políticos. Alguns desses últimos sobreviveram no campo político, outros não. Enquanto a regra para a escolha for a indicação, esses diretores, se desejam continuar onde estão, deverão cumprir com os acordos próprios da política patrimonialista.

Gráfico 7.1. Forma de escolha e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003



Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Em linhas gerais e sinteticamente, o perfil da gestão escolar no que tange às formas de escolha dos diretores aponta para uma mescla grande de alternativas, as quais parecem ser balizadas pelas concepções que têm os diferentes sujeitos que atuam na/sobre a escola e na educação pública e pelos interesses que conseqüentemente defendem. As indicações, que sempre possuem uma natureza tradicional política, estão presentes de forma mais marcada nas escolas de 4ª série, municipais e das regiões N e NE. De outro lado, as formas mais democráticas de escolha, que incluem as eleições e a seleção, estão presentes nas escolas de ensino médio, estaduais e das regiões SE e CO.

O conselho de escola no perfil da gestão escolar

A ausência de determinadas vozes na conjunção de esforços para a definição dos rumos da gestão escolar e a necessidade da presença de outros sujeitos com vistas a se

compor um quadro multireferenciado, necessário ao enfrentamento à crescente complexidade dos problemas escolares, sustentam os argumentos em favor da constituição e incremento dos conselhos de escola (CE), instituições que devem contar com a presença de representantes de todos os segmentos escolares, conforme atesta a LDB, no artigo 14, II¹²⁹.

Desta forma, vimos no capítulo IV que os conselhos de escola são, em princípio, as instituições capazes de garantir a presença dos diferentes sujeitos que atuam na/sobre a escola e de promover entre eles o diálogo, aspectos que são pré-condições para a democratização da gestão escolar (Pinto, 1994, p. 98).

Contudo, pesquisas empíricas sobre o funcionamento dos conselhos avaliam que o seu potencial comunicativo e democrático encontra barreiras em especial na compreensão que os diferentes sujeitos têm em relação aos princípios e capacidades do CE, na qual há uma identificação do CE como um organismo auxiliar da direção e/ou da gestão escolar.

Assim, apesar de a legislação estabelecer que as escolas devem ter organismos colegiados, como o CE, como premissa instrumental para a consecução do princípio da gestão democrática, quando se observam os dados do SAEB 2003 em relação à existência e funcionamento do conselho, um terço das escolas ou não o possuem ou não conseguem reuni-lo mais do que duas vezes ao ano, o que parece muito pouco considerando a dinâmica que é a escola e que é o processo de gestão.

A democracia, para se constituir como cultura, cobra um tributo de tempo, que demanda paciência e insistência:

A participação exige um tributo de tempo que muitas vezes não se está disposto a pagar. A organização se converte então em um obstáculo para a democratização. Se aceita a teoria, se manifesta a vontade de participação, se desenvolvem as atitudes de abertura, mas não se pode levar à prática um modelo de gestão democrática. (Santos Guerra, 2000, p. 48)

A dinâmica presente no dia-a-dia das escolas provoca uma ansiedade na solução dos problemas, perfeitamente compreensível. E essa dinâmica e ansiedade, por vezes, implicam em tomadas de decisões mais centralizadas e menos dialogadas. O CE acaba esquecido. Em algumas escolas, as pessoas que respondem pela direção sentem um certo receio de permitir que o CE se efetive concretamente, por supor que ele pode

¹²⁹ “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - ...

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.” (Brasil, 1996).

indispor a estrutura de poder presente no estabelecimento de ensino (Souza, 2001c). Classicamente, a comunidade escolar reconhece na diretora da escola a sua principal autoridade, e a possibilidade de modificar essa idéia, plantando elementos de uma cultura mais democrática, na qual o sujeito coletivo representando pelo CE seria, este sim, a grande autoridade política, não encontra simpatia em parte dos dirigentes escolares.

Quando a direção da escola não obsta o trabalho do CE, ainda se encontra resistências também no quadro de professores. Parece haver uma espécie de “*reserva de mercado para a gestão escolar*” (Souza, 2001c, s/p). Vale dizer, a possibilidade de socialização do poder (e antes, de disputa pelo poder) provocada pelo CE, poderia trazer para o ambiente de decisão, de maneira mais enfática, a presença de pessoas (e diferentes opiniões) provenientes de outros segmentos que não o de professores, e isso parece incomodar parte dos docentes, historicamente aculturados na condição de grupo dominante na escola.

Ademais, a já mencionada pequena cultura de participação também pode influenciar os resultados do trabalho do CE ou mesmo a sua existência. A necessária “pavimentação” do acesso dos alunos e seus familiares e dos funcionários não-docentes para as principais instâncias de gestão da escola depende também de um esforço multidirecional, ou seja, todos têm de auxiliar na aproximação dos sujeitos dos diversos segmentos que compõem a escola. Em uma frase, muitos familiares de alunos não vêem importância na sua participação na gestão escolar, entendendo-se muito mais como integrantes passivos da realidade da escola (V. Sá, 2004).

É destacável, como no item anterior, a diferença entre as escolas municipais e as escolas estaduais. Enquanto $\frac{3}{4}$ das escolas estaduais (75,3%) reuniram seus conselhos três ou mais vezes durante o ano de 2003, pouco menos da metade das escolas municipais (43,4%) não possuem ou não reuniram o CE mais de duas vezes naquele ano. Essa evidência é confirmada quando são observadas as diferentes séries e níveis de ensino, uma vez que, nas escolas estaduais, independente de série ou nível, há sempre mais de 73% das escolas com CE ativo, funcionando por três ou mais vezes ao ano. Já nas escolas municipais, o número de escolas nesse grupo nunca passa dos 58%. Apesar de haver uma tendência das escolas de 4ª série terem menos CE ativos, a marca mais determinante nesse aspecto advém da dependência administrativa na qual as escolas se filiam. Isso corrobora para o perfil menos democrático da gestão escolar encontrado nas redes municipais e, ao contrário, para a evidência de que as redes estaduais parecem

mais abertas e dispostas a instituir mecanismos e práticas mais dialógicos de organização e gestão escolar. Os dados anteriores, sobre o perfil dos diretores e sobre as formas de escolha dos dirigentes já confirmavam essas diferenças entre as redes estaduais e municipais.

Tabela 7.21. Conselhos de Escola – SAEB 2003

	N	%
Nenhuma vez	105	2,7
Uma vez	186	4,8
Duas vezes	481	12,3
Três vezes	2653	67,8
Não existe CE	490	12,5
Total	3915	100,0

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.22. Conselhos de Escola por Dependência Administrativa (DA) – SAEB 2003

		Dependência Administrativa (DA)			
			Estadual	Municipal	Total
Neste ano, quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	54	51	105
		% em DA	2,3%	3,2%	2,7%
	Uma vez	N	108	78	186
		% em DA	4,6%	4,9%	4,8%
	Duas vezes	N	234	247	481
		% em DA	10,0%	15,6%	12,3%
	Três vezes	N	1760	893	2653
		% em DA	75,3%	56,6%	67,8%
	Não existe CE	N	180	310	490
		% em DA	7,7%	19,6%	12,5%
	Total	N	2336	1579	3915
		% em DA	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.23. Conselhos de Escola por série – SAEB 2003

		Série			Total			
			4	8	11			
Estadual	Neste ano, quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	27	17	10	54	
			% série	2,7%	2,3%	1,7%	2,3%	
	Uma vez	N	47	37	24	108		
		% série	4,8%	5,0%	4,0%	4,6%		
	Duas vezes	N	105	65	64	234		
		% série	10,6%	8,7%	10,6%	10,0%		
	Três vezes	N	721	572	467	1760		
		% série	73,0%	76,9%	77,3%	75,3%		
	Não existe CE	N	88	53	39	180		
		% série	8,9%	7,1%	6,5%	7,7%		
	Total	N	988	744	604	2336		
		% série	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
	Municipal	Neste ano, quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	28	22	1	51
				% série	2,9%	3,7%	5,6%	3,2%
Uma vez		N	41	36	1	78		
		% série	4,3%	6,0%	5,6%	4,9%		
Duas vezes		N	153	89	5	247		
		% série	15,9%	14,9%	27,8%	15,6%		
Três vezes		N	539	346	8	893		
		% série	56,0%	57,9%	44,4%	56,6%		
Não existe CE		N	202	105	3	310		
		% série	21,0%	17,6%	16,7%	19,6%		
Total		N	963	598	18	1579		
		% série	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003

Das escolas que possuem Conselho, verificamos que quase 17% excluem os alunos da sua participação. São as escolas de 4ª série as responsáveis por esse número, pois 22,4% delas não possuem alunos atuando no CE, o que é devido ao fato de serem escolas que atendem alunos pequenos, crianças entre os 7 e os 10 anos de idade em sua maioria, os quais são considerados, em muitas situações, como incapazes para a atuação em um organismo dessa natureza. Contudo, mais de $\frac{3}{4}$ dessas escolas compreendem de forma diferente, e permitem que os alunos atuem politicamente na representação de seus colegas de segmento.

Mais uma vez, há fortes diferenças entre os municípios e os estados. Nas redes municipais, em qualquer nível ou série de ensino, há sempre uma pequena participação

de alunos no CE, se comparada com as redes estaduais. Nas escolas municipais de 4ª série, 67,2% permitem a presença dos estudantes no CE, contra quase 87% das escolas estaduais. O mesmo se repete na 8ª série, na qual as escolas municipais permitem a presença dos estudantes em 77,4% contra mais de 93% nas escolas estaduais. E mesmo nas poucas escolas municipais que atendem o ensino médio, apenas 71,4% autorizam a presença do segmento de alunos no CE, enquanto 93,4% das escolas estaduais o fazem.

É estranho que isso não se faça presente nos demais segmentos. Neles não há diferença significativa entre as escolas das duas dependências administrativas. As formas mais tradicionais de se compreender e agir a/na política e a política escolar, presentes majoritariamente nos municípios, podem explicar aquela diferença.

Vimos que os conselhos são compreendidos, muitas vezes, pelos administradores dos sistemas de ensino como uma estratégia de ampliação da participação dos familiares dos alunos no interior das escolas, mesmo que com objetivos mais voltados à fiscalização do trabalho escolar (V. Sá, 2004; Souza, 2001). Mesmo assim, os Conselhos têm se constituído mais e mais em espaços de controle social, especialmente dos recursos financeiros públicos que chegam até às escolas (Gouveia & Souza, 2004). Os altos números de cada um dos segmentos na composição dos CE poderiam demonstrar que o controle social sobre a ação institucional escolar está se ampliando. Isso pode ser verdadeiro, mas a simples identificação de que há representantes de segmentos diversos na composição dos conselhos não garante as formas mais democráticas de atuação do CE, pois a garantia da presença desses segmentos na composição do quadro de conselheiros não corresponde necessariamente às formas de participação, garantidas normativamente e/ou realizadas na prática. Vale dizer, a institucionalidade do CE com uma composição ampla de diversos segmentos escolares normatizada pode, na prática, representar a compreensão de que a participação se encerra na presença dos sujeitos (Camargo, 1997). Ainda assim, como comentado, a simples garantia da presença desses segmentos diversos no CE já significa potencialmente a presença de condições, ainda que mínimas, para o controle social e para a ampliação da democracia escolar.

Tabela 7.24. Composição dos CE por Dependência Administrativa – SAEB 2003

	Dependência Administrativa (DA)					
	Estadual		Municipal		Total Nacional	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Professores?	97,9	2,1	97,6	2,4	97,8	2,2
Alunos?	90,5	9,5	71,2	28,8	83,3	16,7
Funcionários?	95,9	4,1	94,3	5,7	95,3	4,7
Pais?	95,9	4,1	95,6	4,4	95,8	4,2

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.25. Presença de alunos/CE por Dependência Administrativa – SAEB 2003

Série		Dependência Administrativa (DA)				
				Estadual	Municipal	Total
4	Conselho é composto por alunos	Sim	N	766	509	1275
			% DA	86,6%	67,2%	77,6%
		Não	N	119	249	368
	% DA		13,4%	32,8%	22,4%	
	Total	N	885	758	1643	
		% DA	100,0%	100,0%	100,0%	
8	Conselho é composto por alunos	Sim	N	646	377	1023
			% DA	93,1%	77,4%	86,6%
		Não	N	48	110	158
	% DA		6,9%	22,6%	13,4%	
	Total	N	694	487	1181	
		% DA	100,0%	100,0%	100,0%	
11	Conselho é composto por alunos	Sim	N	525	10	535
			% DA	93,4%	71,4%	92,9%
		Não	N	37	4	41
	% DA		6,6%	28,6%	7,1%	
	Total	N	562	14	576	
		% DA	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

O CO é a região brasileira na qual os CE são mais difundidos, sendo que quase 80% das suas escolas reuniram o CE por três ou mais vezes no ano de 2003 e menos de 10% não possuem o CE ou não o reuniu naquele ano. No outro extremo está a região N, na qual pouco mais da metade das escolas (52,2%) reuniram o CE por três ou mais vezes e ¼ das escolas dessa região não possui ou não conseguiu reunir o CE nenhuma vez em 2003. Seguindo o N, a região S ocupa o segundo lugar entre as regiões que menos possuem/acionam o CE, uma vez que quase 19% das suas escolas declaram não

possuir o CE ou não conseguiram reuni-lo. No S, este alto índice não decorre apenas do fato de a região possuir alto índice de diretores indicados politicamente, como vimos anteriormente, porque a despeito de haver correlação negativa evidente entre a indicação política do diretor escolar e a existência/funcionamento do CE em todo o país, nessa região a inexistência ou não funcionamento do CE é também forte naquelas escolas em que os diretores foram eleitos¹³⁰.

Tabela 7.26. Conselho de Escola por Região – SAEB 2003

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	26	40	12	20	7	105
		% na região	4,2%	2,9%	1,7%	2,9%	1,3%	2,7%
	Uma vez	N	40	95	21	16	14	186
		% na região	6,4%	7,0%	3,0%	2,4%	2,5%	4,8%
	Duas vezes	N	103	195	75	60	48	481
		% na região	16,5%	14,3%	10,8%	8,8%	8,6%	12,3%
	Três vezes	N	327	888	523	475	440	2653
		% na região	52,2%	65,2%	75,5%	70,1%	79,0%	67,8%
	Não existe CE	N	130	143	62	107	48	490
		% na região	20,8%	10,5%	8,9%	15,8%	8,6%	12,5%
Total	N	626	1361	693	678	557	3915	
	% na região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Como a análise anterior destaca, o princípio da gestão escolar democrática encontra associação na ação prática propriamente dita dos CE. A tabela a seguir demonstra a articulação entre as escolas que possuem um conselho efetivo e os procedimentos mais democráticos de escolha dos seus diretores. Nas escolas cujos diretores foram eleitos de alguma forma, o CE somente não existe ou não foi reunido nenhuma vez em 2003 em, no máximo, 8,2%. No outro lado, nas escolas cujos diretores

¹³⁰ Tabela 7 notas.4. CE e Escolha de diretores – em percentual na região Sul – SAEB 2003

		Você assumiu a direção desta escola por:						
		Só			Outras		Outra	
		Seleção	eleição	Sel.+eleição	Ind.Tec.	Ind.Pol.	ind.	forma
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	0,0	2,0	1,0	6,1	5,6	1,7	4,5
	Uma vez	0,0	2,0	5,2	0,0	2,1	3,4	0,0
	Duas vezes	0,0	5,8	12,5	14,3	7,7	11,9	27,3
	Três vezes	83,3	76,9	75,0	55,1	62,7	61,0	50,0
	Não existe CE	16,7	13,2	6,3	24,5	21,8	22,0	18,2

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

foram de alguma forma indicados, o conselho não existe em pelo menos 16% delas, atingindo mais de 20% nas escolas cujos diretores foram indicados por políticos. Se somarmos às escolas que não conseguiram reunir o CE no ano de 2003, temos números ainda mais altos, passando de 25% das escolas nas quais os políticos interferiram indicando os dirigentes. Há uma conclusão imediata desses dados: as escolas cujos diretores são eleitos tendem a se organizar de forma mais coletiva e as escolas cujos diretores são indicados tendem a concentrar neles os poderes de mando.

Essa conclusão encontra eco na tese, elencada no capítulo V, de que, nas escolas em que o diretor foi eleito pela comunidade, há maiores possibilidades de se controlar as ações do dirigente e de se acompanhar e avaliar a política escolar. E se, por princípio, o CE é o espaço para o contraditório, logo o controle, acompanhamento e avaliação da política escolar que tem lugar no CE são processos nos quais as diferenças de opinião, que são salutares à democracia, podem surgir. Como as escolas nas quais os diretores foram eleitos demonstram-se mais abertas ao CE, pode-se confirmar a idéia de que a natureza mais democrática do processo eletivo parece provocar a constituição e funcionamento de outros mecanismos mais democráticos da gestão escolar.

Na outra face, a das escolas cujos diretores foram indicados, temos o CE aparentemente mais submisso à direção escolar. Isso não quer dizer que nas escolas cujos diretores foram eleitos, os CE funcionem articuladamente e com plena autonomia ante à direção. Apenas se trata de uma constatação a partir da existência ou não dos CE e das mínimas informações sobre o seu funcionamento. Nessas escolas com diretores indicados, além de se encontrar menos CE em funcionamento, há uma presença menor de alunos¹³¹ na sua composição do que nas escolas com diretores eleitos. Em 23,5% daquelas escolas não há presença de alunos no CE, contra 10,7% das escolas com diretores eleitos, o que demonstra, de um lado, a ampliação do espírito democrático nas escolas cujos dirigentes passaram pelo crivo da comunidade e, de outro, uma compreensão mais tradicional das escolas cujos diretores foram indicados sobre o papel do estudante na instituição escolar: de sujeito sem participação política, em uma condição marcadamente de elemento passivo na política escolar.

¹³¹ Destaca-se aqui esta variável (a presença de alunos na composição do CE) por se avaliar que (a) se trata de uma ampliação da idéia de participação, o que é condizente com o espírito democrático, uma vez que os alunos podem ser, por vezes, considerados incapazes ou imaturos para a ação política e (b) porque a presença dos demais segmentos é mais tradicionalmente reconhecida como “necessária” ao funcionamento do CE, em qualquer perspectiva, e isso é comprovado pelo fato de não haver significativas diferenças entre as formas de escolha dos diretores no que tange à presença ou não dos demais segmentos no CE.

Tabela 7.27. Conselho de Escola e Forma de escolha dos diretores – SAEB 2003

		Você assumiu a direção desta escola por:								
		Seleção	Só eleição	Seleção e eleição	Indicação de técnicos	Indicação de políticos	Outras indicações	Outra forma	Total	
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	2	15	12	14	46	12	4	105
		% na forma	,8%	1,4%	2,0%	3,0%	5,5%	2,7%	1,9%	2,7%
	Uma vez	N	8	31	27	20	65	24	10	185
		% na forma	3,3%	2,9%	4,4%	4,3%	7,8%	5,3%	4,8%	4,8%
	Dois vezes	N	20	86	70	81	136	64	22	479
		% na forma	8,3%	8,0%	11,5%	17,4%	16,3%	14,2%	10,6%	12,3%
	Três vezes	N	187	876	470	261	421	276	142	2633
		% na forma	77,3%	81,0%	77,3%	56,0%	50,4%	61,2%	68,3%	67,7%
	Não existe CE	N	25	73	29	90	168	75	30	490
		% na forma	10,3%	6,8%	4,8%	19,3%	20,1%	16,6%	14,4%	12,6%
Total		N	242	1081	608	466	836	451	208	3892
		% na forma	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.28. Presença de alunos no CE e Forma de escolha dos diretores – SAEB 2003

		Conselho é composto por alunos			
			Sim	Não	Total
Você assumiu a direção desta escola por:	Seleção	N	181	30	211
		% Sim/Não	85,8%	14,2%	100,0%
	Só eleição	N	890	107	997
		% Sim/Não	89,3%	10,7%	100,0%
	Seleção e eleição	N	507	70	577
		% Sim/Não	87,9%	12,1%	100,0%
	Indicação de técnicos	N	286	93	379
		% Sim/Não	75,5%	24,5%	100,0%
	Indicação de políticos	N	531	133	664
		% Sim/Não	80,0%	20,0%	100,0%
	Outras indicações	N	275	96	371
		% Sim/Não	74,1%	25,9%	100,0%
	Outra forma	N	141	36	177
		% Sim/Não	79,7%	20,3%	100,0%
Total		N	2811	565	3376
		% Sim/Não	83,3%	16,7%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Se a forma de escolha dos diretores demonstra, em associação com o CE, uma possibilidade mais democrática de organização e gestão escolar, é também verdadeiro que a experiência profissional se relaciona com a disposição ao diálogo, pois os diretores com mais de 20 anos de experiência na educação são aqueles que dirigem as escolas nas quais os CE são mais acionados, uma vez que em quase $\frac{3}{4}$ das escolas dirigidas por esses diretores o CE se reuniu 3 ou mais vezes em 2003 e são os que aparecem em menor quantidade no grupo das escolas em que não existe CE ou ele não foi reunido durante todo o ano (11,5% ao total). De outro lado, os diretores mais novos na profissão docente, com menos de 4 anos de experiência são os responsáveis pelas escolas onde o CE se reúne menos, pois quase 30% (ou mais de 37% se ficarmos apenas com o grupo de diretores com até 2 anos de experiência) dessas escolas não possuem CE ou não o reuniram naquele ano.

Essa disposição ao diálogo se confirma também entre os diretores mais experientes na função de direção. Há aqui um elemento aparentemente contraditório: a tese da gestão democrática define a importância da rotatividade do quadro dirigente escolar, como comentado anteriormente. Mas, são justamente os diretores que se encontram há mais tempo na função os que coordenam escolas nas quais o CE é mais ativo. Há uma correlação fortemente positiva entre o tempo na função e o número de vezes que o CE se reúne. Assim como também há uma correlação inversamente proporcional entre o tempo na função e a inexistência de CE.

Essas conclusões sugerem que a experiência do dirigente escolar na educação e na função auxiliam a construção de entendimentos sobre a dinâmica escolar e permitem a ampliação da compreensão sobre a importância de se somar as “forças dos braços” de todos os sujeitos que atuam na/sobre a escola para a solução dos problemas. É possível se supor que a experiência é uma ferramenta decisiva no entendimento dos diferentes tempos escolares: tempos individuais, tempos coletivos, tempos de aprendizagem, tempos de mudança e na diminuição da ansiedade pelos resultados.

Ou, por outro lado, também é possível se avaliar que esses dados podem representar o controle que o diretor tem sobre o CE, situação que demanda tempo e experiência para se efetivar com mais sucesso. Essa submissão do CE ao diretor se explicita, por vezes, não pela sua inexistência ou não funcionamento, mas, ao contrário, pela existência de várias reuniões, nas quais o diretor pretende dividir os ônus pelas conseqüências de decisões já tomadas por si com a comunidade escolar.

Ainda é possível supor uma terceira alternativa, mais ou menos articulada à anterior. Os diretores mais experientes podem ter a tendência de encontrar razão para o funcionamento do CE nele próprio, transformando o conselho em fim em si mesmo, burocratizando sua existência e funcionamento, convocando-o seguidas vezes mais com o intuito de promover a chancela em decisões já encaminhadas, naquilo que Lima denomina de “*racionalidade retrospectiva, ou pela racionalidade a posteriori, como forma de legitimação, de procura de argumentos, depois da tomada de decisões*” (Lima, 2001, p. 29), explicitando a face “*cartorária*” do CE (Nunes, 1999),

Mas, a experiência nem sempre se articula positivamente à existência e funcionamento do CE, parecendo haver um tempo limite para ser diretor de uma mesma escola. Há uma curva ascendente quando se considera a linha de tempo em que os diretores coordenam a mesma escola e o funcionamento do CE, que vai até os 10 anos. Os diretores que estão à frente daquelas escolas há menos de 2 anos, encontram-se em instituições nas quais em 63% delas os CE se reúnem pelo menos 3 vezes ao ano. Entre os diretores que estão de 2 a 4 anos dirigindo essas escolas, encontramos 68,4% naquele grupo de CE ativos. E dentre os diretores com 5 a 10 anos de experiência, 74,1% deles estão em escolas cujos CE funcionam ativamente. A partir dali a curva decresce. 72,9% para as escolas cujos diretores estão entre 11 e 15 anos na direção local e 66,7% para os que estão há mais de 15 anos coordenando a mesma escola. Isso pode significar que, apesar da experiência profissional e na função requeridas para o incremento dos mecanismos mais coletivos, a presença muito prolongada das mesmas pessoas à frente da direção escolar pode (a) acentuar a centralização política e (b) provocar a diminuição da disposição ao diálogo, em uma espécie de “*impaciência acumulada*”, tanto da parte do dirigente quanto da comunidade escolar.

Tabela 7.29. Conselho de Escola e experiência profissional dos diretores – SAEB 2003

			Há quantos anos você trabalha em educação?					Total	
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	De 16 a 20 anos		Mais de 20 anos
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	1	3	22	21	21	37	105
		% em experiência	6,3%	4,1%	4,5%	2,8%	2,3%	2,3%	2,7%
	Uma vez	N	1	6	39	32	36	71	185
		% em experiência	6,3%	8,2%	8,0%	4,2%	3,9%	4,3%	4,7%
	Duas vezes	N	5	14	73	90	109	188	479
		% em experiência	31,3%	19,2%	14,9%	12,0%	11,8%	11,4%	12,3%
	Três vezes	N	4	32	264	500	647	1195	2642
		% em experiência	25,0%	43,8%	53,9%	66,4%	70,0%	72,8%	67,8%
	Não existe CE	N	5	18	92	110	111	151	487
		% em experiência	31,3%	24,7%	18,8%	14,6%	12,0%	9,2%	12,5%
	Total	N	16	73	490	753	924	1642	3898
		% em experiência	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.30. Conselho de Escola e tempo na função de diretor – SAEB 2003

			Há quantos anos você exerce funções de direção?					Total
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Há mais de 15 anos	
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	48	24	19	11	3	105
		% em tempo de direção	4,5%	2,3%	1,5%	3,2%	1,5%	2,7%
	Uma vez	N	59	51	56	14	6	186
		% em tempo de direção	5,6%	4,8%	4,5%	4,1%	3,0%	4,8%
	Duas vezes	N	132	123	152	43	29	479
		% em tempo de direção	12,5%	11,6%	12,3%	12,5%	14,4%	12,3%
	Três vezes	N	646	722	877	243	151	2639
		% em tempo de direção	61,1%	68,3%	70,8%	70,8%	75,1%	67,7%
	Não existe CE	N	172	137	134	32	12	487
		% em tempo de direção	16,3%	13,0%	10,8%	9,3%	6,0%	12,5%
	Total	N	1057	1057	1238	343	201	3896
		% em tempo de direção	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.31. Conselho de Escola e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003

			Há quantos anos você é diretor(a) desta escola?					
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Há mais de 15 anos	Total
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	68	20	13	2	2	105
		% em tempo na escola	4,2%	1,7%	1,5%	1,3%	2,9%	2,7%
	Uma vez	N	88	59	32	6	1	186
		% em tempo na escola	5,5%	4,9%	3,7%	3,9%	1,4%	4,8%
	Duas vezes	N	193	148	104	21	13	479
		% em tempo na escola	12,0%	12,4%	11,9%	13,5%	18,8%	12,3%
	Três vezes	N	1013	820	648	113	46	2640
		% em tempo na escola	63,2%	68,4%	74,1%	72,9%	66,7%	67,7%
	Não existe CE	N	241	151	77	13	7	489
		% em tempo na escola	15,0%	12,6%	8,8%	8,4%	10,1%	12,5%
Total		N	1603	1198	874	155	69	3899
		% em tempo na escola	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Não parece haver diferenças significativas entre os diretores homens e diretoras mulheres no que se refere à existência e funcionamento do CE. Há uma pequena vantagem no número de escolas dirigidas por mulheres nas quais o CE funciona ativamente, assim como há um maior número de escolas dirigidas por homens nas quais o CE não existe ou não foi reunida nenhuma vez em 2003. Mas são realmente diferenças pouco determinantes para se estabelecer análises de gênero quanto a esse quesito. Essa pequena diferença pode decorrer da tese colocada por alguns autores que afirmam que as mulheres são mais colaborativas que os homens (Collard, 2001; Rusch, 2004).

Tabela 7.32. Conselho de Escola e gênero dos diretores – SAEB 2003

		Sexo			
		Masculino	Feminino	Total	
Neste ano, quantas vezes o CE se reuniu?	Nenhuma vez	N	27	78	105
		% sexo	3,2%	2,5%	2,7%
	Uma vez	N	48	138	186
		% sexo	5,6%	4,5%	4,8%
	Duas vezes	N	110	371	481
		% sexo	12,9%	12,1%	12,3%
	Três vezes	N	558	2092	2650
		% sexo	65,6%	68,3%	67,8%
	Não existe CE	N	107	382	489
		% sexo	12,6%	12,5%	12,5%
Total		N	850	3061	3911
		% sexo	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

A associação entre o funcionamento do CE e outros mecanismos mais democráticos de gestão, como as eleições para diretores, permite, ainda que parcialmente, confirmar a tese de que o CE é uma instituição que quando existente amplia e potencializa o controle social. Todavia, a sua simples existência não é suficiente.

O aumento do controle social e da presença efetiva das pessoas nos processos de tomada de decisões na escola e na sociedade somente podem corroborar para a democratização da vida social, mas esse incremento quantitativo está condicionado a um grau de interferência qualitativa maior, traduzido na forma de maiores informações sobre as concepções, os direitos e os deveres expressos na lei, sobre os mecanismos de funcionamento da sociedade moderna e, especialmente, sobre a função social das instituições da sociedade e, em particular, da escola. (...). Os Conselhos de Escola, em que pese serem instituições de representação, podem auxiliar no crescimento da Democracia Participativa, onde todos e cada um têm seu espaço político, portanto cidadão, garantido e respeitado (Souza, 2001c, s/p).

Isto é, os CE são instituições que permitem, em tese, a realização da política como uma prática do cidadão comum (Souza *et al.*, 2005b, p. 18). Os CE são instituições nas quais a democracia é entendida como política do sujeito (Touraine, 1998).

O perfil dos conselhos de escola mostra que eles são presentes e bem ativos em 2/3 das escolas públicas brasileiras, porém ausentes em 15% delas. Estão também mais presentes nas escolas estaduais do que nas escolas municipais, nas quais parece haver

maior submissão dos CE aos diretores (e, como vimos em outro tópico, destes com as lideranças políticas locais e regionais, responsáveis pelas suas indicações). As regiões CO e SE são as que apresentam maiores índices de existência e funcionamento dos CE, e no outro extremo temos as regiões N e S.

A natureza mais democrática das eleições para diretores parece ter impacto na existência, constituição e funcionamento dos CE, assim como a experiência na educação e em funções de direção por parte dos diretores escolares.

As questões de gênero não têm impacto significativo no CE, mesmo podendo sugerir que a pequena diferença a maior de escolas dirigidas por diretoras, nas quais o CE é mais ativo, pode ser decorrente de um perfil mais colaborativo das mulheres.

O projeto pedagógico

Outro instrumento da gestão escolar é o Projeto Pedagógico¹³². Trata-se de um documento de referência escolar, que organiza o planejamento escolar e expressa as concepções das pessoas que atuam na/sobre a escola acerca da função social desta instituição.

Enquanto ação intencional e planejada, a educação escolar se constitui na mobilização de um conjunto de sujeitos em torno de um projeto comum. Desse modo, demarcar uma determinada forma de planejar implica em tomar determinados posicionamentos, de natureza epistemológica e pedagógica e implica igualmente que se tenha clareza quanto aos limites e possibilidades que a dimensão do trabalho coletivo nos impõe. Tendo sempre por referência a função social da escola na contemporaneidade, a ação educativa planejada torna-se instrumento potencial em favor de uma gestão escolar articulada à melhoria da qualidade do ensino público (Souza *et al.*, 2005b, p. 1)

A produção do Projeto Pedagógico (PP), para a maioria das escolas (54,8%) foi constituída através de trabalho conjunto entre professores e dirigentes escolares, participação esta que é, por sinal, exigência legal (Brasil, 1996: LDB, art. 13). Há um

¹³² A literatura tem apresentado que há diferenças entre o Projeto Político-Pedagógico e a Proposta Pedagógica da Escola. Esta representa a materialidade do currículo escolar, enquanto aquele é mais uma carta de princípios político-institucionais voltada a reger a organização geral da escola. O questionário do SAEB 2003 não utiliza nenhuma dessas expressões. O termo utilizado é Projeto Pedagógico. Pode ser que o questionário do SAEB, ao citar Projeto Pedagógico, esteja compreendendo qualquer um daqueles dois sentidos, ou mesmo ambos. Mas mesmo que isso não fique evidente em nenhum documento publicizado pelo INEP, parece possível inferir que o INEP esteja se referindo à idéia de proposta pedagógica/currículo, por conta do conjunto de alternativas que a questão oferece ao respondente. Não há, nessa pergunta, nenhuma alternativa que identifique a participação de outros sujeitos que não os professores, pedagogos, diretores. Isso condiz com a formulação do artigos 12 e 13 da LDB (Brasil, 1996), os quais mencionam que as escolas devem organizar suas propostas pedagógicas (art. 12) e que os professores devem participar desta elaboração (art. 13). Contudo, para efeitos desta tese, isto não é de maior importância, uma vez que o objetivo de se avaliar esse aspecto se refere à percepção possível sobre as formas de construção de um importante documento de referência escolar.

número pequeno de escolas que não possuem PP, inferior a 11%, o que chama a atenção, seja pelo não cumprimento da lei, seja pela pequena (ou ausente) preocupação com a construção dessa importante peça da organização escolar.

Mesmo que a legislação não estabeleça a obrigatoriedade da inclusão de outros segmentos na construção do PP, ainda assim é curioso que o questionário aplicado pelo SAEB 2003, aos diretores de escolas públicas brasileiras, não inclua nenhuma alternativa nessa questão que considere a participação desses outros segmentos escolares, dos familiares dos alunos, por exemplo, ou ainda, dos próprios alunos e dos demais funcionários não-docentes das escolas, o que poderia ampliar as possibilidades de análise das concepções e formas que têm a gestão escolar democrática.

As escolas estaduais permanecem como aquelas que têm uma preocupação mais ampliada no envolvimento dos diferentes sujeitos na definição das políticas escolares, uma vez que em mais de 56% delas houve a participação ativa dos professores na elaboração do PP, enquanto que nas escolas municipais esta participação atingiu 52,8%. Isso se soma às evidências encontradas nos tópicos anteriores deste capítulo, no que tange às formas em que se expressam a política no âmbito local, municipal.

Da mesma forma, a adoção de um modelo proposto/definido centralmente pelas secretarias de educação dos municípios e estados é majoritária entre as escolas municipais (16,5% contra 10,5% das escolas estaduais), permitindo sugerir que as escolas estaduais sofrem menor influência política e/ou pedagógica da administração central do sistema de ensino ou, ainda, que percebem o grau de autonomia que a legislação e a história lhes garantiram.

Por outro lado, e contraditoriamente, as escolas estaduais possuem um número maior de instituições nas quais não há PP ou a direção não sabe como ele foi desenvolvido. Mas por ser uma diferença realmente pequena em relação às escolas municipais, não parece ser motivada pela natureza da dependência administrativa dessas escolas.

Tabela 7.33. Projeto Pedagógico por Dependência Administrativa – SAEB 2003

		Dependência Administrativa (DA)			
			Estadual	Municipal	Total
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	245	261	506
		% em DA	10,5%	16,5%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	12	2	14
		% em DA	,5%	,1%	,4%
	Depois que elaborei proposta, apresentei	N	133	94	227
		% em DA	5,7%	5,9%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	273	157	430
		% em DA	11,7%	9,9%	11,0%
	Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto	N	1311	837	2148
		% em DA	56,2%	52,8%	54,8%
	Não sei como foi desenvolvido	N	104	63	167
		% em DA	4,5%	4,0%	4,3%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	256	171	427
		% em DA	11,0%	10,8%	10,9%
Total		N	2334	1585	3919
		% em DA	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Nas regiões brasileiras, encontramos diferenças significativas. Na região N, mais de ¼ das escolas não possuem PP, contra 12% no NE, quase 11% na média nacional e menos de 1% na região S. Por conta também desse dado, a região N é aquela em que os professores menos participam da construção do PP, atingindo 46,6% e, se ficarmos com as escolas nas quais os professores realmente foram envolvidos ativamente na definição final do PP, esse número cai para 41,4%. No outro extremo, a região S é a que a mais envolve os professores, pois em quase 83% das escolas os professores foram consultados. Todavia, se excluirmos as escolas nas quais os professores não foram os protagonistas dessa construção, então teremos o CO como a região que mais garante a sua participação ativa, atingindo quase 64% das suas escolas.

O CO, aliás, é a região que mais se destaca nos aspectos supostamente mais democráticos, como as eleições para diretores, o conselho de escola e, agora, a construção do projeto pedagógico. As quatro unidades da federação que compõem essa região (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e o Distrito Federal) contribuem para esses índices, pois apesar de em alguns casos, um ou outro estado ou o DF não

acompanharem as médias da região, na maioria das vezes é uniforme o comportamento em toda a região.

Aquelas diferenças regionais podem ser devidas às formas como as administrações dos sistemas de ensino avaliam a importância do planejamento na organização e gestão escolar. E isso não é uniforme do ponto de vista regional, pois mesmo na região N, há diferenças significativas entre os estados que a compõem¹³³. A administração do sistema de ensino, pelo poder que concentra e funções que tem, pode atuar de maneira a exigir mais ou menos das escolas em relação à adoção das determinantes da política educacional, ou cobrar, ou incentivar as escolas a construírem seu projeto pedagógico.

Tabela 7.34. Projeto Pedagógico por Região – SAEB 2003

		Região					Total	
		N	NE	SE	S	CO		
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	94	220	65	63	64	506
		% na região	14,8%	16,0%	9,4%	9,4%	11,5%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	5	6	2	0	1	14
		% na região	,8%	,4%	,3%	,0%	,2%	,4%
	Depois que elaborei proposta, apresentei	N	43	86	42	27	29	227
		% na região	6,8%	6,3%	6,1%	4,0%	5,2%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	33	91	99	160	47	430
		% na região	5,2%	6,6%	14,4%	24,0%	8,4%	11,0%
	Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto	N	263	730	408	392	355	2148
		% na região	41,4%	53,2%	59,3%	58,8%	63,7%	54,8%
	Não sei como foi desenvolvido	N	33	71	15	19	29	167
		% na região	5,2%	5,2%	2,2%	2,8%	5,2%	4,3%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	164	168	57	6	32	427
		% na região	25,8%	12,2%	8,3%	,9%	5,7%	10,9%
Total		N	635	1372	688	667	557	3919
		% na região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

133

Tabela 7notas.5. Projeto Pedagógico na Região N – SAEB 2003

	Unidade da Federação							Total
	RO	AC	AM	RR	PA	AP	TO	
Adotado modelo da Sec. De Educação	20,0	8,2	16,7	8,7	14,8	13,4	17,9	14,8
Foi elaborado por mim	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0	5,1	0,8
Depois que elaborei proposta, apresentei	4,5	8,2	9,8	0,0	10,4	0,0	7,7	6,8
Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	10,0	0,0	2,0	2,2	8,9	6,0	3,8	5,2
Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto	46,4	33,0	35,3	54,3	41,5	34,3	51,3	41,4
Não sei como foi desenvolvido	6,4	1,0	7,8	4,3	0,0	20,9	1,3	5,2
Não existe Projeto Pedagógico	12,7	49,5	28,4	30,4	23,7	25,4	12,8	25,8

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Obs.: dados em percentuais

A forma da escolha de diretores também se articula com a construção do PP, demonstrando, como ocorre com o CE (visto há pouco), que os dirigentes escolares escolhidos por formas mais democráticas são os que garantem, nas escolas em que trabalham, a construção desse importante documento de referência organizacional e a maior participação dos docentes na sua elaboração. Dentre as escolas que adotam as formas de eleição e/ou seleção de diretores, no máximo 8% delas não possui o PP, enquanto que nas escolas cujos diretores foram indicados por políticos, este índice supera os 13%, atingindo mais de 18% nas escolas cuja direção foi indicada por técnicos.

Isso confirma a tese de que não há indicação técnica propriamente dita, pois a existência do projeto pedagógico é uma ação de política institucional importante, mas é, antes de tudo, uma ação técnica na gestão escolar. Se o dirigente escolar é indicado por um técnico, poderia se supor que tal indicação decorreu de critérios técnicos, para a consecução de objetivos técnicos. Mas, o que vemos é que justamente esses dirigentes indicados por técnicos são os que menos lançam mão de uma ferramenta técnica central na organização e gestão escolar, permitindo interpretar que (a) a indicação de fato não é técnica e sim política e/ou (b) não há maiores preocupações técnicas com a gestão escolar, seja de quem indicou (e administra o sistema), seja do dirigente (que teria uma função eminentemente técnica), restando também apenas as preocupações de ordem política.

A mitificação da técnica (Adorno & Horkheimer, 1985) pode ajudar a explicar esse fenômeno. Parte dos dirigentes escolares responderam que foram indicados por técnicos porque pode lhes parecer menos comprometedor afirmar que assumiram a direção pelas mãos dos políticos. Contudo, também porque o domínio da técnica é de tal forma fetichizado que se entender como o dominante desta técnica é algo socialmente relevante. A indicação técnica representaria, neste caso, que os critérios que pautaram a escolha do dirigente são impessoais e pautados exclusivamente no conhecimento administrativo-pedagógico que ele possui.

Porém, mesmo que isso ocorresse dessa forma, esses dirigentes não operam tecnicamente apenas. Antes de tudo, conforme discutido anteriormente, sua ação é marcadamente política e, desta forma, o uso de projeto pedagógico, que também é um espaço de disputa política e ferramenta a serviço dessas disputas de poder, pode servir ou não aos objetivos que os dirigentes têm, técnicos ou não, mas que são emersos

daquelas disputas políticas. Dessa forma, os dirigentes não utilizam o projeto pedagógico porque ele apenas é tecnicamente uma boa ferramenta a serviço dos objetivos educacionais. O seu uso decorre da compreensão que se tem da gestão escolar, com os princípios e métodos que a sustentam em cada escola, porém sempre articuladamente às relações e disputas da política escolar.

A participação dos professores na construção do PP também é marca evidente daquela diferença na forma de escolha dos diretores. Em média, 60% das escolas cujos diretores foram eleitos ou selecionados envolvem ativamente os professores nessa construção coletiva, contra uma média de 50% das escolas com diretores indicados.

Porém, a marca maior do grau de dependência da escola, ou melhor, do diretor escolar às determinações da administração do sistema de ensino, é evidenciada pelo número de escolas que adotam o modelo de PP proposto/definido centralmente pelas secretarias de educação. Nas escolas cujos diretores foram eleitos, apenas 8,3% delas construíram seu PP a partir desse formato, enquanto que, em quase 19% das escolas com diretores indicados por políticos, a adoção do modelo da secretaria de educação é a forma privilegiada de elaboração do PP, demonstrando a baixa autonomia político-pedagógica da escola quando o maior vínculo da direção não reside no compromisso com a própria escola, mas com aqueles que lhe concederam o acesso ao cargo de confiança.

Vimos que a indicação se articula com a dominação tradicional (Weber, 2004; Mendonça, 2000), e nela a administração do sistema de ensino e as lideranças políticas que indicaram os dirigentes operam intervindo e controlando a política escolar. Nesse tipo de dominação, os dirigentes escolares são sujeitos da confiança dos mandatários maiores e, como tal, têm a tarefa de dirigir as escolas equilibrando-se no jogo político-eleitoral, pois sabem que o cargo político de confiança que ocupam é um instrumento de compensação naquele jogo. O envolvimento dos professores na construção de um projeto pedagógico não condiz com essa forma de dirigir as escolas, porque as diferenças de opinião e as disputas que podem surgir nesse processo mais dialogado podem produzir um resultado institucional que coloque a escola em rota de colisão com os interesses daqueles mandatários tradicionais e, como o diretor indicado sabe disso, não permite ou não se interessa pela construção de um projeto pedagógico com a participação ativa dos docentes.

Tabela 7.35. Projeto Pedagógico e forma de escolha de diretores – SAEB 2003

			Você assumiu a direção desta escola por:						Total	
			Seleção	Só eleição	Seleção e eleição	Indicação de técnicos	Indicação de políticos	Outras indicações		Outra forma
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	29	89	63	69	161	64	29	504
		% forma escolha	11,8%	8,3%	10,5%	15,0%	18,9%	13,9%	13,9%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	1	3	0	1	5	0	2	12
		% forma escolha	,4%	,3%	,0%	,2%	,6%	,0%	1,0%	,3%
	Depois que elaborei proposta, apresentei	N	18	62	41	21	39	26	17	224
		% forma escolha	7,3%	5,8%	6,8%	4,6%	4,6%	5,7%	8,2%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	24	166	76	38	63	41	17	425
		% forma escolha	9,8%	15,6%	12,6%	8,2%	7,4%	8,9%	8,2%	10,9%
	Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto	N	146	631	378	223	409	238	114	2139
		% forma escolha	59,6%	59,2%	62,8%	48,4%	48,0%	51,9%	54,8%	54,9%
	Não sei como foi desenvolvido	N	9	27	8	25	62	28	5	164
		% forma escolha	3,7%	2,5%	1,3%	5,4%	7,3%	6,1%	2,4%	4,2%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	18	88	36	84	113	62	24	425
		% forma escolha	7,3%	8,3%	6,0%	18,2%	13,3%	13,5%	11,5%	10,9%
Total		N	245	1066	602	461	852	459	208	3893
		% forma escolha	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Assim como ocorre com o CE, na existência e construção do PP, a experiência profissional e na função de diretor é decisiva, pois quanto mais o diretor tem tempo de trabalho em educação mais ele envolve os professores na elaboração do PP: as escolas nas quais os diretores têm mais de 20 anos de experiência são as que mais apresentam participação docente nesta ação (60,3%), quase dobrando a quantia proporcional de escolas que são dirigidas por diretores que têm até 4 anos de trabalho na educação (34,7%). E, de outro lado, os diretores experientes são aqueles que não adotam de forma imediata os modelos apresentados pelas secretarias de educação, pois enquanto mais de 22%, em média, dos diretores com até 4 anos de experiência se submetem a esses modelos, apenas 11% dos dirigentes com mais de 20 anos de trabalho educacional o fazem.

O mesmo ocorre com a experiência na função de diretor e à frente da direção da escola avaliada. Nesses dois aspectos, contudo, fazendo coro à constituição e funcionamento do CE, a última faixa classificatória dos diretores (diretores há mais de 15 anos na função e/ou à frente da direção da escola avaliada), não apresenta índices tão

bons quanto os da etapa anterior (11 a 15 anos), demonstrando que se a experiência é importante, ficar muito tempo na função e, especialmente, na direção da mesma escola, não contribui para o trabalho coletivo. Ainda assim, mesmo com índices não tão interessantes quanto os da faixa anterior, os diretores mais experientes na função e na escola, apresentam resultados mais avançados que as outras demais faixas que contém os dirigentes menos experientes.

Entre as escolas cujos diretores estão na função há mais de 11 anos e/ou na direção da mesma escola há mais de 5 anos, encontramos que mais de 60% conta ativamente com os professores na elaboração do PP; em média, apenas 10% delas adotam os modelos de PP apresentados pelas secretarias de educação, e, ainda, menos de 10% em média não possui PP, chegando mesmo a encontrarmos apenas 5,8% das escolas sem o PP cujos diretores atuam na mesma escola entre 11 e 15 anos. No outro lado, temos os diretores menos experientes na função e à frente das mesmas escolas, nas quais mais de 12%, chegando a quase 15% para a faixa dos diretores a menos de 2 anos, dirigem escolas que adotam os modelos de PP propostos pelas secretarias de educação e nas quais menos da metade envolvem diretamente os professores como sujeitos ativos na construção do PP. É importante destacar que essa tendência independe das formas de escolha dos diretores, isto é, mesmo dentre os diretores indicados, há predominância da participação dos professores na construção do PP quando os diretores estão na função há mais tempo.

A experiência tanto na educação como na função e mesmo na direção da mesma escola é decisiva para esses aspectos porque (a) dá as condições políticas, de conhecimento do funcionamento do sistema de ensino, para o enfrentamento e/ou adequação às demandas da administração do sistema de ensino; (b) permite um conhecimento mais aprofundado sobre o funcionamento das escolas em geral e/ou da escola avaliada em particular, possibilitando o compartilhamento ou socialização dos momentos de tomada de decisões com os outros sujeitos do universo escolar (que atuam na/sobre a escola); (c) constitui uma espécie de “cristalização” do sujeito à frente da condução da política escolar, dificultando o surgimento de novas lideranças, mas, por outro lado, permitindo que o dirigente “cristalizado” no poder se permita dividir com os demais segmentos escolares parte da definição dos rumos da instituição escolar, sem o risco de perder sua posição de mando. Neste último caso, encontramos os diretores indicados que estão há muito tempo na direção, tendo se constituído em lideranças locais que aprenderam a participar do jogo político-eleitoral com tal destreza que

percebem que não é a participação dos professores na construção de um projeto pedagógico que os fará perder o espaço e domínio tradicional do qual são expressão.

Tabela 7.36. Projeto Pedagógico e experiência profissional dos diretores – SAEB 2003

			Há quantos anos você trabalha em educação?						Total
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	De 16 a 20 anos	Mais de 20 anos	
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	3	17	79	102	124	180	505
		% em experiência	20,0%	22,7%	15,9%	13,6%	13,5%	11,0%	13,0%
	Foi elaborado por mim	N	0	0	3	2	4	4	13
		% em experiência	,0%	,0%	,6%	,3%	,4%	,2%	,3%
	Elaborei a proposta e apresentei aos profs.	N	1	1	25	54	61	81	223
		% em experiência	6,7%	1,3%	5,0%	7,2%	6,6%	4,9%	5,7%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	3	3	39	73	90	218	426
		% em experiência	20,0%	4,0%	7,9%	9,7%	9,8%	13,3%	10,9%
	Os professores e eu elaboramos o projeto	N	5	26	231	390	499	990	2141
		% em experiência	33,3%	34,7%	46,6%	52,1%	54,2%	60,3%	54,9%
	Não sei como foi desenvolvido	N	2	14	33	35	33	49	166
		% em experiência	13,3%	18,7%	6,7%	4,7%	3,6%	3,0%	4,3%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	1	14	86	93	109	121	424
		% em experiência	6,7%	18,7%	17,3%	12,4%	11,8%	7,4%	10,9%
Total	N	15	75	496	749	920	1643	3898	
	% em experiência	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.37. Projeto Pedagógico e tempo na função de diretor – SAEB 2003

			Há quantos anos você exerce funções de direção?					Total
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Há mais de 15 anos	
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	166	143	136	37	20	502
		% em tempo de direção?	15,7%	13,5%	11,0%	10,8%	9,9%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	6	3	5	0	0	14
		% em tempo de direção?	,6%	,3%	,4%	,0%	,0%	,4%
	Elaborei a proposta e apresentei aos profs.	N	42	67	86	17	15	227
		% em tempo de direção?	4,0%	6,3%	7,0%	4,9%	7,4%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	89	122	160	39	17	427
		% em tempo de direção?	8,4%	11,5%	13,0%	11,3%	8,4%	11,0%
	Os professores e eu elaboramos o projeto	N	511	559	711	228	128	2137
		% em tempo de direção?	48,3%	52,9%	57,6%	66,3%	63,4%	54,9%
	Não sei como foi desenvolvido	N	118	23	17	3	4	165
		% em tempo de direção?	11,1%	2,2%	1,4%	,9%	2,0%	4,2%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	127	140	119	20	18	424
		% em tempo de direção?	12,0%	13,2%	9,6%	5,8%	8,9%	10,9%
Total	N	1059	1057	1234	344	202	3896	
	% em tempo de direção?	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.38. Projeto Pedagógico e tempo na direção da escola avaliada – SAEB 2003

			Há quantos anos você é diretor(a) desta escola?					
			Há menos de 2 anos	De 2 a 4 anos	De 5 a 10 anos	De 11 a 15 anos	Há mais de 15 anos	Total
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	235	149	100	12	7	503
		% em tempo na escola	14,7%	12,4%	11,5%	7,7%	10,1%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	6	5	3	0	0	14
		% em tempo na escola	,4%	,4%	,3%	,0%	,0%	,4%
	Elaborei a proposta e apresentei aos profs.	N	89	74	50	7	6	226
		% em tempo na escola	5,5%	6,2%	5,7%	4,5%	8,7%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	149	153	102	19	5	428
		% em tempo na escola	9,3%	12,8%	11,7%	12,2%	7,2%	11,0%
	Os professores e eu elaboramos o projeto	N	787	648	544	111	48	2138
		% em tempo na escola	49,1%	54,0%	62,5%	71,2%	69,6%	54,8%
	Não sei como foi desenvolvido	N	142	18	4	1	0	165
		% em tempo na escola	8,9%	1,5%	,5%	,6%	,0%	4,2%
Não existe Projeto Pedagógico	N	196	153	67	6	3	425	
	% em tempo na escola	12,2%	12,8%	7,7%	3,8%	4,3%	10,9%	
Total	N	1604	1200	870	156	69	3899	
	% em tempo na escola	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Assim como no CE, a construção do PP demonstra que as mulheres diretoras agem de forma mais colaborativa que os homens diretores, mas aqui isso é ainda mais evidente, pois 56,7% delas incluem os professores da escola ativamente nesse processo, contra 48% dos homens. A colaboração se relaciona à idéia de responsabilidade coletiva, com a qual as mulheres parecem mais à vontade:

(...) as mulheres são mais relacionais do que os homens e operam a partir da moralidade baseada na idéia de responsabilidade comunal, comparada aos princípios abstratos universais que guiam os homens (...). Este estudo sustenta a idéia de que as mulheres se dedicam às relações de trabalho de maneira mais colaborativa do que os homens (Collard, 2001, p. 350).

Uma outra face desse prolema se articula com as relações de poder. Os diretores homens tendem a se responsabilizar sozinhos pela condução da política escolar, mesmo porque são historicamente reconhecidos como líderes (em especial em espaços nos

quais as mulheres são maioria numérica), como discutido anteriormente. Isso quer dizer que a organização mais coletiva de instrumentos e processos da gestão escolar não condiz com o centralismo masculino decorrente da concentração de poder nas mãos dos diretores homens. De outro lado, as mulheres, com um espírito mais aberto ao diálogo, e reconhecidas historicamente como aquelas que têm de executar as tarefas, ficam mais à vontade para dividir o poder com os/as companheiros/as de trabalho.

Há também diferença nas escolas que não possuem o PP: apenas 10% das mulheres dirigem escolas com esse perfil, enquanto que 14% dos homens estão à frente de escolas que não têm este instrumento de organização. Isto é aparentemente estranho, pois os homens são vistos pela literatura como mais articulados com os valores instrumentais e técnicos:

Os achados da pesquisa (...) dão suporte às repetitivas observações sobre os homens serem mais aliados a valores instrumentais e técnicos do que as mulheres (...). Líderes homens são (...) mais predispostos a suportar objetivos utilitários e as mulheres são mais fortemente orientadas em relação aos objetivos de desenvolvimento pessoal (Collard, 2001, p. 347).

Porém, os diretores homens também são menos influenciados pelos administradores dos sistemas de ensino, como veremos mais adiante. Se a existência do PP se articula com cobranças da parte desses administradores, é possível supor que os homens tendam a ter mais resistências que as mulheres na adoção/aceitação dessas cobranças.

Tabela 7.39. Projeto Pedagógico e gênero dos diretores – SAEB 2003

		Sexo		Total	
		Masculino	Feminino		
Relativamente ao Projeto Pedagógico desta escola:	Adotado modelo da Sec. de Educação	N	113	391	504
		% em sexo	13,2%	12,8%	12,9%
	Foi elaborado por mim	N	4	10	14
		% em sexo	,5%	,3%	,4%
	Elaborei a proposta e apresentei aos profs.	N	62	165	227
		% em sexo	7,2%	5,4%	5,8%
	Os prof. elab. proposta e escrevi a versão final	N	91	339	430
		% em sexo	10,6%	11,1%	11,0%
	Os professores e eu elaboramos o projeto	N	412	1734	2146
		% em sexo	48,0%	56,7%	54,8%
	Não sei como foi desenvolvido	N	56	111	167
		% em sexo	6,5%	3,6%	4,3%
	Não existe Projeto Pedagógico	N	120	307	427
		% em sexo	14,0%	10,0%	10,9%
Total		N	858	3057	3915
		% em sexo	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

As relações entre a gestão escolar e o planejamento são estreitas:

Essas inter-relações se evidenciam tanto nas questões de ordem mais conceitual, que dizem respeito às concepções de poder, democracia, sociedade; quanto na proposição de ações mais concretas relativas aos processos pedagógicos de como ensinar e aprender, avaliar (Souza *et al.*, 2005, p. 45).

O projeto pedagógico, como instrumento organizacional da escola, opera como meio, na medida em que é um instrumento, para a garantia dos fins que a instituição desenha para si. A sua construção é demonstrativa da compreensão que as pessoas que agem na/sobre a escola têm em relação àquela relação meios/fins. Pode ser uma compreensão tecnocrática, que mitifica o PP como técnica que encerra em si mesma uma racionalidade¹³⁴, pode ser uma compreensão político-democrática, que expressa o PP como espaço de conflito e de construção de consensos, pode ser uma compreensão que ignore a importância do PP, seja por desconhecimento, seja por não reconhecimento

¹³⁴ É importante que se destaque que o PP não deixa de ser um instrumento técnico da organização e gestão escolar, como já destacava José Querino Ribeiro (1952), mas a análise apresentada nesta passagem do texto faz referência justamente ao contrário, à mitificação da técnica, ao ponto de que aquilo que era uma ferramenta técnica deixa de sê-lo e passa a existir com objetivos próprios que independem dos fins para os quais tal ferramenta foi construída.

da sua importância. As escolas têm ou não PP, e quando têm os constroem a partir daquelas compreensões.

O perfil da gestão escolar no que se refere ao projeto pedagógico explicita que a maioria absoluta das escolas públicas brasileiras possui esse instrumento de gestão, sendo que apenas 11% delas ainda não o têm. Dentre essas escolas, as pertencentes às redes estaduais compõem o grupo de instituições que mais possuem o PP e que o produziram de forma mais democrática, com a participação ativa dos professores. Isso quer dizer que, em relação ao perfil do PP, as escolas municipais são mais tutoradas pelas administrações dos sistemas de ensino, explicitando menor autonomia político-pedagógica que as escolas estaduais, uma vez que adotam mais as propostas definidas centralmente pelas administrações dos sistemas de ensino.

Os diretores eleitos tendem a ser mais democráticos, considerando a existência e as formas de construção do PP. Assim como ficou evidente que a experiência educacional dos dirigentes escolares é decisiva na ampliação do PP e da democratização da sua construção. A experiência na função e na direção da mesma escola também são muito importantes, mas parece haver um limite de tempo nessas condições para o melhor desempenho em relação ao PP mais democrático.

E, por fim, é possível se verificar que as diretoras mulheres têm um perfil mais colaborativo do que os diretores homens, a se tomar os resultados da existência e forma de construção do PP.

Participação e interferência política na gestão escolar

Muitas escolas, mesmo sem possuir Conselhos ou outros mecanismos mais formais de participação, parecem ter a compreensão de que a escola pública pertence à população e que pode ser utilizada por ela a ponto de, talvez, constituir-se em centro de referência para a sua comunidade. 90% delas afirmam que a comunidade escolar utiliza as suas dependências em horários diversos aos utilizados pelo ensino formal, o que é um número bastante elevado e salutar, ao que tudo indica. Porém, há diferenças regionais sentidas com relação a esse aspecto, uma vez que enquanto na região S quase 15% das escolas não desenvolvem atividades comunitárias, no CO este número cai pela metade (6,9%). Isso pode estar relacionado com as condições materiais para as atividades culturais e de lazer existentes na região. Em certas regiões, estados e localidades, há políticas mais efetivas de cultura e lazer, com a presença de locais, equipamentos e recursos próprios a esses fins, não necessitando – em tese – de se utilizar os espaços e

recursos escolares para tais fins. Por outro lado, isso também pode estar articulado com as concepções de que se tenha sobre a escola (não) ser um centro de referência para a comunidade, para além de um espaço educativo ou cultural e de lazer. Mas, a própria concepção de participação comunitária também é um aspecto importante que pode explicar essas diferenças, pois isso se articula com a prática de ideários mais democráticos ou não. Se a escola é uma instituição muito fechada, isolada da comunidade nas discussões de caráter pedagógico e/ou administrativo, é possível que será também fechada à participação comunitária em geral. Os dados sobre as atividades comunitárias quando cruzadas com os que tratam da existência e funcionamento do CE, parecem confirmar essa hipótese, uma vez que em 15% das escolas que não possuem CE não há atividades comunitárias contra 9% das escolas nas quais o CE é bastante ativo.

A participação nessas escolas com CE mais ativo é, por outro lado, tutelada, pois apenas 6,6% dessas escolas têm atividades organizadas pela própria comunidade, contra 10,8% das escolas nas quais não existe CE. Mas, pode não ser tutela e sim concepção de organização. São escolas cuja gestão, a princípio, considera importante a participação dos sujeitos e que reconhece a relevância que a instituição tem aos olhos da comunidade e, destarte, atua de forma mais presente na organização dessas atividades comunitárias. Mesmo com essa ressalva, a participação parece se dar de forma normatizada ou regulada. Isto é, a escola é aberta para as atividades comunitárias, mas apenas a partir de um conjunto de regras estabelecido pela própria escola, para praticar o que a escola espera e deseja, com vistas a fins escolares. Vimos anteriormente que esse aparelhamento da participação somente prejudica a ela própria, dificultando a sua ampliação.

Entre os diretores e diretoras também parecem ocorrer diferenças, pois quase 11% das mulheres dirigem escolas nas quais não há atividades comunitárias no espaço escolar, enquanto que o mesmo ocorre somente com 7,3% dos homens. Essa marca de gênero é decisiva nesse aspecto, mesmo quando se observa no âmbito regional, uma vez que em quase todas as regiões, com exceção ao CO, as escolas dirigidas pelos homens desenvolvem mais atividades comunitárias do que as escolas que têm mulheres na direção. Mesmo na região S, onde há o maior índice de não desenvolvimento de atividades comunitárias, as escolas cujos diretores são homens mantêm o perfil da região, mas desenvolvem mais atividades comunitárias do que aquelas dirigidas por mulheres (13% contra 15,2%). Isso significa que a proporção de mulheres diretoras na

composição da amostra regional não tem relação com o índice de escolas nas quais (não) há atividades comunitárias.

Essa diferença entre diretores e diretoras também é encontrada em outros estudos:

É surpreendente termos encontrado que as mulheres são menos defensoras do engajamento dos pais dos alunos do que os homens. (...) Isto sugere que a receptividade feminina pode não ser extensiva para além das fronteiras escolares (Collard, 2001, p. 351).

Essa possibilidade, de uma fronteira escolar como limite para a ação colaborativa das diretoras, é bastante razoável e não contradiz aquele perfil mais democrático das diretoras no que se refere à existência e funcionamento do CE e à construção do PP, pois são ambos aspectos que estão “dentro” da escola, no limite do controle da ação da dirigente escolar.

É certo que os diretores, respondentes do questionário, sabem perceber que uma resposta negativa a esse item, mesmo que sem a identificação pública da escola, não corresponde às boas impressões sobre uma escola que serve de referência para a sua comunidade, logo podem, assim como em outras questões, ter incluído na resposta a esta pergunta toda e qualquer atividade, mesmo que não sistemática, planejada ou não, com o intuito de demonstrar que as escolas que dirigem estão articuladas com o entorno comunitário. Isto é fruto da mitificação da participação, também discutida anteriormente. A participação, regulada ou não, é elevada à condição de ação que encontra um fim em si própria, tornando-se politicamente inadequado se manifestar contra ela.

Tabela 7.40. Participação comunitária por região e gênero do diretor – SAEB 2003

Sexo				Região					Total	
				N	NE	SE	S	CO		
Masculino	Os espaços de sua escola são utilizados para atividades comunitárias?	Sim, planejadas apenas pela escola	N	37	46	22	25	25	155	
			% região	17,4%	16,7%	19,3%	20,3%	18,1%	17,9%	
		Sim, planejadas apenas pela comunidade	N	11	28	7	13	7	66	
			% região	5,2%	10,1%	6,1%	10,6%	5,1%	7,6%	
		Sim, planejadas conjuntamente	N	152	185	78	69	96	580	
			% região	71,4%	67,0%	68,4%	56,1%	69,6%	67,1%	
		Não	N	13	17	7	16	10	63	
			% região	6,1%	6,2%	6,1%	13,0%	7,2%	7,3%	
	Total			N	213	276	114	123	138	864
				% região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Feminino	Os espaços de sua escola são utilizados para atividades comunitárias?	Sim, planejadas apenas pela escola	N	67	169	98	112	85	531	
			% região	15,7%	15,6%	16,8%	20,3%	20,8%	17,4%	
		Sim, planejadas apenas pela comunidade	N	32	94	38	28	40	232	
			% região	7,5%	8,7%	6,5%	5,1%	9,8%	7,6%	
		Sim, planejadas conjuntamente	N	294	687	395	329	256	1961	
			% região	68,7%	63,3%	67,9%	59,5%	62,6%	64,1%	
		Não	N	35	136	51	84	28	334	
			% região	8,2%	12,5%	8,8%	15,2%	6,8%	10,9%	
	Total			N	428	1086	582	553	409	3058
				% região	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.41. Participação comunitária e conselho de escola – SAEB 2003

		Os espaços de sua escola são utilizados para atividades comunitárias?					
			Sim, planejadas apenas pela escola	Sim, planejadas apenas pela comunidade	Sim, planejadas conjuntamente	Não	Total
Neste ano, quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu?	Nenhuma vez	N	20	11	61	11	103
		% CE	19,4%	10,7%	59,2%	10,7%	100,0%
	Uma vez	N	37	21	105	22	185
		% CE	20,0%	11,4%	56,8%	11,9%	100,0%
	Duas vezes	N	82	39	308	46	475
		% CE	17,3%	8,2%	64,8%	9,7%	100,0%
	Três vezes	N	453	173	1750	237	2613
		% CE	17,3%	6,6%	67,0%	9,1%	100,0%
	Não existe CE	N	81	52	271	76	480
		% CE	16,9%	10,8%	56,5%	15,8%	100,0%
	Total	N	673	296	2495	392	3856
		% CE	17,5%	7,7%	64,7%	10,2%	100,0%

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Há um conjunto de questões feitas aos diretores que tem a intenção de identificar as condições políticas gerais sobre as quais os processos de gestão da escola estão edificados. A maioria dos diretores parece não titubear quando se trata de responder questões que possam sugerir algum grau de comprometimento político e se posicionam, via de regra, ao lado das instâncias superiores, como é o caso da questão sobre o possível apoio que os diretores teriam dessas instâncias superiores. Em quase 89% dos casos, os dirigentes escolares afirmaram que têm esse apoio, mesmo que com alguma diferença entre as regiões, destacadamente a região S, que apresenta quase 94% dos diretores concordando com a existência deste apoio e as regiões N e NE nas quais há menos de 86% das escolas com este posicionamento. De forma equivalente, mais de 70% afirmam não sofrer interferência externa, de qualquer natureza, o que incluiria pressões políticas daquelas instâncias citadas. E, como também não poderia se esperar diferente, mais de 94% afirmam ter suporte das comunidades que atendem. Salva pequena distorção nas regiões N e NE, na maioria absoluta das escolas os diretores se percebem como depositários da confiança e do apoio dos professores, funcionários e, especialmente, dos familiares dos alunos. Isso parece estar articulado com o que foi levantado anteriormente, sobre se tratar de questões nas quais a face política da gestão é exposta e, assim, as respostas podem tender mais a expressar o que os diretores gostariam que acontecesse e/ou o que eles gostariam que o avaliador soubesse, do que a

mostrar o que de fato ocorre nas relações entre a direção escolar e a comunidade escolar.

Há uma diferença não muito significativa entre homens e mulheres no que concerne a essas questões políticas, mas que pode complementar as discussões apresentadas anteriormente sobre as diferenças de gênero quanto ao PP. Os homens demonstram, por essas questões políticas, terem um posicionamento de menor articulação com os seus superiores, ou pelo menos de maior crítica, uma vez que 12,7% declarou não ter o apoio das instâncias superiores, contra 11% das mulheres. De outro lado, essa diferença também aparece na questão sobre o apoio da comunidade à direção, só que agora a posição é inversa, os homens dizem que têm mais apoio desse segmento do que as mulheres (95,2% contra 93,9%), confirmando aquela diferença apresentada anteriormente quanto às atividades comunitárias na escola.

De qualquer forma, diretores homens ou diretoras mulheres, os objetos e respostas das questões expressas nas tabelas seguintes parecem mostrar aquela face política dos dirigentes escolares. Como comentado, em sua absoluta maioria, de forma indiscriminada país afora, os dirigentes escolares atestam receber apoio dos seus superiores no encaminhamento dos processos de gestão e confirmam que não são pressionados ou influenciados externamente. É curiosa essa maioria, pois a literatura apresenta sempre uma das faces da contradição do trabalho do diretor escolar e cuja percepção é apoiada pelos próprios diretores nos seus depoimentos mais cotidianos (Paro, 1995), já comentada no capítulo V dessa tese, que demonstra que o diretor está constantemente no meio de um fogo cruzado entre os interesses do poder público central, de um lado, e dos interesses da comunidade escolar, de outro. Ora, se ele se percebe apoiado pela comunidade e é apoiado pelas instâncias superiores, parece que não há tal contradição, isto é, os interesses de ambos os lados da aparente contradição não são, de fato, tão opostos assim. Ou pode ser que de fato exista tal oposição e, por diversas vezes, há choques nos interesses da comunidade e do Estado e o diretor, de sua parte, como articulador da política escolar que é, tenta atender ambos os lados, por entender que justamente essa é a sua função ou mesmo porque supõe que deve ficar ao lado tanto da comunidade, que o considera como liderança, quanto dos seus superiores hierárquicos, pois afinal estes são seus chefes.

Porém, se essa hipótese explica os números aparentemente contraditórios, a questão a se fazer é, novamente: o diretor tem realmente o apoio de ambos os lados? É

provável que sim, pois na medida em que busca atender os seus interesses, esses segmentos (Estado e comunidade), tendem a lhe dar o devido suporte.

Ademais, vimos no capítulo IV que as pessoas na política tendem a tomar posições mais pragmáticas, nas quais os seus interesses são defendidos com a intenção e necessidade de se manter no poder ou de continuar existindo e agindo politicamente (Bourdieu, 2004, p. 196). Atender aos interesses dos superiores hierárquicos e aos da comunidade escolar faz parte desse jogo político. Em qualquer daquelas hipóteses elencadas acima, sendo o Estado e a comunidade representantes de interesses contraditórios ou não, o diretor é um interlocutor político entre os dois lados e procura, por essa natureza, encontrar o consenso com ambos.

Tabela 7.42. Questões políticas por região – SAEB 2003

			Região					Total
			N	NE	SE	S	CO	
Há apoio de instâncias superiores?	Sim	N	555	1164	625	642	507	3493
		% região	86,3	85,5	89,9	93,7	90,7	88,6
	Não	N	88	197	70	43	52	450
		% região	13,7	14,5	10,1	6,3	9,3	11,4
	Total	N	643	1361	695	685	559	3943
		% região	100	100	100	100	100	100
Há apoio da comunidade à sua gestão?	Sim	N	597	1260	671	664	541	3733
		% região	92,7	91,8	96,1	96,9	96,1	94,2
	Não	N	47	113	27	21	22	230
		% região	7,3	8,2	3,9	3,1	3,9	5,8
	Total	N	644	1373	698	685	563	3963
		% região	100	100	100	100	100	100
Há troca de informações com diretores de outras escolas?	Sim	N	618	1317	676	651	529	3791
		% região	95,7	95,5	97,0	95,0	94,1	95,5
	Não	N	28	62	21	34	33	178
		% região	4,3	4,5	3,0	5,0	5,9	4,5
	Total	N	646	1379	697	685	562	3969
		% região	100	100	100	100	100	100
Há interferências externas à escola em sua gestão?	Sim	N	181	353	228	216	174	1152
		% região	28,7	26,0	33,2	31,7	31,5	29,5
	Não	N	449	1004	459	465	379	2756
		% região	71,3	74,0	66,8	68,3	68,5	70,5
	Total	N	630	1357	687	681	553	3908
		% região	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.43. Questões políticas por sexo – SAEB 2003

	Sexo			
	Masculino		Feminino	
	Sim	Não	Sim	Não
Há apoio de instâncias superiores?	87,3	12,7	89,0	11,0
Há apoio da comunidade à sua gestão?	95,2	4,8	93,9	6,1
Há troca de informações com diretores de outras escolas?	93,9	6,1	96,0	4,0
Há interferências externas à escola em sua gestão?	29,2	70,8	29,5	70,5

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003

Obs.: dados em percentuais

As direções escolares declaram ser muito receptivas à presença da comunidade escolar, especialmente quando em atividades que, de alguma forma, são dirigidas pela escola. Isso tem relação, como vimos, tanto com a mitificação da participação, uma vez que ela está presente em todos os discursos (Lima, 2001; V. Sá, 2004), quanto com o reconhecimento do que é “politicamente correto” em relação à presença da comunidade na escola e no uso das instalações escolares pela comunidade. Resta saber de que tipo de participação e de atividades comunitárias esses diretores estão falando e realizando.

De outro lado, os diretores afirmam que têm o apoio dos seus superiores e da comunidade escolar. Mas cabe questionar: se as estruturas educacionais, aqui incluindo obviamente as escolas, perfazem uma máquina tão bem apoiada, por que os resultados escolares não são condizentes com esse grau de articulação? Ou a política educacional e a política escolar, a despeito de bem “azeitada” não têm nos seus objetivos o incremento da qualidade educacional, ou não há grau tão elevado assim de apoio e suporte de parte a parte.

Na seqüência, apresenta-se uma sintética relação entre os perfis dos dirigentes e da gestão escolar com os resultados dos estudantes nos testes standardizados do SAEB 2003. É possível se observar que há um *efeito-gestão* nas escolas públicas brasileiras.

As relações entre o perfil da gestão e do diretor escolar e a proficiência estudantil

A totalidade de escolas públicas de 4ª série avaliadas pelo SAEB em 2003 foi de 1990, todavia o maior grupo com o qual trabalhamos neste estudo é composto pelo 4D1, que totaliza 490 escolas. O grupo das escolas de 4ª série com perfil menos democrático (4D2) é composto por 107 unidades. O grupo de escolas com dirigentes mais experientes e qualificados (4E1) na 4ª série possui 383 unidades e o grupo com dirigentes menos experientes e qualificados na 4ª série (4E2) possuem 60 unidades. Esse fator se repete nos grupos da 8ª série e do 3º ano do ensino médio, aumentando

conforme se avança no nível de escolaridade. Isto é, na 8ª série, há proporcionalmente menos escolas ainda nos grupos D2 e E2 do que na 4ª série e nos grupos equivalentes do 3º ano do ensino médio há ainda menos do que na 8ª série.

Essa composição dos grupos evidencia, de início, que há um desequilíbrio em favor dos grupos mais democráticos e experientes/qualificados, o que sugere que, ou os critérios de composição da tipificação dos grupos não foram os mais adequados, ou de fato as escolas têm mais inclinação ao desenvolvimento de práticas democráticas de gestão e com dirigentes que se aproximam do tipo puro de experiência e qualidade profissional, o que quer dizer que a tipologia teórica que sugerimos para aqueles dois aspectos é, mesmo que não integralmente, próxima da realidade empírica das escolas. O fato da diminuição do número de escolas nos grupos D2 e E2 conforme se avança no nível de escolaridade pode ser explicado parcialmente pelo incremento de qualificação obrigatória exigida aos profissionais que atuam em níveis mais avançados do ensino. E, com relação ao fato das escolas de 4ª série serem menos democráticas do que as de 8ª série e as de ensino médio, pode ser explicado pelo fato de que aquelas primeiras são, em grande parte, de dependência administrativa municipal e as demais são mais de responsabilidade estadual. Isso se confirma quando se observa a composição intra grupos, nos quais há flagrante maioria de escolas municipais nos grupos menos democráticos (nas escolas de ensino fundamental) e de escolas estaduais nos grupos mais democráticos (no mesmo nível). E se relaciona às formas de organização política no âmbito municipal, as quais refletem, muitas vezes, como vimos, práticas patrimonialistas e de controle de grupos sobre os processos de indicação dos dirigentes escolares e de organização interna da política escolar. Em uma frase, no âmbito estadual parece haver processos mais profissionais de organização da política educacional e escolar do que no âmbito municipal.

Um aspecto importante que precisa ser destacado diz respeito à relação entre proficiência estudantil média e índice socioeconômico (ISE) médio. Os dados desta pesquisa confirmam que há significativa correlação entre essas variáveis, o que confirma os estudos mencionados no capítulo anterior desta tese sobre as relações entre nível socioeconômico dos alunos e o seu desempenho escolar.

O foco deste trabalho, todavia, recai sobre o interesse na relação com os grupos de diferentes perfis e a proficiência estudantil. E, para nós, o que se destaca é o fato de que, em todas as séries, as menores proficiências estão nas escolas com perfil menos democrático e com dirigentes escolares menos qualificados. O ISE nos ajuda a perceber

que os alunos mais pobres e com menos acesso cultural estão estudando justamente nessas escolas, menos democráticas e com dirigentes menos experientes e qualificados, que são escolas localizadas majoritariamente nas regiões mais pobres do país e nas quais ainda, mesmo que não universalmente, o patrimonialismo e as formas menos democráticas de gestão escolar são marcadamente presentes. Ou seja, trata-se de um compósito de elementos: *escolas menos democráticas em regiões pobres, com profissionais menos experientes e menos qualificados, atendendo população pobre que apresenta baixo rendimento escolar.*

De outra parte, temos os alunos com maior ISE, os quais estão, particularmente pelos componentes culturais do índice, mais acostumados à linguagem e à cultura escolar, o que os coloca em condições francamente de vantagem em testes estandardizados, pois esses testes, antes de quaisquer outros, apresentam marcadamente uma explícita forma também padronizada de comunicação. Ou seja, os testes estandardizados, como o SAEB, são feitos e apresentados em uma perspectiva que considera as escolas todas como instituições que “falam a mesma língua” e que possuem os mesmos objetivos, o que não é necessariamente verdadeiro, e os alunos com maior aporte social, cultural e econômico, parecem estar mais adaptados a estas condições escolares, tornando os resultados desses testes mais favoráveis a si, o que não quer dizer, obrigatoriamente, que se trata de um conjunto de alunos que, de fato, saibam “mais” e “melhor” do que aqueles com baixo ISE. As escolas onde esses alunos estudam pautam-se por processos mais democráticos, o que também condiz com um determinado modelo de gestão escolar esperado, bem como tem diretores qualificados e experientes, também de acordo com um perfil desejado, o que apresenta o oposto daquela confirmação anterior: *escolas mais democráticas em regiões ricas, com profissionais mais experientes e qualificados, atendendo população com melhores condições socioeconômicas que apresenta alto rendimento escolar.* Esses efeitos podem estar atrelados, contudo e de alguma forma, não apenas ao ISE ou aos perfis aqui erigidos, mas sim aos impactos promovidos pela própria avaliação nos resultados das escolas.

Por outro lado, há diferenças regionais quanto à proficiência que transcendem as explicações a partir do ISE. Como são os casos de comparação entre os grupos D1 e D2 nas regiões S e N, e entre os grupos E1 e E2 na região S, todos apresentando situações de ISE inferior ou igual com proficiência díspar. É certo que se tratam, nestes exemplos de comparação de grupos (quase sempre) grandes com grupos pequenos numericamente

e estes últimos poderiam provocar distorção na análise. Mas não se trata de análise individual (do aluno, cujo ISE é baixo ou alto), mas de análise institucional, trabalhando-se com a média do ISE e, assim, mesmo que fosse apenas uma única escola com ISE alto e com baixo rendimento estudantil, significaria que estamos falando de um conjunto de 30 ou 40 alunos, por exemplo, com aquele índice médio socioeconômico e com aquela proficiência média. Ora, se o ISE não explica o rendimento médio desta única escola, o que o explica? Talvez o perfil do dirigente ou da gestão escolar, além de outros elementos possíveis¹³⁵. Em síntese, é inegável que o ISE dos alunos tem relações diretas com o desempenho estudantil, mas há um conjunto de elementos, intra escolares, que fazem alguma diferença no rendimento dos alunos, o que permite com alguma razoabilidade sugerir que existe uma espécie de *efeito-gestão*.

Ao se observar os dados quanto ao cotejamento entre os perfis e a proficiência estudantil, na procura por esse efeito-gestão, destaca-se de pronto a tabela que evidencia o fato de que as médias de proficiência são maiores nos grupos D1 e E1 e as menores estão nos D2 e E2, o que sugere que, em alguma perspectiva, a experiência e qualificação dos dirigentes escolares e a democratização dos processos de gestão têm relação com o bom resultado da escola e, na contrapartida, dirigentes escolares pouco experientes e qualificados e escolas com processos pouco democráticos têm impacto negativo na proficiência estudantil.

Vale destacar que, com exceção da 8ª série, as maiores proficiências médias são aquelas dos grupos E1, significando que a experiência e qualificação dos dirigentes escolares pode ter maior impacto nos resultados escolares do que o perfil de gestão propriamente dito (grupos D1). De qualquer forma, não parece muito significativa a diferença entre a média de proficiência entre os grupos D1 e E1.

Por outro lado, ao se observar que o mesmo ocorre entre os grupos D2 e E2, isto é, entre eles não parece haver diferença muito marcante, a tese do maior impacto promovido pela experiência dos dirigentes não se sustenta. As diferenças decorrem então, aparentemente, pelo oposto do que foi afirmado. Senão vejamos: os grupos E2, como vimos no capítulo VI, são constituídos por profissionais pouco experientes e com menor qualificação. O que explica então que as escolas destes agrupamentos apresentem melhores resultados que aquelas pertencentes aos grupos D2, as quais possuem um perfil pouco democrático? Justamente esse perfil, pois entre os grupos D2 temos um

¹³⁵ Efeito-professor, efeito-sala de aula, dentre outros. Vide Bressoux, 2003 E Macbeth & Mortimore, 2001.

perfil de experiência parecido com as médias nacional e regionais gerais, e no grupo E2, pouco experiente, temos um perfil que se aproxima da média em termos democráticos, o que quer dizer que a exclusão de elementos positivamente democráticos pode estar relacionada com baixos rendimentos escolares. Em síntese, ao isolarmos os grupos cujos diretores que os compõem têm menor experiência, vemos que aquelas escolas, nas quais há um perfil mais democrático, têm maiores índices na proficiência estudantil, demonstrando que há uma relação positiva entre essas variáveis.

Tabela 7.44. Proficiência e ISE por séries e grupos – SAEB 2003

		Base Geral		D1		D2		E1		E2	
		Proficiência	ISE								
4ª série	Média	166,3	2,2	172,1	2,4	154,5	2,0	174,9	2,5	157,3	2,0
	N	1990		490		107		383		60	
8ª série	Média	230,6	2,4	236,2	2,6	217,5	2,1	235,5	2,6	224,0	2,2
	N	1369		385		53		335		38	
11ª série	Média	258,1	2,8	261,8	2,9	240,2	2,5	263,9	2,9	248,8	2,6
	N	630		233		20		207		10	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

Tabela 7.45. Proficiência e ISE em situações regionais específicas – SAEB 2003

		Grupos				
Série	Região	D1		D2		
		Proficiência	ISE	Proficiência	ISE	
8ª	S	Média	251,1	2,8	226,4	2,8
		N	92		1	
11ª	N	Média	249,9	2,8	243,4	2,9
		N	20		4	
		E1		E2		
Série	Região	Proficiência	ISE	Proficiência	ISE	
11ª	S	Média	282,7	3,3	261,8	3,3
		N	38		2	

Fonte: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003.

O exercício de cotejamento entre os perfis da gestão e da direção escolar e a proficiência estudantil nos mostra um importante papel desenvolvido pela gestão escolar no desempenho das escolas públicas brasileiras. É verdade que os dados provenientes do SAEB não nos permitem contextualizar melhor os modos de organização e funcionamento das escolas ao ponto de identificar os impactos que tem a gestão escolar nos processos mais cotidianos da formação dos alunos. Também é verdade que os fatores sociais, culturais e econômicos são, comprovadamente,

fundamentais para o entendimento da avaliação educacional. Mas, nem aquele problema nem este tiram a importância da análise dos processos de gestão e da consideração do seu perfil quando se procura compreender as razões para os resultados dos testes escolares.

A avaliação como peça do processo de gestão educacional e escolar é sabidamente algo importante. Todavia, pode ela mesma interferir nos resultados escolares aferidos pelos testes. Um maior detalhamento das condições e dos processos de gestão escolar pode auxiliar a diminuir esta característica que os testes estandardizados apresentam, tanto através da revisão das medidas de contexto, quanto através da constituição de medidas longitudinais nesses procedimentos avaliativos.

De qualquer forma, mesmo com todas as ressalvas acerca da estandardização desses testes, parece existir um efeito-gestão, presente tanto no que se refere ao perfil do dirigente quanto da gestão escolar, destacando que a experiência e a qualificação dos diretores, de um lado, e a democratização dos processos de organização e gestão escolar, de outro, resultam, ainda que parcialmente, em melhores resultados estudantis.

Os autores do período clássico são os que mais defendiam uma relação maior entre a gestão escolar, o trabalho do dirigente e a eficiência e a eficácia escolar. Nesse sentido, é importante destacar que esse exercício não encontra relação direta com o perfil do dirigente ou dos processos de gestão escolar conforme aqueles autores normativamente os compreendiam. O que se conseguiu depreender do cruzamento das variáveis dos perfis com a proficiência estudantil é que a democratização da política escolar pode ter algum grau de interferência no rendimento dos alunos. E isso não se soma ao perfil proclamado àquela época. De toda forma, o objetivo deste tópico era de testar os perfis, cotejando-os a um dos elementos mais imediatos (e quiçá mais importantes) da escola que é o resultado do trabalho escolar¹³⁶.

As idéias e o perfil da gestão escolar no Brasil

Mostrar as coisas como elas são, ou como elas se mostram ser, era um dos objetivos deste capítulo. Nesse sentido, a compreensão sobre os elementos que constituem os perfis do dirigente e da gestão escolar e das relações entre esses

¹³⁶ Em que pese se saber que a proficiência estudantil mensurada pelo SAEB não é a expressão do resultado do trabalho escolar. Mas, de outro lado, ela demonstra, ainda que em parte, alguns frutos da ação pedagógica das pessoas que estão nas escolas.

elementos demanda, ainda e por fim, provocar um diálogo maior entre esses dados e análises com o perfil das idéias do campo da gestão escolar no Brasil.

Os estudos ao longo do século XX no campo da gestão escolar no Brasil compreendem que o diretor é um educador que tem a tarefa de coordenar o esforço coletivo desenvolvido na escola, pois a gestão escolar é, antes de tudo, a coordenação deste trabalho com vistas aos objetivos educacionais.

O perfil do diretor apresenta similitudes com essa concepção, dado que ele é um educador (quase 98% tem habilitação mínima em algum nível para a educação) e trabalha coordenando a ação coletiva na escola, através dos processos e instrumentos que a gestão escolar lhe permitem, como vimos, mesmo que por vezes de maneira não tão democrática, como reclamam os estudos pós-1987.

Vimos que os dirigentes das escolas públicas no país são majoritariamente mulheres (78%). Destaca-se o fato de que os estudos dos períodos anteriores a 1987 sequer mencionem as questões de gênero, mesmo considerando que a educação já era um campo de atuação predominantemente feminino. Os autores clássicos poderiam se escusar por esse esquecimento sob o pretexto de que em seu tempo as discussões referentes à desigualdade de gênero eram de menor monta e não tão centrais. Os autores do período seguinte, mesmo produzindo uma crítica forte às bases teóricas e às concepções daqueles outros, também não mencionam a temática e o contexto político e cultural em que viviam poderia lhes dar a devida desculpa. Já no período pós-1987, temos dois estudos, como destacado no Capítulo III, tratando das questões de gênero, todavia nenhum deles destaca a política e as relações de poder no entorno da temática. Ao que parece, é possível que a gestão escolar em qualquer um dos três períodos sendo reconhecida como ação técnica ou como ação política ou como ação pedagógica, não reconhece, ou não se preocupa com quem são os sujeitos que dirigem as escolas e, menos ainda, quem são dirigidos por esses diretores/as. Os aspectos técnicos, pedagógicos, políticos da gestão escolar parecem reproduzir as formas masculinas do mundo social e, conseqüentemente, as desigualdades de gênero.

Todavia, as questões de gênero, mesmo importantes, não podem ser tomadas isoladamente:

Enquanto confirmação da importância das diferenças de gênero na direção escolar, (...) [é importante] também se acautelar contra a idéia de tomar essas diferenças como influências solitárias e unilaterais. De fato, o gênero do diretor/a interage com outros fatores relacionados como onde estão localizados esses/as diretores/as no sistema de ensino (Collard, 2001, p. 352).

Vimos que há sentidas diferenças entre os períodos de estudo e proposição da gestão escolar, mas parece que há um relativo consenso no reconhecimento do diretor como sujeito que está no centro das relações de poder escolares. Nos estudos clássicos, esse reconhecimento condiz com as concepções próprias do período acerca da função de dirigente escolar. Mais do que isso, neste período o diretor não era visto apenas no centro do poder, como principalmente o concentrador do poder. Nos estudos críticos, há divergência sobre essa naturalização da centralização do poder nas mãos do dirigente escolar. Ademais, os autores deste período compreendem que o diretor escolar é tratado como um preposto do estado capitalista e, como tal, tem a tarefa de gerenciar o trabalho coletivo escolar. Após 1987, há um reforço na compreensão do diretor como um amplo articulador das relações educacionais e de outras naturezas, mas que se relacionam com aquelas que têm lugar na escola.

Os dados parecem confirmar essa posição do diretor no centro da política escolar, pois mesmo que em muitas escolas tenhamos a presença de organismos coletivos, como o conselho de escola, adiante novamente destacado, ou uma construção mais coletiva do projeto pedagógico, não há, nos dados advindos dos questionários, elementos que permitam avaliar de forma diferente esta questão. Mais que isto, os próprios questionários destinados aos diretores e professores¹³⁷ pressupõem pelas perguntas que fazem que os diretores estão naquela posição central na escola.

Parte dessa constatação última emerge das perguntas de cunho mais político sobre o possível apoio que o diretor teria das instâncias superiores e da comunidade escolar. Vimos, pelos dados empíricos, que a maioria absoluta dos dirigentes escolares parece não titubear em como se posicionar em relação a essas perguntas. Questionamos, na ocasião, se se tratava de um posicionamento também ele mesmo político da parte dos respondentes. De qualquer jeito, não parece haver muitos elementos para discordarmos das respostas quanto a esse item. Isso significa que, se os diretores realmente têm tal apoio, a tese da contradição da representação que recai sobre o diretor (especialmente se eleito, de alguma forma), conforme apresentada pelos estudiosos do período crítico e os do período pós-1987, não se sustenta, ou ao menos permite avaliar o alto grau de articulação política que os dirigentes têm, dado que, de uma parte, não há contradições tão evidentes ou tão cotidianas entre comunidade escolar e poder público, ou, de outra parte, em caso de existência e persistência dessas contradições, os diretores conseguem

¹³⁷ Vide Anexos II e III.

manter o consenso possível, ou o equilíbrio, conforme prefere Alonso (1976), apesar de estarem exatamente no meio de um fogo cruzado entre aquelas partes.

Somando-se a isto, vimos que os diretores atendem aos interesses dos diferentes segmentos como estratégia política de sobrevivência, modificando inclusive suas aparentes concepções para se conservar no centro da cena política. Atender aos interesses dos superiores hierárquicos e aos da comunidade escolar faz parte desse jogo político. Isso condiz, ao que tudo indica, com as concepções de todos os períodos, pois não parece haver controvérsias sobre a existência de uma face política do diretor escolar¹³⁸.

Desde Antônio Carneiro Leão até os estudos mais recentes, o diretor é reconhecido, ainda que não tendo esta face como a principal, como um sujeito que desempenha uma função que tem alguma natureza política. A diferença entre os autores ao longo dos três períodos analisados recai sobre a serviço de que(m) esta face política do diretor escolar deve se posicionar. Se no período clássico, o diretor era uma espécie de representante do poder público central, na medida em que tinha, antes de tudo, a tarefa de manter o estabelecimento público em ordem, bem como garantir o controle sobre os trabalhadores que atuavam na escola; nos períodos da crítica e pós-1987, essa concepção foi fortemente denunciada, mas não se discutiram com a devida profundidade as contradições e amplitude da natureza política do diretor escolar. Os dados apresentados e analisados anteriormente confirmam a natureza política da direção escolar, desde as formas de escolha dos dirigentes, passando pelas relações de gênero, e cruzando-as com a existência, construção e funcionamento do CE e do PP, até essas últimas discussões sobre a participação comunitária e os apoios e interferências na gestão escolar.

É possível mais um destaque nas diferenças entre esses períodos no que tange à natureza política da função de diretor escolar. Refere-se à imbricação e mescla entre os conceitos de direção e gestão escolar. No período clássico, havia uma menor separação entre pessoa e processo dirigente. Apesar dos esforços dos autores desse período em conceituar a gestão escolar (então administração escolar), não houve esforço maior sobre a conceituação da direção escolar. Nos períodos seguintes, essa separação parece melhor identificada. No cotidiano das escolas, parece que há um pouco de cada concepção. Nas escolas onde os diretores foram eleitos, há melhor funcionamento de organismos coletivos, assim como há uma ação mais coletiva e participativa em geral,

¹³⁸ A exceção talvez fique por conta de Myrtes Alonso (1976).

sugerindo que os processos de gestão têm, em alguma medida, uma certa autonomia em relação à direção escolar, o que marca os limites entre a gestão e a direção. Na outra condição, temos as escolas cujos diretores foram indicados, nas quais a ação coletiva nos processos de gestão escolar é de menor presença, permitindo avaliar que, nesses casos, a direção controla mais fortemente esses processos, subsumindo-os, sugerindo dessa forma que a direção escolar engloba na prática todos os processos de gestão. A direção, neste caso, não é parte da gestão, ela a domina de tal forma, que se confundem na figura pessoal do dirigente.

Um outro elemento importante de ser destacado se refere a outra possível contradição, entre as faces administrativa e pedagógica da função. Para os autores do período clássico não parece restar dúvidas: o diretor é um administrador que tem um papel administrativo e institucional que se centra, em larga medida, na ação pedagógica desenvolvida na escola. Isto é, sua função é justamente, através da ação administrativa, dar as condições adequadas para o desenvolvimento das ações pedagógicas. Contudo, a ênfase nessa ação administrativa levou os autores críticos a se posicionarem contrariamente àquela concepção e a perceberem aquelas faces como contraditórias, não em sua essência, mas na ação prática dos diretores. Os professores das escolas públicas, através dos dados dos seus questionários, parecem perceber que os diretores se dedicam mais às ações administrativas do que às ações pedagógicas, o que, de certa forma, confirma a concepção da escola clássica, e, por isso, confirma a crítica dos autores do período seguinte. Todavia, a natureza da função não parece ser de uma contradição entre aquelas faces, como discutido no capítulo V. Se isso ocorre é possivelmente por pressão exercida sobre o diretor para que priorize as ações mais administrativas, *stricto sensu*, ou por opção/concepção dele. Em qualquer dos casos, parece haver um problema: uma menor centralidade pedagógica na ação do dirigente escolar.

Essa falta de centralidade pedagógica pode ser responsável pelo *efeito-gestão*, pois se os possíveis impactos do perfil da gestão e do gestor no rendimento estudantil advêm de um lado, da experiência e qualificação do dirigente e, de outro, da democratização das relações escolares, isso só ocorre porque tanto a experiência e a qualificação, quanto a democracia potencialmente ampliam a disposição ao diálogo, como vimos. Em outras palavras, se se considera que os dirigentes mais preocupados com os aspectos pedagógicos são os das escolas com melhores rendimentos pedagógicos, temos que o perfil do dirigente experiente, qualificado, dirigindo escolas de maneira mais democrática se encontra com a concepção de um diretor mais dedicado

às causas pedagógicas, pois o diretor daquele perfil está nas escolas com mais elevados índices pedagógicos. Isso tudo quer dizer que o diretor escolar com perfil mais próximo das concepções mais clássicas aparentemente apresenta piores resultados pedagógicos e a gestão escolar com perfil mais próximo das concepções do período pós-1987 parece estar mais articulada com os mais elevados resultados estudantis nos testes estandardizados.

Um último aspecto diz respeito à idéia de que a gestão é um processo que recai sobre a ação coletiva, que, como vimos, também está presente nos três períodos analisados. No período pós-1987, isso se expressa pelo surgimento e/ou aprofundamento da temática da gestão democrática¹³⁹. A gestão escolar, mais do que ser a coordenação do esforço coletivo, parece se pautar pelas decisões coletivas, ainda que somente seja possível identificar a existência de ações e instrumentos coletivos e alguma coisa sobre o seu funcionamento e composição, como já destacado. As escolas possuem CE e PP. Os CE funcionam minimamente. O PP teve a participação dos professores na sua construção. Pesquisa desta natureza não consegue, todavia, avaliar a dimensão da socialização do poder que potencialmente essas ações, instrumentos e processos permitem. Isso só parece possível com investigações que adentrem mais na escola e capturem o movimento cotidiano da política escolar. Ainda assim, parece que há avanços no sentido da ampliação da democracia na gestão escolar, porque a simples existência e crescimento desses instrumentos e processos já permite compreender que há mais espaço para o desenvolvimento da gestão democrática¹⁴⁰.

Apesar de várias semelhanças, o perfil do diretor escolar não se equivale plenamente ao perfil prescrito no período clássico, porque o diretor não é um

¹³⁹ É sabido que a gestão democrática não surgiu após 1987, mesmo porque os autores do período denominado nesta tese de clássico já faziam referências a questões que poderiam se articular com a democratização da gestão da educação. Todavia, a presença sistemática desse tema na ordem do dia das pesquisas e trabalhos acadêmicos no campo da gestão escolar ocorreu naquele período.

¹⁴⁰ Ademais, tem havido crescimento do número de escolas que possuem CE e que construíram o PP de forma mais coletiva. A tabela a seguir, de caráter ilustrativo, demonstra esses dados comparando os resultados do SAEB de 2001 com o de 2003.

Tabela 7 notas.6. Comparativo CE e PP – SAEB 2001 e 2003

	Ano	
	2001	2003
Escolas sem CE	17,2	12,5
CE se reuniu 3 ou mais vezes	64,7	67,8
Não há PP	13,4	10,9
PP: adotado modelo da secretaria	21,2	12,9
Professores e diretor fizeram o PP juntos	43,6	54,8

Fontes: *Microdados SAEB 2003*, MEC/INEP, 2003; *Microdados SAEB 2001*, MEC/INEP, 2001.

Valores em percentuais

administrador no sentido mais estrito, nem conduz um processo essencialmente técnico-administrativo que é a gestão escolar. Também, não condiz com as avaliações do período da crítica, no qual o diretor era denunciado como um gerente do estado capitalista.

Os dados sobre a existência e funcionamento do conselho de escola, sobre a existência e construção do projeto pedagógico, sobre as formas de escolha dos diretores, destacadamente as que apontam um razoável número de diretores eleitos mesmo em uma maioria de diretores indicados, assim como sobre a participação comunitária e sobre as relações políticas na/da escola, denunciam a natureza eminentemente política da direção e da gestão escolar, pouco trabalhada pelos dois períodos iniciais da produção científica no campo.

Os diretores, na condução dos processos de gestão, demonstram construir consensos, tanto com os pares, quanto com a comunidade escolar e com o estado. Esse grau de concordância entre as instâncias políticas (professores e comunidade, diretores e seus superiores na administração do sistema de ensino) pode ser só aparente, ou demonstrar a aspiração dos dirigentes, mas ao mesmo tempo demonstra a consciência que essas pessoas têm na compreensão de que a sua função é de mediação e coordenação político-pedagógica, cujas tarefas se articulam, de alguma forma, com a necessidade de contornar crises e contradições entre aquelas instâncias. Mesmo não condizendo com a realidade, demonstram que há na escola mais problemas de natureza política do que os diretores gostariam de assumir. As pesquisas começam a dar destaque a esses aspectos após 1987, mas ainda em grau aparentemente pouco suficiente.

Em síntese, aquela desarticulação entre o perfil das idéias sobre a gestão escolar e o perfil do dirigente e da gestão escolar se deve (a) ao fato de que aquelas idéias estão debatendo um outro contexto e um outro tempo da organização e gestão da escola, nos quais havia nas escolas outros problemas e com outros graus de complexidade, conseqüentemente os dirigentes e os processos de gestão que comandavam tinham outro perfil, mas é necessário que se destaque que aquela desarticulação também se deve, e talvez principalmente, (b) à constatação de que não estudos empíricos, isto é, não trabalharam com o que de fato existe(ia) nas gestões escolares no país. Se isso é verdade para os dois períodos iniciais, de outro lado parece estar mudando, pois no terceiro período histórico analisado, há um número maior de pesquisas indo às escolas, conhecendo-as por dentro e tendo mais condições de identificar, bem de perto, quem

são os dirigentes escolares e como se organizam as escolas quanto aos processos de gestão.

Em que pese essa desarticulação, há algum sincronismo entre os perfis. E isso é devido ao fato de que, apesar de os períodos iniciais se dedicarem pouco ou nada a pesquisas empíricas, os estudos científicos não são voltados apenas à descrição e análise do mundo real. A ciência também modifica o mundo, mesmo sem se tratar de ciência aplicada, no sentido mais estrito, pois interfere no mundo apresentando suas teses, hipóteses e sínteses que, se não explicam como as coisas são/acontecem, interagem com os fenômenos e sujeitos reais, responsáveis por aquelas coisas, a ponto de sugerir como o mundo deveria se organizar.

Na educação, em particular na gestão educacional, a pesquisa tem esta forte marca normativa. A prescrição apresentada pelos estudos brasileiros sobre a gestão escolar produzidos ao longo do século XX e que foram mapeados nesta tese tem a força do poder acadêmico (Bourdieu, 1998) e do poder do discurso competente (Chauí, 1999) e é capaz de moldar as pessoas e as suas formas de agir na condução das escolas públicas. De outro lado, a teoria no campo da gestão escolar apresenta alternativas para a solução de problemas que são utilizadas pelos sistemas de ensino e pelas escolas, de sorte que na medida em que o modelo prescrito seja adotado, o perfil da gestão e do dirigente se assemelha àquela prescrição.

CONCLUSÃO

Esta tese apresentou um conjunto relativamente amplo de dados bibliográficos e estatísticos, que organizados e analisados permitiram a construção de um perfil da gestão escolar no Brasil.

O mapeamento da produção acadêmica, tarefa primeira desta pesquisa, identificou três períodos com perfis distintos. O primeiro deles, aqui denominado de período dos estudos clássicos, caracteriza-se por uma aparente sinonimização entre pessoa dirigente e processo de gestão escolar, pois centra fortemente a responsabilidade administrativa da instituição escolar na figura do diretor. É um período em que o campo de conhecimento começa a ser construído, e para tanto há grande importação de idéias produzidas em outros lugares do mundo e em outros campos de conhecimento, em particular, na administração de empresas, a ponto da então administração escolar ser compreendida como uma especialização da administração geral, a despeito de ela possuir um objeto bastante definido: a organização administrativa, institucional e pedagógica da escola. No horizonte dos autores desse período estava a necessidade de se construir uma escola de massas que não fosse dispendiosa em excesso (eficiência) e que apresentasse os resultados que dela se espera (eficaz), modelo de escola esse que deveria superar, de um lado, o atraso técnico e científico do país e, de outro, que ampliasse a escolarização para segmentos da população que a escola elitista do começo do século XX não atingira. O administrador escolar, assim, tem esta tarefa: gerenciar um empreendimento público, coordenando administrativamente os esforços coletivos em uma instituição que tem sua razão na ação pedagógica, buscando formar mais e melhor as crianças e jovens estudantes brasileiros.

O segundo período foi denominado neste trabalho de estudos críticos, iniciado no final da década de 70. Este é um período em que o contexto político brasileiro provocava nos pesquisadores um grande sentimento de defesa de princípios como a democracia, o diálogo, a igualdade, e um posicionamento contrário às formas mais tecnocráticas de se organizar a educação e a escola. São autores que criticavam a concepção então bastante difundida de que o diretor é um gerente da escola e que a boa gestão escolar se resumia em domínio técnico correto dos procedimentos administrativos. Surge de maneira mais uniforme, neste período, um entendimento de que a gestão escolar é um processo político-pedagógico e, como tal, tanto pode estar a

serviço da manutenção das condições sociais, políticas e econômicas da sociedade, como pode se propor na condição de uma ferramenta de mudança social.

O terceiro período, aqui apenas destacado como pós-1987, sem nenhuma nomenclatura em particular, é um período de grande crescimento quantitativo dos estudos e apresenta uma grande diversidade de temas e abordagens na pesquisa em gestão escolar. Há algumas marcas mais fortes da produção neste período, identificáveis no reconhecimento que a maioria dos estudos faz acerca da natureza política da gestão escolar, na defesa da democracia na escola, destacando-se a ênfase nas formas de escolha de diretores e nos organismos coletivos de gestão como o conselho de escola, assim como na preocupação com as diferentes concepções que surgiam sobre a autonomia escolar.

Os dados estatísticos trabalhados nesta tese, segundo objetivo da pesquisa, emergem dos microdados do SAEB 2003. E com eles foi possível construir um perfil do diretor escolar, cuja síntese está expressa no quadro a seguir:

Quadro C.1. Síntese do perfil pessoal – diretor de escola básica no Brasil – SAEB 2003

Mulher

Com mais de 40 anos de idade

Com curso superior

Experiente profissionalmente, com mais de 10 anos de trabalho na educação

Recebendo entre 4 e 9 salários-mínimos

Há neste perfil, uma forte marca da desigualdade de gênero, pois mesmo as mulheres sendo maioria proporcional na ocupação da função, os homens ganham mais e ascendem à função com menos idade e experiência e destacadamente ocupam proporcionalmente mais as direções das escolas de 4ª série, nas quais o poder simbólico parece ser ainda menos explícito.

O perfil dos diretores confirma que ocupam uma posição central na instituição, coordenando a política escolar por bastante tempo, reforçando com isto ainda mais o poder que centralizam. Mas, há crescente número de diretores novos na função, porém ainda assim, se trata de profissionais experientes na educação e qualificados.

O quadro a seguir sintetiza o perfil dos processos e instrumentos de gestão escolar construído durante a pesquisa.

Quadro C.2: Síntese do perfil dos processos de gestão escolar – SAEB 2003

Diretores foram escolhidos por indicação

Escolas com conselho de escola ativo

Professores e diretores construíram coletivamente o projeto pedagógico

As comunidades utilizam os espaços escolares

As comunidades apóiam as direções

Os diretores têm o apoio das instâncias superiores

Há trocas de informações entre diretores

A gestão escolar não sofre interferências políticas externas

Apesar de um número significativo de escolas ainda possuir diretores indicados pelos administradores dos sistemas de ensino ou por políticos, a democratização da gestão escolar é crescente, pois, ainda que não apareça no quadro acima, o percentual de escolas cujos diretores foram eleitos é representativo, assim como a maioria das escolas possui conselhos que declararam funcionar ativamente e construíram projetos pedagógicos contando com a participação dos docentes.

A democracia parece ser pedagógica para a própria organização da escola, pois o perfil mostra que as escolas cujos diretores foram eleitos têm conselhos mais ativos e construíram projetos pedagógicos de forma mais independente e com mais participação coletiva.

O perfil também indica a importância da experiência dos diretores. Aparentemente, os profissionais mais experientes têm mais disposição ao diálogo com os seus pares e com as comunidades do que os mais novos na profissão da educação.

A tese de que as mulheres são mais colaborativas do que os homens aparece também no perfil, a despeito de não haver aqui diferença tão significativa, mas o suficiente para permitir considerar que as formas como as mulheres lidam com as relações de poder pode ser diferente das formas como os homens o fazem. Apesar disso, as diretoras mulheres parecem se envolver menos com as comunidades do que os diretores homens.

O perfil ainda destaca a grande receptividade que têm os diretores com a presença da comunidade em atividades na escola, possibilitando o questionamento sobre o grau e forma desta presença, considerando a existência de um mito da participação, que avalia como politicamente inadequadas as ações que excluem a presença da comunidade, mesmo quando esta participação é absolutamente passiva.

E, fazendo coro com aquele comportamento descrito no parágrafo anterior, o perfil demonstra que a política escolar, centrada na figura do diretor, é articulada de maneira a consensualizar o máximo possível entre os interesses da comunidade e as disposições dos sistemas de ensino, traduzidas pelos posicionamentos das instâncias superiores ao diretor.

O terceiro objetivo inicialmente previsto nesta tese dizia respeito ao cotejamento entre o perfil do diretor e dos processos de gestão com os resultados estudantis. A tese confirmou que a gestão escolar tem um importante papel no desempenho das escolas públicas brasileiras. Mesmo os fatores sociais, culturais e econômicos dos alunos sendo fundamentais para o entendimento dos resultados da avaliação educacional, isto não retira o impacto que o perfil do diretor e dos processos de gestão promovem nesses resultados. O cotejamento dos perfis com os resultados demonstrou que as escolas menos democráticas estão localizadas nas regiões mais pobres, possuem dirigentes menos experientes e menos qualificados, atendem população pobre que apresenta baixo rendimento escolar. De outro lado, também mostrou que as escolas mais democráticas estão predominantemente localizadas nas regiões mais ricas, possuem diretores mais experientes e qualificados, atendem população com melhores condições socioeconômicas que apresenta alto rendimento escolar. Isto quer dizer, que o perfil do diretor e da gestão escolar são elementos que se somam a um conjunto de outros aspectos responsáveis pelos resultados escolares, mas não deixam de ser variáveis importantes para a compreensão dos resultados estudantis, permitindo-se concluir que há uma espécie de *efeito-gestão* nas escolas públicas de educação básica no Brasil, no qual os diretores mais experientes e qualificados e as escolas com processos mais democráticos de gestão tendem a ter alunos que apresentam melhores resultados escolares.

Finalmente, os perfis permitiram, ao serem cotejados, apresentar algumas respostas para a questão que provocou a pesquisa. O objetivo mais importante da tese era justamente o que se articula diretamente ao problema de pesquisa, e que aponta para a necessidade de se conhecer as possíveis relações entre as idéias construídas pelos autores brasileiros e a organização e gestão escolar atualmente, ou seja, procura encontrar relações entre o que se propôs teoricamente para o campo de ação e o que de fato ocorre na gestão das escolas brasileiras.

E, neste sentido, a pesquisa concluiu que os perfis do diretor e dos processos de gestão encontram conexão com as idéias construídas na produção acadêmica sobre a

gestão escolar, de alguma maneira, e isto é devido, em parte, às formas, contexto e motivações para a construção das idéias do campo no correr da história. Por vezes a teoria está descolada da realidade, não explicando como e as razões para os fenômenos ocorrerem, mas apontando os caminhos que deveriam ser trilhados pelas pessoas nas organizações sociais. Este caráter normativo da pesquisa, muito comum no campo da gestão escolar, tem impactos tanto na formação dos dirigentes (inicial e continuada) e, por isto, na construção do idéário desses sujeitos, quanto na apresentação de alternativas e modelos para a organização e gestão escolar. Outras vezes, a teoria mergulha e adentra mais a educação escolar, analisando a realidade na procura por explicações para os fenômenos que ali ocorrem. A identificação e explicação causal de problemas correlatos a esses fenômenos também permite aos dirigentes escolares e dos sistemas de ensino, a elaboração de alternativas e modelos para a gestão escolar. Em uma ou em outra perspectiva, a teoria tem impacto na organização da realidade escolar, pois carrega consigo o poder acadêmico (Bourdieu, 1998) e o poder do discurso competente (Chauí, 1999), com o potencial de criar concepções e/ou interferir na definição das trajetórias das políticas escolares.

Mas, de outro lado, as análises permitem avaliar que parece ocorrer ainda um deslocamento da prática na teoria. Nem sempre as formas como os autores percebem a realidade escolar condizem com o que de fato existe, uma vez que durante um bom tempo a maioria das pesquisas no campo da gestão escolar centravam-se mais na análise de teorias do que em avaliação sobre o que ocorria nas direções e gestões das escolas existentes. Este descolamento entre o que os autores estudavam e o que se passava nas gestões escolares certamente é responsável pela parcela de distanciamento entre o perfil das idéias e os perfis do diretor e dos processos de gestão. Ademais, este cotejamento entre os perfis coloca em questão objetos que estão, parcialmente, um tanto distantes no tempo entre si, dado que parte considerável dos estudos analisados é bastante anterior a 2003, ano da coleta dos dados nas escolas públicas. O que quer dizer que se trata de estudos, de um lado, e de questionários, de outro, que expressam tempos e contextos muito diversos, possibilitando compreender em alguma medida o grau de distanciamento entre aqueles perfis.

Por fim, todo esse conjunto de elementos descritos e analisados, na constituição do perfil da gestão escolar no Brasil, mesmo não explicando todas as tramas e soluções cotidianas das escolas, nos seus processos de gestão, mesmo não sendo possível compreender a partir desses dados como e porque escolas e dirigentes com perfis

parecidos apresentam resultados e têm problemas muito diferentes, ainda assim permitenos perceber que o perfil construído nesta tese expressa faces importantes da realidade escolar, que merecem ser mais e melhor investigadas.

BIBLIOGRAFIA

TESES E DISSERTAÇÕES CITADAS:

ALBUQUERQUE, Rosa M.C.N. 2003. Faces da gestão escolar: análise dos níveis de autonomia no processo do projeto político pedagógico. Mestrado (Educação). Campo Grande: UCDB.

ALMEIDA, Maria L. G. 1993. Possibilidades e desafios de gestão democrática em escola pública (contexto paulistano de 89-92). Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.

ARANTES, Clóvis. 1999. *Gestão democrática, imaginário e cotidiano: o caso da Escola Estadual "19 de julho", no município de Peixoto de Azevedo – Mato Grosso, no período de 1985 a 1990*. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.

ARAÚJO, Ducilene de C. 2004. *Gestão da escola pública: análise da prática do diretor em uma instituição do ensino público estadual de Manaus*. Dissertação de Mestrado (Educação). Manaus: UFAM.

ARAÚJO, Eneida M. T. 1998. Os mecanismos de ação coletiva na gestão da Escola Pública. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.

BEDÊ, Edgar D. A. T. 2002. Escola de Aço: da qualidade total à privatização. Dissertação de Mestrado (Educação). Niterói: UFF.

BERALDI, Maria J. 2003. A produção do Programa de Pós-graduação em Educação da UNESP/Marília na área de administração da educação (1991-2000). Dissertação de Mestrado (Educação). Marília: UNESP.

BERTAN, Tereza C. 1997. Os cargos de direção das escolas públicas no Paraná: a trama das relações de poder. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP.

BORGES, Ivonete S. 1997. A conquista da autonomia como pré-requisito do processo de democratização da escola pública de qualidade. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UCB.

BRITO, Angela M. 2002. A gestão escolar e sua relação com o projeto pedagógico: estudo da experiência realizada nas escolas da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul. Dissertação de Mestrado (Educação). São Carlos: UFSCar.

BRITO, Regina L. G. L. 1998. ESCOLA, Cultura e clima - ambiguidades para a administração escolar. Tese de Doutorado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.

BUENO, Mírian R. 1994. A relação família escola - um diálogo possível? Dissertação de Mestrado (Educação). Belo Horizonte: UFMG.

CALIL, Elisa S. 1994. *Escola sem grade: um passo além da participação comunitária*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: PUC-SP.

CAMARGO, Rubens B. 1997. *Gestão democrática e nova qualidade de ensino: o conselho de escola e o projeto de interdisciplinaridade nas escolas municipais da cidade de São Paulo (1989-1992)*. Tese de doutorado (Educação). São Paulo: USP.

CARVALHO, Cecília de. 1992. Conselho de escola: um caminho para a participação? Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.

- CASTRO, Magali de. 1994. Relações de poder na escola pública de ensino fundamental: uma radiografia a luz de Weber e Bourdieu. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.
- CISESKI, Ângela M. B. R. A. 1997. Aceita um Conselho? Teoria e Prática da Gestão Participativa na Escola Pública. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- CORREA, Bianca C. 2001. Possibilidades de Participação Familiar e Qualidade na Educação Infantil. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- CORREIA, Maria Z. S. 2003. *Gestão escolar democrática na escola pública em Pernambuco: uma experiência da década de 80*. Dissertação de Mestrado (Educação). Recife: UFPE.
- CORROA, Vera L. A. 1993. A experiência das escolas cooperativas em Maringá-PR. Dissertação de Mestrado (Administração Pública). Rio de Janeiro: FGV.
- COSTA, Alice. 1997. Qualidade Total na educação: investigando o conceito. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: PUC-SP.
- COSTA, Francisca M. 2003. Gestão democrática: um olhar sobre a participação dos professores e o desempenho dos alunos de ensino médio no norte do Tocantins. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UCB.
- COSTA, Maria L. C. 1994. Gestão democrática da escola pública – uma questão de qualidade. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- CROCE, Marta L. 2003. *O ensino com pesquisa no curso de pedagogia: formando gestores para a educação*. Dissertação de Mestrado (Educação). Curitiba: PUC-PR.
- DOURADO, Luiz F. 1990. *Democratização da escola: eleições de diretores, um caminho?* Dissertação de Mestrado (Educação). Goiania: UFG.
- DUARTE, Lauriberto Ap. 1999. A construção do projeto político-pedagógico na visão dos diferentes sujeitos de uma escola da rede pública de ensino. Dissertação de Mestrado (Educação). São Carlos. UFSCar.
- FAGUNDES, Vera L. P. 1997. O pensar e o fazer na organização do trabalho na escola: análise crítica da experiência de gestão compartilhada no E.B. Alberto Schmitt – região de Itajaí – SC. Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.
- FERNANDES, Manuel J. P. 2001. Entre o sindicato e o grêmio: como se organiza o trabalhador aluno. Dissertação de Mestrado (Educação). Fortaleza: UFCE.
- FLORES, Daniel G. 2003. *Construindo uma gestão participativa no Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – Unidade Amim Jundi*. Tese de Doutorado (Educação). Marília: UNESP.
- FORTUNA, Maria L. A. 1997. A democratização da gestão na escola pública: uma possibilidade de reflexão sobre seus condicionantes subjetivos. Tese (Doutorado em Educação). São Paulo: USP.
- FRANÇA, Robson L. 1997. Clima Organizacional Escolar e a influência nas relações entre professores e administradores. Dissertação de Mestrado (Educação). Uberlândia: UFU.
- FREIESLEBEN, Fernando B. 2003. As escolas técnicas da região metropolitana de Porto Alegre-RS e a excelência em gestão da qualidade. Dissertação de Mestrado (Engenharia da Produção). Santa Maria: UFSM.

- FURLANETTI, Maria P. F. M. 1996. *O papel do diretor na construção de uma escola de sucesso*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: PUC-SP.
- GALVÃO, Juarez B. 1998. *Escola: Encontros, Desenvolvimentos e Reencontros do Uno e do Múltiplo*. Dissertação de Mestrado (Educação). Piracicaba: UNIMEP.
- GARCIA, Teise O. G. 1995. *Gestão democrática: desafios para a ação coletiva em uma escola de Diadema*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- GASPAR, Selma D. 2004. *A autonomia da escola pública um processo em construção*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: Unicidade.
- GATTIBONI, Luiza M. K. 2001. *Participação dos pais e responsáveis na gestão escolar*. Dissertação de Mestrado (Educação). Porto Alegre: PUC-RS.
- GHANEM JÚNIOR, Elie G. G. 1992. *Lutas populares, gestão e qualidade da escola pública*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- GOMES, Francisco C. 2004. *O perfil dos diretores da Escola Fundamental e seus estilos de gestão. Um estudo a partir do Saeb 2001*. Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: PUC-RJ.
- GOMES, Antônio J. 2001. *Cooperativas educacionais no Brasil - a busca de alternativas para a escolaridade básica de segmentos da classe média*. Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP.
- GONÇALVES, Dalva C. 1992. *Administração de conflitos na escola*. Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: UFRJ.
- GONÇALVES, Maria Dativa S. 1980. *Dimensões críticas no estudo da especificidade da administração educacional*. Dissertação de Mestrado (Educação). Curitiba: UFPR.
- GRIBOSKI, Claudia M. 2004. *O estilo de gestão das escolas municipais de Santa Maria como requisito para a qualidade*. Dissertação de Mestrado (Engenharia da Produção). Santa Maria: UFSM.
- GUEDES, Gilmar B. 2002. *A caixa escolar como indutora da descentralização financeira: uma reflexão sobre a Caixa como entidade de direito privado no município de Natal*. Dissertação de Mestrado (Educação). Natal: UFRN.
- HORA, Dinair L. 1992. *A gestão democrática em educação e a relação escola-comunidade: artes e ofícios*. Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.
- HIENE, Paulo R. 2002. *Os Prêmios da Qualidade como Modelos de Diagnóstico em Serviço - Um Estudo de Caso no Ensino Público*. Dissertação de Mestrado (Engenharia da Produção). Itajubá: UNIFEI.
- HORA, Genicleide S. 2002. *Gestão escolar participativa: um desafio relacional e organizacional*. Dissertação de Mestrado (Educação). Salvador: UFBA.
- HUET, Aparecida B. S. 2000. *Construindo a Proposta Pedagógica da Escola: Vivendo a Política Educacional em Diferentes Tempos e Lugar do Sistema de Ensino*. Tese de Doutorado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.
- ISASA, Elsa E. 2000. *Del status académico a la política electiva de directores: un camino sin retorno*. Dissertação de Mestrado (Educação). Porto Alegre: PUC-RS.

LIMA, Eriselton S. 2004. *Gestor escolar: formação específica faz diferença na atuação? Um estudo no Distrito Federal*. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UCB.

LIMA, Helena I. 1989. Modelo alternativo de regime escolar para cursos de nível superior no Brasil. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.

LIMA, Lúcia S. 1988. *Perfil do administrador escolar nas escolas de primeiro e segundo graus da rede oficial e particular de ensino*. Dissertação de mestrado (Educação). Piracicaba: UNIMEP.

LIMA, Marisete F. 1999. A psicologia em teses de administração escolar. Tese de Doutorado (Psicologia). Campinas: PUCCamp.

LIMA, Maria R. C. 2002. Administração da educação no Brasil na década de 1990: entre a competitividade e a humanização. Dissertação de Mestrado (Educação). Marília: UNESP.

LUCCHESI, Martha A. 1995. A tramalidade do poder no cotidiano da escola. Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.

LUZ, Helen C. A. 2004. Administração Escolar no Brasil: reflexão e crítica sobre o pensamento de Carneiro Leão. Dissertação de Mestrado (Educação). Marília: UNESP.

MAIA, Graziela Z. A. 2004. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. Tese de Doutorado (Educação). Marília: UNESP.

MALDI, Rita M. N. 2002. O Papel Pedagógico do Diretor Escolar na Produção Discente dos Cursos de Pós-Graduação em Educação das Universidades Paulistas (1970-1999). Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UCB.

MARCILI, Silvana. 2001. Desvio de Função: Transgressão do Poder na Administração Escolar. Dissertação de Mestrado (Educação Escolar). Araraquara: UNESP.

MARKUS, Maria E. 1997. Conselho de pais e mães o desafio participativo numa proposta de democratização da escola pública. Dissertação de Mestrado (Educação). Cuiabá: UFMT.

MARTELLI, Andréa C. 1999. Gestão escolar: mudança de paradigma ou uma nova nomenclatura para um velho modelo? Dissertação de Mestrado (Educação). Campinas: UNICAMP.

MARTINS, Liliana G. A. 2002. Administração Escolar: Reflexões para a formação do professor em serviço. Dissertação de Mestrado (Educação). Campo Grande: UCDB.

MINASI, Luís F. 1997. Participação Cidadã e Escola Pública: a importância da APM. Dissertação de Mestrado (Educação). Campinas: UNICAMP.

MONTENEGRO, Neisse F. 1991. O conselho de escola e a gestão participativa. Dissertação de Mestrado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.

MUNIZ, Arnaldo B. 1999. Gestão democrática e qualidade do ensino: um estudo com escolas municipais de Rio Branco/AC. Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: UFRJ.

MUTIM, Avelar L. B. 2000. Gestão Escolar Participativa: Sonho e Realidade. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.

- NUNES, Carla A. S. 2000. *Gestão Democrática da Educação: a ação colegiada nas escolas municipais de Aracajú-SE*. Dissertação de Mestrado (Educação). Aracajú: UFSE.
- OLIVEIRA, Alderi A. 2003. *Gestão participativa: uma (in)viabilidade na estrutura organizacional das escolas públicas de Manaus*. Dissertação de Mestrado (Educação). Manaus: UFAM.
- OLIVEIRA, Aline S. 2002. Fatores preditores da qualidade na escola pública: o caso da escola rurbana de Vargem Bonita. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- OLIVEIRA, Edson G., 1999. Associação de Pais e Mestres - Origem e Evolução na Rede Pública de Ensino no Estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP.
- OLIVEIRA, Eliane B. F., 1999. A participação da Associação de Pais e Mestres e sua relação com o administrador escolar: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado (Educação). São Carlos: UFSCar.
- ORDONHES, Maria I. 2002. O Papel Pedagógico do Diretor Escolar na Produção Discente dos Cursos de Pós-Graduação em Educação das Universidades Paulistas (1970-1999). Dissertação de Mestrado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP.
- PALUMO, Eliana S. 1996. A Expressão do Poder na Organização da Escola e a Potência Subterrânea de Resistências dos Atores de seu Cenário. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- PEPE, Thereza M. F. A. 1995. *A gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo (1989-1992)*. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- PEREIRA, Waléria F. 2004. Democracia, participação, dominação: a contribuição de Weber para pensar a gestão escolar. Dissertação de Mestrado (Educação). Uberlândia: UFU.
- PERES, Maria H. M. 1989. *O papel do diretor no processo de democratização da escola*. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- PINTO, José Marcelino R. 1994. *Administração e liberdade: um estudo do conselho de escola à luz da ação comunicativa de Jürgen Habermas*. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP.
- PINTO, Celeida B. G. C. 2001. O processo de construção do conhecimento na quinta série do ensino fundamental: as inter-relações cognitivas e afetivas professor-aluno e as implicações para a gestão escolar. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UCB.
- PIOLA, Ilka S. B. 1987. Aspectos do poder na organização educacional - uma análise do nível operativo. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- POLIZELLIO, Dermeval L. 2000. Educação e organização: alguns impactos da globalização sobre a gestão da educação em quatro escolas brasileiras. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP.
- QUINONERO, Eliane G. 2002. Contribuições do sistema de ensino na construção do sujeito coletivo na escola. Dissertação de Mestrado (Educação). Piracicaba: UNIMEP.
- RECAMAN, Dorcas R. S. 1996. Projeto político-pedagógico em construção na gestão democrática da escola pública. Dissertação de Mestrado (Educação). Vitória: UFES.

- RIBEIRO, Djeissom S. 2001. Para uma teoria da administração escolar no Brasil: existe um modelo teórico? Dissertação de Mestrado (Educação). Marília: UNESP.
- ROCHA, Maria Ap. Q. 2000. Tomada de decisão na escola: os desafios da participação. Dissertação de Mestrado (Educação). Juiz de Fora: UFJF.
- ROSA, Renilda M. 2004. *O papel do diretor na escola cidadã*. Dissertação de Mestrado (Educação). Uberaba: UNIUBE.
- ROSÁRIO, Luciana M. 2000. Gestão Escolar e Violência na Tensão Fundadora em Poder e Potência. Dissertação de Mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- SÁ, Maria C. A. C. 2004. Políticas educacionais e o grêmio estudantil em escolas públicas municipais da cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado (Administração, Comunicação e Educação). Santos: USM.
- SABOYA, Maria C. L. 2004. *Direção Escolar: na interface do masculino e feminino. Um estudo de gênero sobre diretores de escolas e suas representações sobre seu trabalho*. Dissertação de mestrado (Educação). São Paulo: USP.
- SALES, Josete O. C. B. 1993. A proposta de gestão colegiada no cotidiano da escola pública. Dissertação de Mestrado (Educação). Fortaleza: UFCE.
- SAMARTINI, Luci S. 1994. Direito de voz: a participação de pais e alunos na gestão da escola pública de 1º e 2º graus. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.
- SANTOS, Ademir dos. 2001. Avaliação do clima organizacional na escola: um estudo exploratório. Dissertação de Mestrado (Psicologia). São Paulo: USF.
- SANTOS, Janine M. C. 1990. Estruturas de burocracia e poder na educação - análise das relações entre diretor, professor e aluno. Dissertação de Mestrado (Educação). Piracicaba: UNIMEP.
- SANTOS, Joana D., 2003. Plano de Desenvolvimento da Escola: um estudo sobre o processo de implementação e seus impactos para a gestão escolar e a qualidade do ensino. Dissertação de Mestrado (Educação). Recife: UFPE.
- SANTOS, Laila M. 2003. O pedagógico e o administrativo no processo de gestão escolar - da concepção e das articulações na escola pública. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- SANTOS, Inalda M. 2001. A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola. Dissertação de Mestrado (Educação). Recife: UFPE.
- SANTOS, Sandra N. 2004. As relações de poder nas instituições escolares da cidade de Juazeiro/ Bahia. Dissertação de Mestrado (Sociologia). Recife: UFPE.
- SCHAIBLICH, Silon. 2002. A participação da comunidade escolar na gestão: realidades e desafios. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- SCHECHTER, Rosa M. 1993. Gestão democrática em universidades públicas: um estudo exploratório da UFRJ. Tese (Doutorado em Educação). Rio de Janeiro: UFRJ.
- SILVA, Aloysio P. 2003. Gestão da qualidade total na Escola Técnica Federal de São Paulo: Uma alternativa pedagógica ou uma "Pedagogia Alternativa"? A racionalidade do capital transposta para a formação profissional- Tese de Doutorado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP.

- SILVA, Luís G. A. 2004. As mudanças na gestão e organização da escola: a lógica gerencial e a participação como estratégia de reforma. Dissertação de Mestrado (Educação). Goiânia: UFGO.
- SILVA, Messias A. 2002. A Escola Sagarana: uma ruptura com a concepção de qualidade total, anteriormente implantada na Escola Estadual Padre Eustáquio. Dissertação de Mestrado (Educação). Belo Horizonte: PUC-MG.
- SILVA, Regina C. O. 2003. O Interfaceamento entre a Gestão Escolar e o Projeto Pedagógico e sua Influência na Qualidade do Ensino. Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: UFRJ.
- SILVA, Rosângela R. V. F. 2002. Gestão da Escola Pública no Município de Ponta Grossa: a realidade em processo. Dissertação de Mestrado (Educação). Ponta Grossa: UEPG.
- SILVA, Tatiane C. 2004. Autonomia pedagógica: um estudo das possibilidades e limites nas escolas estaduais do município de Natal. Dissertação de Mestrado (Educação). Natal: UFRN.
- SIQUEIRA JÚNIOR, Antônio A. 2002. A autonomia financeira em escolas públicas do Distrito Federal: explicações e implicações nas falas dos gestores. Dissertação de Mestrado (Educação). Brasília: UnB.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. 2001. *A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba-PR*. Dissertação de Mestrado (Educação: História, Política, Sociedade). São Paulo: PUC-SP.
- SOUZA, Liomar M. 1993. *Estilo administrativo de diretores de escolas estaduais no município de Moji-mirim-SP*. Dissertação de Mestrado (Educação). Piracicaba: UNIMEP.
- TAVARES, Taís. 2004. *Gestão Pública do Sistema de Ensino no Paraná (1995-2002)*. Tese de Doutorado (Educação: Currículo). São Paulo: PUC-SP.
- TÁVORA, Maria J. S. 2002. Projeto Político-Pedagógico no Brasil: o estado da arte. Tese de Doutorado (Educação). Marília: UNESP.
- TEIXEIRA, Lúcia H. G. 1998. Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas: um estudo de escolas de rede estadual de Minas Gerais. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP.
- TEIXEIRA, Maria Cecília Sanches, 1988. *Sócio-Antropologia do cotidiano e educação: repensando aspectos da gestão escolar*. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.
- TERRA, Welma A. 2004. O Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE: Organização do trabalho escolar e educação. Dissertação de Mestrado (Educação). Goiânia: UFGO.
- TOSI, Maria R. 1993. Administração escolar participativa: o fato e algumas teorias. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.
- VARGAS, Glaci de O. P. 1992. *Administrador escolar mulher no desempenho dos diversos papéis sociais: um estudo de educação e gênero*. Dissertação de Mestrado (Educação). Porto Alegre: PUC-RS.
- VIANA, Ilca O. A. 1992. *A administração da escola pública: um desafio pedagógico e político*. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: USP.

VIEIRA, Emardi F. 2000. Gestão estratégica na Universidade Regional de Blumenau: evolução histórica e prospecção de posicionamentos competitivos - um estudo de caso. Dissertação de Mestrado (Administração). Blumenau: FURB.

VILELA, Delfina de P. 1997. Conselho de escola: impasses, perspectivas e busca da participação. Tese de Doutorado (Educação). Campinas: UNICAMP.

VON GAL, Maria de L. G. 1991. Conselho de escola: a participação da comunidade na gestão administrativa e pedagógica da escola pública paulista de 1o. grau. Dissertação de Mestrado (Educação). São Carlos: UFSCar.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

ANPEd. 1999. *Banco de teses e dissertações*. Mídia eletrônica. São Paulo: Ação Educativa.

CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior. Banco de Teses. Mídia eletrônica *on-line*. <http://www.capes.gov.br> acessado em agosto de 2006.

MEC/INEP. 2001. Microdados SAEB 2001. Mídia eletrônica. Brasília.

_____. 2001. SAEB: Plano Amostral 2001. Brasília: INEP.

_____. 2003. Microdados SAEB 2003. Mídia eletrônica. Brasília.

_____. 2004. Relatório Técnico do SAEB 2003. [Disponível em http://www.inep.gov.br/download/saeb/2003/Relatorio_Tecnico_Saeb_2003.pdf. Acessado em novembro de 2006].

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSSON, Bengt. 1993. *The logic of organizations*. London: Sage Publications.

ADORNO, Theodor. 1998. *Educación e Emancipación*. Madri: Morata.

ADORNO, Theodor & HORKHEIMER, Max. 1985. *Dialética do Esclarecimento*. São Paulo: Jorge Zahar.

ALONSO, Myrtes. 1976. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo: DIFEL/EDUC.

ALVES, José M. 1996. *Modos de organização, direcção e gestão das escolas profissionais*. Porto/Portugal: Porto Editora.

ARENDT, Hannah. 2000. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

ARROYO, Miguel G. 1979. Administração da educação, poder e participação. *Educação e Sociedade*. Ano I, n. 2, jan./1979. Campinas: CEDES.

AZANHA, José Mário Pires. 1987. *Educação: alguns escritos*. Atualidades Pedagógicas, V. 135. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

- BARROSO, João. 1996. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto.
- BLAU, P. & SCOTT, W. R. 1962. *Organizações formais*. São Paulo: Atlas.
- BRASIL. 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Lei 9.394/96. Brasília.
- BRASIL. 1999. *Constituição Federal*. 2ª. Edição. Curitiba: Juruá.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. 1992. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB.
- _____. 2000. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra.
- BOURDIEU, Pierre. 1998. *Escritos de educação*. Organização de Maria Alice Nogueira & Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes.
- _____. 2004. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BRESSOUX, Pascal. As pesquisas sobre o efeito-escola e o efeito-professor. 2003. Tradução Isabel Cristina Rabelo Gomes. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 38, dez. 2003. pp. 17-88.
- CAMARGO, R. & ADRIÃO, T. Princípios e processos da gestão democrática do ensino: implicações para os conselhos escolares. *Revista Chão de Escola*. n. 2: pp. 28-33. Curitiba: SISMMAC.
- CANÁRIO, Rui. 1996. Os estudos sobre a escola: problemas e perspectivas. In BARROSO, João (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto.
- CANDIDO, Antonio. 1964. A estrutura da escola. In PEREIRA, Luís, FORACCHI, Marialice Mencarini (org.). *Educação e Sociedade: leituras de sociologia da educação*. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- CASTRO, Magali de. 1998. Um estudo das relações de poder na escola pública de ensino fundamental à luz de Weber e Bourdieu: do poder formal, impessoal e simbólico ao poder explícito. *Revista da Faculdade de Educação*. V. 24, nº 1, São Paulo, jan/jun 1998.
- CHAUÍ, Marilena. 1997. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 7ª edição. São Paulo: Cortez.
- _____. 1999. A universidade operacional. *Folha de S. Paulo*, 09/05/1999, p. 5-3. São Paulo.
- CISESKI, Ângela A. & ROMÃO, José E. 1997. Conselhos de Escola: coletivos instituintes da Escola Cidadã. In GADOTTI, M. & ROMÃO, J.E. (org.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez.
- CLEGG, Stewart R. 1989. *Frameworks of power*. Londres: Sage Publications.
- CLEGG, Stewart & DUNKERLEY, David. 1990. *Organizations, Class and Control*. Londres: Routledge.
- COLLARD, John L. 2001. Leadership and Gender: an Australian perspective. *Educational Management & Administration*. Vol 29, nº 3, pp. 343-355, 2001. Londres: SAGE Publ.

COSTA, Alice C. s/d. *Gênero, poder e empoderamento das mulheres*. [Disponível em http://www.agende.org.br/docs/File/dados_pesquisas/feminismo/Empoderamento%20-%20Ana%20Alice.pdf , acessado em Outubro de 2006].

CROZIER, Michel. 1981. *O fenômeno burocrático: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações, na França, com o sistema social e cultural*. Tradução de Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora UnB.

DARLING-HAMMOND, L. & ASCHER, C. 1991. Creating Accountability in big city schools. *Urban Diversity Series*, nº 102, march, 1991.

DONMOYER, R.; IMBER, M.; SCHEURICH, J.J. 1995. *The knowledge base in educational administration: multiples perspectives*. Albany/EUA: State University of New York.

DOURADO, Luiz F. 2000. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In FERREIRA, Naura S.C. (org.). *Gestão democrática: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez.

ECKMAN, Ellen W. 2004. Similarities and differences in role conflict, role commitment, and job satisfaction for female and male High School principal. *Educational Administration Quarterly*. Vol. 40, nº 3 (august 2004), pp. 366-387.

ETZIONI, Amitai. 1994. *Análise comparativa de organizações complexas*. São Paulo: Zahar.

FÉLIX, Maria de Fátima C. 1984. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar*. São Paulo: Cortez/Autores Associados.

FERREIRA, Nuno M. M. s/d. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. [disponível em http://www.uni.pt/pdfs/cejps/conceito_democracia.pdf, acessado em Novembro de 2006].

FRANCO, Creso; FERNANDES, Cristiano; SOARES, José Francisco; BELTRÃO, Kaizô; BARBOSA, Maria Eugênia; ALVES, Maria Tereza Gonzaga. 2003. O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do SAEB 2001. *Estudos em avaliação educacional*, n. 28, jul-dez/2003. SP: FCC.

HABERMAS, Jürgen. 1986a. *Teoria dell'agire comunicativo: I, Razionalità nell'azione e razionalizzazione sociale*. Bologna: Il Mulino.

_____. 1986b. *Teoria dell'agire comunicativo: II, Critica della ragione funzionalistica*. Bologna: Il Mulino.

_____. 1990. Soberania popular como procedimento. *Novos estudos Cebrap*. São Paulo. n. 26: pp. 100-113, Março de 1990.

GOHN, Maria da Glória. 2001. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.

GOUVEIA, Andréa B. & SOUZA, Ângelo R. (org.). 2004. *Levantamento do custo-aluno em escolas públicas com condições de qualidade no estado do Paraná*. Relatório de Pesquisa. Curitiba: Setor de Educação/UFPR.

GRAMSCI, Antonio. 1991. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

- GUTIERREZ, Gustavo L. & CATANI, Afrânio M. 2000. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In FERREIRA, Naura S. C. (org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez.
- HULTIN, Mia. 2003. Some take the glass escalator, some hit the glass ceiling? Career consequences of occupational sex segregation. *Work and occupations*, v. 30, n. 1, pp. 30-61.
- IBGE. 2003. Síntese de indicadores sociais 2002. [Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/12062003indic2002.shtm> Consulta em novembro de 2006]
- KUENZER ZUNG, Acácia Z. 1984. A teoria da administração educacional: ciência e ideologia. *Cadernos de Pesquisa*, nº 48, Fevereiro de 1984, pp. 39-46. São Paulo: FCC.
- LAGARDE, Marcela. 1993. *Cautiverios de las mujeres: madreposas, monjas, putas, presas y locas*. México: UNAM.
- LAHIRE, Bernard. 1997. *Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável*. São Paulo: Ática.
- LEÃO, Antônio Carneiro. 1953. *Introdução à administração escolar*. 3ª. Edição. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- LEFORT, Claude. 1991. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LIMA, Licínio C. V. 2000. *Organização Escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública*. São Paulo: Cortez.
- _____. 2001. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez.
- LISSOVOY, Noah De & McLAREN, Peter. 2003. Educational “accountability” and the violence of capital: a marxian reading. *Journal of Education Policy*. V. 18, nº 2, pp. 131-143. Londres: Taylor & Francis.
- LITTRELL, Janet & FOSTER, William. 1995. The myth of a knowledge base in educational administration. In DONMOYER, R.; IMBER, M.; SCHEURICH, J.J. 1995. *The knowledge base in educational administration: multiples perspectives*. Albany/EUA: State University of New York.
- LOURENÇO FILHO, Manoel B. 1976. *Organização e administração escolar: curso básico*. 7ª. Edição. São Paulo: Melhoramentos. Brasília: INL.
- MACBEATH, John & MORTIMORE, Peter. 2001. *Improving School Effectiveness*. Buckingham: Open University Press.
- MAROY, Christian. 2006. Convergences and hybridation of educational policies around “post-bureaucratic models of regulation”. *Anais do XVI Congresso Mundial de Sociologia*. Durban/África do Sul: ISA.
- MENDONÇA, Erasto F. 2004. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Campinas: FE/UNICAMP.
- MERTON, Robert K. 1970. *Sociologia: teoria e estrutura*. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou.
- MORLEY, L. & RASSOOL, N. 2000. School effectiveness: new managerialism, quality and the Japanization of education. *Journal of Education Policy*. Londres/Inglaterra. Vol. 15, N. 2, pp. 169-183.

- MOTTA, Fernando C. Prestes. 1986. *Organização & Poder: Empresa, Estado e Escola*. São Paulo: Atlas.
- MUTIM, A. & FREITAS, K. 1999. Administração ou gestão escolar: uma discussão? *Gestão em Ação*. V. 2, nº1, pp. 63-71. jan/jun 1999. Salvador.
- NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS (NCES). 2000. Educational equity for girls and women. Washington/EUA: Department of Education/NCES.
- NUNES, Andréa C. 1999. Gestão democrática ou compartilhada? Uma (não) tão simples questão de semântica. *Cadernos Pedagógicos*. Nº 2, Março de 1999. Curitiba: APP Sindicato.
- OAXACA, Ronald L. 1973. Male-female wage differentials in urban labor markets. *International Economic Review*, v. 62 , pp. 693-709.
- _____. 1987. Economics of discrimination. *The New Palgrave: a dictionary of economics*. London, MaccMillan, pp. 3756-3762.
- OLIVEIRA, Romualdo P. 1995. A organização do trabalho como fundamento da administração escolar: uma contribuição ao debate sobre a gestão democrática da escola. *Série Idéias*. São Paulo/SP, nº 16, pp. 114-124. FDE.
- PAPALEWIS, Rosemary.1995. Fe/Male Voices: leadership and the knowledge base. In DONMOYER, R.; IMBER, M.; SCHEURICH, J.J. *The knowledge base in educational administration: multiple perspectives*. Albany, EUA: State University of New York Press.
- PARO, Vitor. 1988. *Administração Escolar: introdução crítica*. 3ª. Edição. São Paulo: Cortez.
- _____. 1995. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã.
- _____. 2003. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. São Paulo: Xamã.
- PEREIRA, Luís. 1976. *A escola numa área metropolitana*. São Paulo: Pioneira.
- PESTANA, Maria Inês. 1998. O sistema de avaliação brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 79, n. 191, p. 65-73, jan./abr. 1998.
- POPKEWITZ, Thomas S. 2000. Reform as the social administration of the child: Globalization of knowledge and power. N. Burbules & C. Torres (org.). *Globalization and Educational Policy*. , (pp. 157-186). Nova York: Routledge.
- RIBBINS, Peter & GUNTER, Helen. 2002. Mapping leadership studies in education. *Educational management & administration*. V. 30, nº 4, pp. 359-385. Londres: Sage Publ.
- RIBEIRO, José Querino. 1952. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. São Paulo: USP.
- RIOS, Terezinha Azerêdo. 1995. A autonomia como projeto: horizonte ético-político. In BORGES, A. *et alli* (org.) *A autonomia e a qualidade do ensino na escola pública*. Série Idéias, 16. São Paulo: FDE.
- ROBERT, Bénédicte. 2006. Equity in the implementation of accountability policies in education. *Anais do XVI Congresso Mundial de Sociologia*. Durban/África do Sul: ISA.

- RUSCH, Edith A. 2004. Gender and Race in leadership preparation: a constrained discourse. *Educational Administration Quarterly*. Vol. 40, nº 1, Fevereiro de 2004, pp. 16-48.
- SÁ, Virgínio. 2004. A participação dos pais na escola pública portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional. Braga, Portugal: IEP-Universidade do Minho.
- SAINT-PIERRE, Héctor L. 2004. *Max Weber: entre a paixão e a razão*. Campinas: Editora Unicamp.
- SANDER, Benno. 1981. *Administração da Educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Brasília: ANPAE/Edições UFC.
- _____. 1984. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira.
- SANTOS GUERRA, Miguel A. 1994. *Entre bastidores: el lado oculto de la organización escolar*. Málaga: Aljibe.
- _____. 2000. *La escuela que aprende*. Madri: Morata.
- SAPRE, Padmakar. 2002. Realizing the potential of education management in India. *Educational Management & Administration*, Vol. 30, n. 1, pp. 101-108. Londres: Sage Publications.
- SAVIANI, Dermeval. 1996. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 12ª. Edição. Campinas: Autores Associados.
- SCHEURICH, J.J. 1995. The knowledge base in Educational Administration: postpositivist reflections. In DONMOYER, R.; IMBER, M.; SCHEURICH, J.J. 1995. *The knowledge base in educational administration: multiples perspectives*. Albany/EUA: State University of New York.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio: Zahar, 1984.
- SHAKESHAFT, Charol. 1995. A cup half full: a gender critique of the knowledge base in Educational Administration. In DONMOYER, R.; IMBER, M.; SCHEURICH, J.J. *The knowledge base in educational administration: multiple perspectives*. Albany, EUA: State University of New York Press.
- SOARES, José F. 2004. Qualidade e equidade na educação básica brasileira: a evidência do SAEB 2001. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 12, n. 38, pp. 1-24.
- SOUZA, Ângelo R. 2001a. *Conselho de Escola: construindo a democracia*. Curitiba: UFPR, SISMMAC & SISMMAR.
- _____. 2001b. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e a descentralização financeira. *Revista Ibero-americana de Educação*, <http://www.campus-oei.org/revista/fin_edu3.htm> [consulta: Nov. 2006].
- _____. 2001c. A formação do conselheiro de escola: construindo a democracia. *IV Congresso Nacional de Educação – CONED*. São Paulo.
- _____. 2002. A democratização da gestão educacional. In GOUVEIA, Andréa et alli. *Seminários temáticos 2 : Curso de Pedagogia, séries iniciais do ensino fundamental na modalidade de educação à distância*. Curitiba: UFPR/NEAD.

_____. 2003. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar em Revista*, nº 22, jul/dez 2003, pp. 17-50. Curitiba: Editora UFPR.

_____. 2006a. Os caminhos da produção científica sobre a Gestão Escolar no Brasil. *Revista de Política e Administração da Educação*, v. 22, n. 1, jan/jun 2006. ANPAE (no prelo).

_____. 2006b. As relações entre os resultados da avaliação e os modelos de gestão escolar. *Atas do Colóquio sobre Questões Curriculares*. Braga/Portugal: Universidade do Minho.

SOUZA, Ângelo R. et al. 2005a. *Gestão e Avaliação da Escola Pública. I: Gestão Democrática da Escola Pública*. Curitiba: Editora UFPR.

_____. 2005b. *Gestão e Avaliação da Escola Pública. II: Planejamento e trabalho coletivo*. Curitiba: Editora UFPR.

_____. 2005c. *Gestão e Avaliação da Escola Pública. V: Caderno de Hipertextos*. Curitiba: Editora UFPR.

_____. 2005d. *Gestão e Avaliação da Escola Pública. IV: Gestão e avaliação da educação escolar*. Curitiba: Editora UFPR.

SPÓSITO, Marília P. 1992. *O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo*. São Paulo: Loyola.

TEIXEIRA, Anísio. 1961. Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.36, n.84, 1961. p.84-89.

_____. 1968. Natureza e função da administração escolar. In TEIXEIRA, A. et alli. *Administração Escolar*. Salvador: ANPAE.

_____. 1997. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

_____. 1999. *Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

TOURAINÉ, Alain. 1996. *O que é democracia?* Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes.

_____. 1998. *Igualdade e diversidade: o sujeito democrático*. Tradução de Modesto Florenzano. Bauru: EDUSC.

TRAGTEMBER, Maurício. 1974. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática.

UNESCO. 2004. *O Perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam*. São Paulo: Moderna.

VIANNA, Heraldo M. 2003. *Avaliações em Debate: SAEB, ENEM, Provão*. Brasília: Plano.

WEBER, Max. 1970. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cutrix

_____. 1978. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. 1992. *Metodologia das ciências sociais (Parte 1)*. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez.

_____. 2004. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. Tradução de José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Ímaz, Eduardo Garcia Máynez e José Ferrater Mora. México: FCE.

WIKIPEDIA: the free Encyclopedia. 2006. [http://en.wikipedia.org/wiki/Glass_ceiling
Consulta em novembro de 2006].

ANEXOS

