



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

**GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DE
ENSINO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA:
ADMINISTRADORES DO FAZER PEDAGÓGICO OU
EMPREENDEDORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA
NA EDUCAÇÃO?**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Eliza Rodrigues dos Santos

**Fortaleza, CE, Brasil.
2009**

**GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA: ADMINISTRADORES DO FAZER
PEDAGÓGICO OU EMPREENDEDORES DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO?**

por

Eliza Rodrigues dos Santos

Monografia apresentada ao Curso de Especialização *Lato-Sensu* a Distância do Programa de Pós-Graduação em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Especialista em Gestão Educacional.**

Orientadora: Prof^ª. Ms. Lorena Inês Peterini Marquezan

Fortaleza, CE, Brasil.

2009

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA: ADMINISTRADORES DO FAZER
PEDAGÓGICO OU EMPREENDEDORES DA GESTÃO
DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO?**

elaborada por
Eliza Rodrigues dos Santos

como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

Lorena Inês Peterini Maquezan, Ms.
(Presidente/Orientadora)

Maria Elizabete Londero Mousquer, Dr^a. (UFSM)

Oséias Santos de Oliveira, Dr. (UFSM).

Fortaleza, 08 de agosto de 2009.

“Estar vivo é estar em conflito permanente, produzindo dúvidas, certezas sempre questionáveis. Estar vivo é assumir a educação do sonho cotidiano. Para permanecer vivo, educando a paixão, desejos de vida e de morte, é preciso educar o medo e a coragem. Medo e coragem em ousar. Medo e coragem em assumir a solidão de ser diferente. Medo e coragem em romper com o velho. Medo e coragem em construir o novo”.

(Madalena Freire)

AGRADECIMENTOS

À Maria, Senhora minha e Mãe Divina, fonte de fé e resignação que me impele a continuar acreditando no amor, na justiça e na solidariedade entre os seres humanos, valores sem os quais minha existência seria impossível.

Aos meus filhos, Jeísa, Jéssica, Igor e Maria Eliza, fonte maior de amor e inspiração para a conquista de mais esta etapa na minha formação.

À Auxiliadora, minha companheira, querida e admirável, mulher de fibra, militante aguerrida, cuja ajuda foi preciosa e decisiva para a realização deste trabalho.

Aos Gestores Escolares da Rede Pública Municipal de Ensino de Fortaleza, cuja colaboração e disponibilidade foram de fundamental importância para a obtenção dos dados.

À Prefeitura Municipal de Fortaleza, na pessoa da Secretária de Educação, Ana Maria de Carvalho Fontenele, que gentilmente colaborou para a realização dessa pesquisa, fornecendo os dados referentes ao Parque Escolar.

Às Professoras Lorena Marquezan, Eliane Lobo e Cláudia Nascimento, pelas prestimosas e significativas orientações, palavras de incentivo, motivações e carinhos recebidos.

A todos, muito obrigada!

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

INTRODUÇÃO

9

1. NOVAS CONCEPÇÕES EM GESTÃO ESCOLAR

1.1 Administradores ou gestores escolares – mudança terminológica ou factual?.....

12

1.2 Gestão democrática, compartilhada e participativa.....

17

1.3 A legislação brasileira e a formação dos profissionais da educação.....

20

1.4 Formação e capacitação dos gestores escolares.....

23

2. REDE MUNICIPAL DE ENSINO EM FORTALEZA E A GESTÃO ESCOLAR

2.1 Mapeando o parque escolar municipal.....

27

2.2 A legislação municipal acerca da gestão escolar.....

29

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

37

4. ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Perfil sócio-educacional dos gestores escolares da rede pública municipal de Fortaleza.....

40

4.1.1 Análises das questões fechadas.....

40

4.2 A gestão escolar na percepção dos gestores.....

45

4.2.1 Análise das questões abertas.....

45

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....

53

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.....

55

ANEXOS.....

58

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: ADMINISTRADORES DO FAZER PEDAGÓGICO OU EMPREENDEDORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO?

AUTORA: Eliza Rodrigues dos Santos
ORIENTADORA: Lorena Inês Peterini Marquezan
Data e Local da Defesa: Fortaleza, 08 de agosto de 2009.

Este trabalho está fundamentado numa pesquisa realizada com os Gestores Escolares da Rede Pública de Ensino do Município de Fortaleza e tem por objetivo possibilitar a construção de um perfil sócio-educacional desses gestores, o qual englobasse duas dimensões consideradas precípuas: a primeira delas é a que diz respeito a questões que versam sobre a formação inicial e continuada desses gestores; a segunda trata da análise do entendimento que esses gestores têm dos conceitos relacionados à gestão escolar e suas adjetivações (democrática, compartilhada e participativa). A colaboração dos gestores quando da aplicação dos questionários, respondendo de forma solícita foi, vale ressaltar, de fundamental importância para o embasamento prático da realidade no tocante à proposta de reflexão sobre um fazer real e concreto de um modelo de gestão escolar pautado na descentralização, na participação e na democratização do processo de ensino e aprendizagem.

Palavras-chave: Gestão Escolar; participação; descentralização; democratização.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: ADMINISTRADORES DO FAZER PEDAGÓGICO OU EMPREENDEDORES DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO?

NETWORK OF PUBLIC SCHOOL ADMINISTRATORS OF EDUCATION OF THE CITY OF FORTALEZA: DIRECTORS OF PEDAGOGICAL OR MAKE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF ENTREPRENEURSHIP IN EDUCATION?

AUTHOR: ELIZA RODRIGUES DOS SANTOS
ADVISER: LORENA INÊS PETERINI MARCHEZAN
Fortaleza, 10 de agosto de 2009.

This work is based on a survey conducted with the school manager's public school system of the city of Fortaleza and aims to enable the construction of a socio-educational profile of these managers, which encompassed two dimensions considered primary missions: the first concerns to issues that deal with the initial and continuing training of managers and the second deals with the analysis of the understanding that these managers have the concepts related to school management and their adjectives (democratic, participatory and shared). The involvement of managers in the application of questionnaires, answering calls in, it is worth noting, is crucial for the practical foundation of reality concerning the proposal to reflect on making a real and concrete of a model guided by the school management decentralization participation and democratization of the teaching and learning.

Words-key: school management, participation, decentralization, democratization.

LISTA DE QUADROS, FIGURAS E TABELAS

Quadro 1: Comparativo entre administração e gestão.....	14
Figura 1: O município de Fortaleza e suas regionais.....	27
Tabela 1 – Distribuição do parque escolar municipal.....	28
Tabela 2 – Perfil geral dos gestores escolares.....	40
Tabela 3 – Perfil educacional dos gestores escolares.....	42
Tabela 4 – Perfil funcional dos gestores escolares.....	43
Tabela 5 – Tempo de atuação como gestor escolar.....	43
Tabela 6 – Atribuições pertinentes ao gestor escolar.....	46
Tabela 7 – Concepções sobre gestão X administração.....	47
Tabela 8 – Dificuldades encontradas no desempenho da função gestora	48
Tabela 9 – Papel dos segmentos escolares.....	48
Tabela 10 – Percepção sobre gestão democrática.....	49
Tabela 11 – Relação entre gestão escolar e qualidade da educação.....	49
Tabela 12 – Formação específica para a função gestora.....	50
Tabela 13 – Processo de eleição dos gestores.....	51

INTRODUÇÃO

O instigante e dinâmico processo pelo qual a sociedade e as relações sociais vêm passando tem requerido dos gestores escolares novas atenções, conhecimentos e habilidades. Durante muito tempo o papel do diretor de escola resumiu-se a controlar, supervisionar, orientar e dirigir o trabalho escolar, no qual predominava um caráter hegemônico da direção, de acordo com as normas propostas pelos sistemas de ensino ou da unidade mantenedora.

Era considerado bom diretor quem cumpria essas obrigações, garantindo que a escola não fugisse à hierarquia superior, sendo utilizado o termo *administrador escolar* como sinônimo de diretor. Sobre esta questão, Lück aponta que: “Com este enfoque, administrar corresponderia a comandar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a unidade e nela intervém de maneira distanciada, até mesmo para manter essa objetividade e a própria autoridade, centrada na figura do diretor” (LÜCK, 2001. p. 13).

Ainda segundo Lück (2006), o termo *gestão educacional* surge em substituição a *administração educacional* para

representar não apenas novas idéias, mas sim um novo paradigma, que busca estabelecer na instituição uma orientação transformadora, a partir da dinamização de redes de relações que ocorrem, dialeticamente no seu contexto interno e externo. Essa substituição, contudo, não pode ser vista como a simples troca de uma terminologia por outra, por questões puramente semânticas. Trata-se, sim, da proposição de um novo conceito de organização educacional. (Ibid., p.46).

A idéia de gestão é superar limitações e ousar mais, onde tudo é responsabilidade de todos, sobretudo do gestor. Não pode ser confundida, no entanto, com abrir mão de responsabilidades, mas garantir que todos os segmentos que compõem a escola partilhem de idéias, sugestões, planos e realizações em prol do desenvolvimento educacional. Cada vez mais a sociedade vem sinalizando para a necessidade de a escola investir num trabalho que promova a aprendizagem efetiva e significativa dos alunos em todos os níveis de ensino, de modo que sejam desenvolvidos conhecimentos, habilidades e atitudes que a contemporaneidade demanda.

Estudos recentes confirmam a estreita relação entre os resultados da aprendizagem dos alunos e o desempenho das equipes escolares, inclusive de seus gestores. Percebe-se que é necessário que os atuais gestores escolares busquem por um fazer coletivo no enfrentamento e condução dos processos de ensino e aprendizagem, induzindo o intercâmbio e a relação com a sociedade.

De acordo com esses pressupostos, Lück (2000, p.16) afirma que “Um diretor de escola é um gestor da dinâmica social, um mobilizador e orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar-lhe unidade e consistência na construção de um ambiente e promoção da formação dos seus alunos.”

É no contexto desse entendimento que emerge o conceito de gestão escolar, o qual ultrapassa o de administração escolar por abranger uma série de concepções não compreendidas por este outro, podendo ser citadas a democratização do processo de construção social da escola e a realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto político-pedagógico, bem como o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva.

A escola, hoje, enfrenta demandas sociais das mais diversas ordens, exigindo dos seus gestores um esforço redobrado na organização do trabalho escolar, o qual supere a aplicação mecanicista e acrítica de teorias da administração. A educação já não é vista como responsabilidade exclusiva da escola, como ensina Lück:

A relação escola/sociedade tem envolvido um esforço especial de gestão, isto é, de organização da escola, assim como de articulação de seu talento, competência e energia humana, de recursos e processos com vistas à promoção de experiências de formação de seus alunos, capazes de transformá-los em cidadãos participativos da sociedade. (Ibid., p.12)

Nesse contexto, o problema central de investigação desta pesquisa foi o de **compreender a percepção dos gestores acerca das várias nuances dos conceitos que envolvem a gestão escolar.**

Como objetivo, buscou-se entender de que maneira a função gestora é concebida pelos atuais gestores escolares da rede pública municipal de ensino de Fortaleza, no que concerne à relação estabelecida entre administração e gestão, bem como elaborar um perfil sócio-educacional desses gestores.

Para o desenvolvimento deste trabalho foram percorridas quatro etapas: na primeira delas foi feita uma pesquisa bibliográfica em livros e periódicos que abordam o tema, dando ênfase a alguns elementos que constituem a gestão escolar (gestão educacional, gestão democrática, gestão participativa e compartilhada).

Em seguida foi elaborado um instrumento para a coleta de dados; um questionário composto por questões abertas e fechadas, através das quais se procurou identificar as reflexões dos gestores relacionadas aos conceitos e analogias levantadas pelo tema.

Numa terceira etapa, houve a aplicação dos questionários junto a 38 gestores lotados em escolas patrimoniais (Unidades Executoras) nas seis regionais nas quais se encontra

distribuído o parque escolar municipal de Fortaleza. A escolha dos gestores foi feita de forma aleatória, constituindo-se numa amostragem de 7.16% dos sujeitos.

Finalmente, na quarta etapa, foi feita a tabulação e análise dos dados, havendo a necessidade de utilizar, nas questões em aberto, o método de aproximação das respostas, visando permitir a diminuição das informações, resultando na elaboração de tabelas que facilitaram as análises das respostas obtidas.

1. NOVAS CONCEPÇÕES EM GESTÃO ESCOLAR

1.1. Administradores ou gestores escolares – mudança terminológica ou factual?

O caráter amplo e abrangente da gestão educacional requer uma reflexão na mesma proporção, em virtude das inúmeras especificidades e nuances que a compõem e determinam. Lück (2006) explica que é através da gestão que a unidade, o direcionamento, o ímpeto, a consistência e a coerência à ação educacional são estabelecidas onde, segundo ela:

É importante ter em mente que é uma área-meio e não um fim em si mesma. Em vista disso, o necessário reforço que se dá à gestão visa, em última instância, a melhoria das ações e processos educacionais, voltados para a melhoria da aprendizagem dos alunos e sua formação, sem o que aquela gestão se desqualifica e perde a razão de ser (Ibid., p.16).

Diante da complexidade sugerida pelo tema da presente pesquisa, faz-se necessário um apanhado histórico da transformação ocorrida no que se refere à mudança de terminologia do termo *administração educacional* para *gestão educacional*, até porque a expressão *gestão* tem sido usada como sucessora do termo *administração*.

Cury (2002) remete a um conceito ampliado de gestão, no qual esta é compreendida a partir de seu sentido etimológico, provindo do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que significa levar sobre si, carregar, chamar a si, gerar. Gerir é, segundo o mesmo autor, um ato que origina algo novo, diferente.

Gestão implica um ou mais interlocutores, com os quais se dialoga pela arte de interrogar e pela paciência em buscar respostas que possam auxiliar no governo da educação segundo a justiça. Nessa perspectiva, a gestão implica o diálogo como forma superior de encontro das pessoas e solução de conflitos. (Ibid., p. 165)

Ao se traçar uma diferença entre administração educacional e gestão educacional deve-se levar em conta as duas dimensões de uma mesma área de atuação profissional, ou seja, o da organização do trabalho e os limites de seus conceitos e prática. É preciso, ainda, ter o devido cuidado para não negar, superestimar ou rejeitar uma ou outra expressão, mas buscar ultrapassar com pressupostos mais amplos e finalidades mais significativas as orientações para o complexo e dinâmico fazer educativo, que traz em seu bojo um caráter formativo e contextualizado.

Os dicionários da Língua Portuguesa trazem as duas palavras – gestão e administração – como sinônimas entre si. Mostram que suas origens vêm do latim e, mesmo possuindo estruturas diferentes, são traduzidas de forma semelhante enquanto sentido de ação, como relata o Novo Dicionário Aurélio – Século XXI:

Gestão – [Do lat. gestione.] S.f.:1. Ato de gerir; gerência, administração.

Administração – [Do lat. administratione.] S.f.:1. Ação de administrar. 2. Gestão de negócios públicos ou particulares.

De acordo com Ferreira (1997), os termos “administração” e “gestão” originaram-se do latim *administrare* e *gerere*, respectivamente. Administrar significaria conduzir, dirigir ou governar; e gestar seria gerir um bem, visando defender os interesses dos que o possuem. Assim, o termo administração seria uma aplicação de gerir.

Ainda quanto à definição dos termos, Caravantes (1998) afirma que os termos “administração” e “gestão”, dentro da ciência da administração, originam-se da teoria organizacional e da gerencial, onde a Administração é vista como sendo descritiva e/ou preditiva, enquanto Gestão prescreve o que fazer para chegar a um determinado resultado ou para evitar que uma determinada condição indesejável venha a ocorrer. Percebe-se que uma terminologia é associada à teoria, enquanto que a outra está ligada à prática.

Não é possível “[...] tentar estabelecer na literatura especializada em administração, diferenças substantivas entre o conceito de administração e o de gestão”. Entretanto, ressalta que é necessário “[...] refletir sobre as consequências práticas para administração escolar no Brasil e fora dele” (SILVA JÚNIOR, 2002, p.202).

O domínio da noção de gestão sobre o de administração, para Silva Júnior (2002), é resultado da influência dominante da administração empresarial em toda a sociedade, que possibilita a circulação no espaço público, inclusive na escola, de termos como gestão. A boa gestão, neste entendimento, torna-se aquela que incorpora mecanismos testados e aprovados pela rigorosa competitividade empresarial, o que não conduz, obrigatoriamente, a uma mudança de comportamento e de valores paralelamente a uma mudança terminológica.

Ao importar práticas da administração privada, a administração pública “[...] viabiliza a circulação no espaço público dos critérios, valores e interesses a que essas práticas se reportam. Com isso diluem-se fronteiras entre o sentido do público e o sentido do privado, em favor deste e em detrimento daquele” (Ibid., p.202-203).

A respeito desse assunto, Paro (1990) afirmava, já na década de 1980, que “[...] Não há nada de estranho no fato de que o modo de produção capitalista se encontre presente na escola”, pois “[...] na sociedade dominada pelo capital, as regras capitalistas vigentes na

estrutura econômica tendem a se propagar por toda a sociedade, perpassando as diversas instâncias do corpo social”. (PARO, 1990, p. 138)

Ao encontro deste pensamento, ele ressalta que:

É necessário desmitificar o enorme equívoco que consiste em pretender aplicar, na escola, métodos e técnicas da empresa capitalista como se eles fossem neutros em si. O princípio básico da administração é a coerência entre meios e fins. Como os fins da empresa capitalista, por seu caráter de dominação, são, não apenas diversos, mas antagônicos aos fins de uma educação emancipadora, não são possível que os meios utilizados no primeiro caso possam ser transpostos acriticamente para a escola, sem comprometer irremediavelmente os fins humanos que aí se buscam. (Id., 1996, p.305)

Contrapondo-se a essa análise, Lück (2006) afirma que o termo gestão possibilita superar o enfoque limitado de administração, de modo que os problemas educacionais são complexos e necessitam de visão global e abrangentes, assim como ações articuladas, dinâmicas e participativas. Para a autora, a mudança terminológica surge “[...] para representar novas idéias e estabelecer, na instituição, uma orientação transformadora, a partir da rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo” (Id., 1998, p.35).

A autora traça, através de quadro comparativo, distinções que apontam para a mudança do paradigma da administração para a gestão, através dos pressupostos e processos sociais, bem como da organização e das ações dos dirigentes, como pode ser observado no Quadro 1, a seguir:

ADMINISTRAÇÃO	GESTÃO
• A realidade é considerada como regular estável e permanente e, portanto, previsível.	• A realidade é considerada como dinâmica e em movimento e, portanto, imprevisível.
• Crise, ambiguidade, contradições e incerteza são consideradas como disfunções e, portanto, forças negativas a serem evitadas, por impedirem ou cercearem o seu desenvolvimento.	• Crise, ambiguidade, contradições e incerteza são consideradas como elementos naturais dos processos sociais e como condições de aprendizagem, construção de conhecimento e desenvolvimento.
• A importação de modelos que deram certo em outras organizações é considerada como a base para a realização de mudanças.	• Experiências positivas em outras organizações servem como referência à reflexão e busca de soluções próprias e mudanças.
• As mudanças ocorrem mediante processo de inovação, caracterizadas pela importação de idéias, processos e estratégias impostos de fora para dentro e de cima para baixo.	• As mudanças ocorrem mediante processo de transformação, caracterizadas pela produção de idéias, processos e estratégias, promovidos pela mobilização do talento e energia internos, e acordos consensuais.
• A objetividade e a capacidade de manter um olhar objetivo sobre a realidade não influenciado por aspectos particulares determinam a garantia de bons resultados.	• A sinergia coletiva e a intersubjetividade determinam o alcance de bons resultados.

ADMINISTRAÇÃO	GESTÃO
<ul style="list-style-type: none"> • As estruturas das organizações, recursos, estratégias, modelos de ação e insumo são elementos básicos da promoção de bons resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os processos sociais, marcados pelas contínuas interações de seus elementos plurais e diversificados, constituem-se na energia mobilizadora para a realização de objetivos da organização.
<ul style="list-style-type: none"> • A disponibilidade de recursos a servirem como insumos constituem-se em condição básica para a realização de ações de melhoria. Uma vez garantidos os recursos, decorreria o sucesso das ações. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos não valem por eles mesmos, mas pelo uso que deles se faz, a partir dos significados a eles atribuídos pelas pessoas, e a forma como são utilizados, podendo, portanto, ser maximizados, pela adoção de óptica proativa.
<ul style="list-style-type: none"> • Os problemas são considerados como sendo localizados, em vista do que podem ser erradicados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Os problemas são sistêmicos, envolvendo uma série de componentes interligados.
<ul style="list-style-type: none"> • O poder é considerado como limitado e localizado; se repartido, é diminuído. 	<ul style="list-style-type: none"> • O poder é considerado como ilimitado e passível de crescimento, na medida em que é compartilhado.
<ul style="list-style-type: none"> • O direcionamento do trabalho consiste no processo racional, exercido objetivamente de fora para dentro, de organização das condições de trabalho e do funcionamento de pessoas, em um sistema ou unidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> • O direcionamento do trabalho consiste no processo intersubjetivo, exercido mediante liderança, para a mobilização do talento humano coletivamente organizado, para melhor emprego de sua energia e de organização de recursos, para a mobilização de objetivos sociais.
<ul style="list-style-type: none"> • Ao administrador compete manter-se objetivo, imparcial e distanciado dos processos de produção, como condição para poder exercer controle e garantir seus bons resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ao gestor compete envolver-se nos processos sob sua orientação, interagindo subjetivamente com os demais participantes, como condição para coordenar e orientar seus processos e alcançar melhores resultados.
<ul style="list-style-type: none"> • Ações e práticas que produzem bons resultados não devem ser mudadas, a fim de que estes continuem sendo obtidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • A alteração contínua de ações e processos é considerada como condição para o desenvolvimento contínuo; a sua manutenção, mesmo que favorável leva à estagnação.
<ul style="list-style-type: none"> • A autoridade do dirigente é centrada e apoiada em seu cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> • A autoridade do dirigente é centrada e apoiada em sua competência e capacidade de liderança.
<ul style="list-style-type: none"> • O dirigente exerce ação de comando, controle e cobrança. 	<ul style="list-style-type: none"> • O dirigente exerce ação de orientação, coordenação, mediação e acompanhamento.
<ul style="list-style-type: none"> • A responsabilidade maior do dirigente é a de obtenção e garantia de recursos necessários para o funcionamento perfeito da unidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • A responsabilidade maior do dirigente é a sua liderança para a mobilização de processos sociais necessários à promoção de resultados.
<ul style="list-style-type: none"> • O dirigente orienta suas ações pelo princípio da centralização de competência e especialização da tomada de decisões. 	<ul style="list-style-type: none"> • O dirigente orienta suas ações pelo princípio da descentralização e tomada de decisão compartilhada e participativa.
<ul style="list-style-type: none"> • A responsabilidade funcional é definida a partir de tarefas e funções. 	<ul style="list-style-type: none"> • A responsabilidade funcional é definida a partir de objetivos e resultados esperados com as ações.
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação e análise de ação e de desempenho são realizadas com foco em indivíduos e situações específicas, considerados isoladamente, visando identificar problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação e análise de ação e de desempenho são realizadas com foco em processos, em interações de diferentes componentes e em pessoas coletivamente organizadas, todos devidamente contextualizados, visando identificar desafios.
<ul style="list-style-type: none"> • O importante é fazer mais, em caráter cumulativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • O importante é fazer melhor em caráter transformador.

Fonte: LÜCK, 2006, p. 107.

Quadro 1: Comparativo entre Administração e Gestão.

O conceito de gestão, neste sentido, ultrapassa o de administração por

[...] abranger uma série de concepções não abarcadas por este outro, podendo-se citar a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto político-pedagógico, o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva e contraditória das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial da liderança e articulação, a compreensão de que a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais praticadas na escola e nos sistemas de ensino (Id., 2000, p.16).

Lück (2006) defende que, paralelamente à adoção do termo gestão na legislação e nas organizações escolares, ocorre também a adoção de princípios e valores mais democráticos no ambiente escolar. Conseqüentemente, há maior abertura à participação da comunidade escolar no cotidiano da escola, assim como a possibilidade de uma visão mais abrangente dos problemas educacionais e da própria organização escolar.

Sem essa orientação, todos os esforços e gastos são despendidos sem muito sucesso, mediante a atuação orientada por: a) adotarem perspectivas burocráticas, isoladas e eventuais; b) focalizarem projetos isolados, na busca de soluções tópicas e localizadas, e sem participação, na fase de planejamento, dos envolvidos na ação para implementá-los; c) enfatizarem a realização das atividades, sem orientação clara e empenho determinado pela realização de objetivos e promoção de resultados significativos. No entanto, estes aspectos, dentre outros, têm ocorrido na educação brasileira, evidenciando a falta de reconhecimento de que a realidade é dinâmica (Id., 2006, p.25).

Ainda segundo Lück (2006), os princípios, atitudes e ações encontradas implicitamente no termo gestão possibilitam um cerceamento de ações mecânicas ou apenas burocráticas, da realização de atividades desprovidas de sentidos e objetivos em comum, bem como de ações isoladas sem visão de conjunto. A gestão educacional corresponderia à área de atuação responsável por estabelecer o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer dos sistemas de ensino e das escolas, para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas, visando ao objetivo comum da qualidade do ensino e seus resultados.

Assim, a expressão *gestão educacional* contém em si a gestão de sistemas de ensino e a gestão escolar, onde a idéia de gestão passa por todos os segmentos do sistema, tanto no nível da gestão do sistema de ensino (macro), quanto no nível da gestão de escolas (micro). Em gestão, os processos preveem uma ampla e continuada ação que se estende nas dimensões técnicas e políticas que só produzem um efeito real quando unidas entre si.

No âmbito do governo também houve a alteração terminológica, principalmente na legislação do final da década de 1980 e início da década de 1990. Na Constituição Federal (BRASIL, 1988) a gestão democrática é apontada como um dos princípios do ensino público.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) concordou com a Constituição e ampliou esse conceito para a necessidade de participação dos professores e da comunidade escolar na elaboração do projeto político pedagógico da escola e nos conselhos escolares e equivalentes¹.

Por fim, o termo gestão é contemplado nas Normas Regimentares Básicas para as Escolas Estaduais (Parecer CEE nº. 67/98). O Parecer apresenta no Título II – Da Gestão Democrática – como as escolas devem aplicar e desenvolver a gestão democrática em suas unidades, abordando temas como: quais os princípios; como a escola poderá desenvolver e assegurar a gestão democrática; quais os órgãos colegiados que a escola deverá possuir; normas de gestão e convivência; e o plano de gestão da escola.

Ressalta-se que o termo *gestão* nas legislações citadas aparece acompanhado de adjetivos como democrática e participativa, o que induz a uma visão benéfica do termo. A predominância do termo *gestão* sobre *administração*, no âmbito do governo, parece ser resultado de uma adoção terminológica encarada como “melhor” para o desenvolvimento das atividades administrativas da escola.

1.2. Gestão democrática, compartilhada e participativa

A discussão em torno da democratização da escola pública brasileira teve seu início no final da década de 70, em decorrência das mudanças ocorridas no cenário sócio-político e econômico mundial e do próprio momento político e social por que passava o país.

Formalmente tornou-se uma determinação legal, expressa em textos como a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 205 prevê que a educação seja promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e reafirma no artigo 206 o princípio da gestão democrática como orientador do ensino público.

O mesmo ocorreu nas constituições estaduais, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de Nº. 9394/96, e na Lei Nº. 9424/96 que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, substituído oficialmente por FUNDEB em 20 de junho de 2007, o

¹ Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VII. gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

qual passou a ser designado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, cabendo aqui destacar que, apesar de a finalidade de ambos ser praticamente a mesma – financiamento educacional – o FUNDEB e o FUNDEF têm como principal diferença a base de cálculo, o que implica consideráveis diferenças em volumes de recursos e também seu alcance.

Nesse sentido, diante da necessidade de mudanças na estrutura e no funcionamento da escola, a questão da democratização da gestão escolar passou a integrar o roteiro permanente dos sistemas estaduais e municipais de ensino, resultando assim na implementação de várias inovações voltadas para a descentralização e o gerenciamento democrático da escola pública que, gradualmente, foi sendo mais difundida e cada vez mais aceita entre nós.

De acordo com Lück (2006), o movimento de descentralização da educação é internacional e emerge com características de reforma nos países cujo governo foi caracterizado pela centralização, sobretudo aqueles que tiveram regimes governamentais autoritários. Para a autora, a gestão democrática e compartilhada implica, portanto, a participação de todos os segmentos da escola na elaboração e execução de um plano de desenvolvimento de forma articulada.

Nessa perspectiva está posta a gestão democrática, pela qual se aposta no interesse e na competência dos profissionais da educação que, em conjunto com a comunidade, deverão ocupar este espaço legalmente instituído, empenhando seus esforços no sentido de equacionar os problemas e de construir uma nova identidade para a escola.

Isso leva a uma outra reflexão, na qual se deve questionar o entendimento que se faz acerca da conceituação de democracia.

O conceito de democracia para Schumpeter é apresentado como um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas, legislativas e administrativas e, portanto, não pode ser um fim em si mesmo.

Bobbio (2000) trata da democracia e suas formas de manifestação quando diferencia democracia representativa e democracia participativa. Para o autor, democracia representativa é “aquela forma de governo em que o povo não toma, ele mesmo, as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus representantes que devem por ele decidir” (BOBBIO, 2000, p.33). Por democracia participativa o autor reporta-se ao pensamento grego, referindo-se a este tipo de democracia como: “Governo de muitos, dos mais, da maioria, [...] como governo do povo, em contraposição ao governo de poucos [...] (cujo) titular do poder político é sempre o povo, entendido como o conjunto de cidadãos a que cabe, em última instância, o direito de tomar as decisões coletivas (Ibid., p.31).

Tomando este conceito como base da democracia direta, entende-se a gestão democrática pela participação efetiva da comunidade escolar como a construção de uma identidade para a escola que seja representativa de seus próprios interesses, concordando com a posição de Bobbio sobre a democracia participativa nessa construção.

A democracia implica determinadas rupturas com o que se encontra estabelecido, via normas e tradições, e, portanto, “a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (SANTOS, 2002, p.51). No campo da gestão democrática da educação, a participação é muitas vezes dissimulada por mecanismos que tendem a subtraí-la ou reduzi-la. “[...] os processos de libertação e de democratização giram em torno da percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em tomada de decisão” (Ibid., p.59).

A gestão democrática é, portanto, neste posicionamento, o fundamento de toda a reorganização da instituição inserida nas políticas de autonomia escolar, para o que se buscou identificar as ações que possam efetivar a construção de processos coletivos de decisões dos agentes educativos, bem como da comunidade escolar; seus espaços e condições de participação, considerando as dificuldades no devido processo de construção dessa autonomia, para o que se faz necessário, prioritariamente, o engajamento comprometido dos profissionais da educação.

Para Lück (2006), a gestão democrática ocorre na medida em que as práticas escolares sejam orientadas por filosofias, valores, princípios e idéias consistentes, presentes na mente e no coração das pessoas, determinando o seu modo de ser e de fazer.

Vianna (1996) associa ao termo *democrática* à palavra *participativa*, na qual a gestão democrática e participativa envolveria ações coletivas e organizadas, contínuas e permanentes. Tal gestão não se identificaria com decisões a respeito de aspectos e ações secundárias, fragmentadas e isoladas da unidade escolar. Envolveria, sim, o diagnóstico de suas dificuldades e sucessos, e a busca de soluções coletivas e organizadas para aspectos prioritários, ou seja, para o que é essencial e o que justificaria a sua existência: o processo de formação de cidadãos responsáveis, comprometidos com a construção de uma melhor qualidade de vida para todos, de humanização solidária e prazerosa, com o resgate do compromisso e do respeito que devem caracterizar as relações democráticas no interior e no entorno da escola.

É importante lembrar também que nenhuma prática de gestão democrática e participativa sustentar-se-á por muito tempo sem os pressupostos e os insumos de uma teoria significativa e bem estruturada, que deve primar pela perspectiva da “educação libertadora

que valoriza o diálogo, a participação, a conquista da autonomia e da democracia, o compromisso político, ético e estético com a construção de uma sociedade mais justa e sustentável, com a concepção de ser humano histórico, incompleto, inacabado, capaz de lutar pela transformação social.” (FREIRE, 1997, p.47).

Assim, a gestão democrática, compartilhada e participativa deve ser compreendida como aquela que envolve em suas atividades, além do gestor, os professores, funcionários, alunos, pais e qualquer membro da comunidade externa da escola que esteja empenhado em colaborar para a melhoria do processo pedagógico.

Tal gestão vem sendo percebida como uma das alternativas possíveis para a melhoria da qualidade do ensino, baseada em uma prática que ultrapasse limites, abra-se à comunidade e aos processos. Uma prática capaz de solidarizar-se, de ser pensada na coletividade, organizada passo a passo na sua multiplicidade. Que seja capaz de exigir mudanças, orientada pela busca do coletivo, do compartilhado. Que permita conciliações, escolhas, concessões. Que concorra para o aperfeiçoamento da práxis educacional, criando canais de envolvimento cada vez maiores, comprometida com a formação de cidadãos críticos, criativos, pautada em uma constante avaliação de seu papel social; sem autoritarismos, sem determinismos ou exclusões.

Nesse sentido, entende-se que

[...] esta premissa, apesar de sua obviedade, parece permanentemente ser desconsiderada por educadores escolares que, a partir do contato com concepções teóricas que enfatizam a necessidade de uma prática social e escolar pautada por relações não-autoritárias, assimilam o discurso, mas não exercitam a prática democrática correspondente. (PARO, 1997, p.15)

Lück (2006) afirma que “a fim de que a democratização da escola fosse plena, seria necessário ocorrer uma verdadeira democratização do sistema de ensino como um todo”.

1.3. A legislação brasileira e a formação dos profissionais da educação

É inquestionável que

[...] o maior desafio a ser empreendido em relação à gestão diz respeito à qualificação do gestor, por duas razões. Primeiramente, porque o modelo e o processo de qualificação dos atuais gestores estão ancorados em parâmetros que não comportam as novas demandas institucionais e sociais; segundo, porque a gestão da educação, atualmente, tornou-se um dos principais fatores do desenvolvimento institucional, social e humano. Os novos cenários e demandas que vêm sendo esboçados pela sociedade exigem profunda revisão dos processos de formação dos

gestores educacionais. Diante disso, é importante indagar que perfil de gestores de instituições educacionais é requerido frente a uma realidade com expressivo grau de dinamismo e de interação social? Que parâmetros conceituais e programáticos contribuirão para uma qualificação e formação efetiva?” (PAZETO, 2000, p. 165-166).

Clóvis (2002) ressalta que, durante muito tempo, especialmente a partir da vigência da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº. 9.394, de 20/12/1996, travaram-se no Conselho Nacional de Educação, no Ministério da Educação e nos meios acadêmicos e classistas acaloradas discussões defendendo o curso de Pedagogia como formador de todos os profissionais da educação, assim como defensores de dois cursos: o Normal Superior, para formar docentes para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental; e o de Pedagogia, para a formação dos profissionais não-docentes, conforme o expresso no Título VI - Dos Profissionais da Educação, especialmente o disposto nos artigos 62, 63 e 64 da LDB.

Neste sentido, torna-se necessário fazer um breve histórico acerca da legislação brasileira no tocante à formação desses profissionais.

O Governo Federal, conforme Decreto nº. 19.890, de 18/04/1931, demonstrou pela primeira vez maiores preocupações com a formação do magistério para a educação básica em nível superior. Entretanto, somente com a publicação do Decreto nº. 1.190, de 04/04/1939, a intenção começou a se materializar, com a criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras e do curso de Pedagogia para formar professores de educação que iriam exercer o seu magistério nos cursos normais de nível médio para futuros docentes da escola primária, hoje correspondente às séries iniciais do ensino fundamental.

Adotou-se, na época, para o curso de Pedagogia, o esquema de duração conhecido como 3 + 1, isto é, 3 anos para o bacharelado e 1 para a licenciatura. Esse curso, conforme explicitava o Parecer CNE/CP nº. 5/2005 seria [...] *definido como lugar de formação de “técnicos em educação”*.

Os profissionais formados por esse curso eram, na época, professores primários que realizavam estudos superiores em Pedagogia para, mediante concurso, assumirem funções de administração, planejamento de currículos, orientação a professores, inspeção a escolas, avaliação do desempenho dos alunos e dos docentes, bem como pesquisa e desenvolvimento tecnológico da educação no Ministério da Educação e nas secretarias da Educação dos Estados e dos Municípios.

Com base na primeira LDB brasileira (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), o antigo Conselho Federal de Educação (CFE) aprovou o Parecer nº 25/62, mantendo a duração do

curso de Pedagogia em 4 anos, no mesmo esquema anterior de 3 + 1. A Lei nº 5.540, de 28/11/1968 (reforma do ensino superior), alterou a LDB vigente (Lei nº 4.024/61), e seu artigo 30 assim dispunha:

A formação de professores para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinados ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e o orientação, no âmbito de escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior.

Esses mesmos dispositivos constaram dos artigos 29 a 33 da Lei nº 5.962, de 11/08/1971 (reforma do ensino de 1º e 2º graus, hoje ensino fundamental e médio, respectivamente). Sobre o assunto, foi baixada a Resolução CFE nº 2/69, anexa ao Parecer CFE nº 252/69, determinando:

A formação de professores para o ensino normal e de especialistas para as atividades de orientação, administração, supervisão e inspeção, no âmbito escolas e sistemas escolares, será feita no curso de graduação em Pedagogia, de que resultará o grau de licenciado com modalidades diversas de habilitação.

A denominação “especialista da educação” surgiu com a Lei nº 5.540/68 e foi repetida pela Lei nº 5.962/71, ambas expressamente revogadas pela atual LDB, Lei nº 9.394/96, cujo artigo 92 diz: “Revogam-se as disposições das leis 4.024/61, 5.540/68 [...], e, ainda, as leis 5.962/71 e 7.044/82 e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.”

De acordo com Santos (2002), “é princípio jurídico vigente que, se as normas regulamentadas forem revogadas, as regulamentadoras perdem toda sua eficácia.” É o que aconteceu com a Resolução CFE nº 2/69, ficando então extintas as expressões “especialistas da educação” e “habilitações”. Mesmo assim, a Resolução CNE/CP nº 1/2006 deixou isso expresso no Artigo 15 – “Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas a Resolução CFE nº 2, de 12 de maio de 1969, e demais disposições em contrário”.

Sobre as “habilitações”, o artigo 10 diz o seguinte: “As habilitações em cursos de Pedagogia atualmente existentes entrarão em regime de extinção, a partir do período letivo seguinte à publicação desta Resolução”. (Resolução CNE/CP nº 1/2006 apud SANTOS, 2002, p.10)

A Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou a Resolução nº 3/97, cujo artigo 2º dispõe:

Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Públicos os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Por essa Resolução fica definido o curso de graduação em Pedagogia, em nível de licenciatura, conforme termos explicitados nos Pareceres CNE/CP nº 5/2005 e 3/2006.

Nesse sentido, cabe aqui ressaltar o conceito de docência que é dado pela Resolução CNE/CP nº 1/2006, no qual o mesmo é tido como uma

[...] ação educativa e processo pedagógico metódico e intencional, construído em relações sociais, étnico-raciais e produtivas, as quais influenciam conceitos, princípios e objetivos da Pedagogia, desenvolvendo-se em articulação entre conhecimentos científicos e culturais, valores éticos e estéticos inerentes a processos de aprendizagem, de socialização e de construção do conhecimento, no âmbito do diálogo entre visões de mundo.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Título VI - dos Profissionais da Educação trata, em seu artigo 64, especificamente do assunto da formação dos profissionais da educação:

A formação de profissionais da educação para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, para a educação básica, será feita em cursos de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Posteriormente, pela Resolução CNE/CP nº. 1/2006, foi regulamentada a referida formação. Diz o artigo 14:

A Licenciatura em Pedagogia, nos termos dos Pareceres CNE/CP nº5/2005 e 3/2006 e desta Resolução, assegura a formação de profissionais da educação prevista no artigo 64, em conformidade com o inciso VIII do artigo 3º da Lei nº 9.394/96.

§ 1º - Esta formação profissional também poderá ser realizada em cursos de pós-graduação, especialmente estruturados para este fim e abertos a todos os licenciados.

§ 2º - Os cursos de pós-graduação indicados no § 1º deste artigo poderão ser completamente disciplinados pelos respectivos sistemas de ensino, nos termos do parágrafo único do artigo 67 da Lei nº 9.394/96.

O artigo 67 da LDB, que cuida da valorização dos profissionais da educação, diz em seu parágrafo único que a “experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”.

1.4 Formação e capacitação dos gestores escolares

No que se refere especificamente aos gestores, Lück (2000) nos fala que

[...] a formação inicial, em nível superior, de gestores escolares esteve, desde a reforma do curso de Pedagogia, afeta a esse âmbito de formação, mediante a oferta da habilitação em Administração Escolar. O MEC propunha, na década de 70, que todos os cargos de diretor de escola viessem a ser ocupados por profissionais formados neste curso. No entanto, com a abertura política na década de 80 e a introdução da prática de eleição para esse cargo, diminuiu acentuadamente a procura desses cursos que, por falta de alunos, tornaram-se inviáveis. Houve, no entanto, um

movimento no sentido de ofertar cursos de especialização em gestão educacional, muito procurado por profissionais já no exercício dessas funções, porém, com um número relativamente pequeno de vagas. (LÜCK, 2000, p. 29).

Para Machado (2000, p. 103), a intensificação desses cursos é atribuída às “expectativas criadas pela LDB sobre a titulação de nível superior para os docentes e sobre os cursos de pedagogia ou de pós-graduação lato-sensu, como requisitos para a formação dos profissionais de suporte pedagógico, incluídos aí os diretores escolares.”

A formação de gestores escolares passou a ser uma necessidade e um desafio para os sistemas de ensino, pois lhes coube a tarefa e a responsabilidade de promover, organizar e realizar cursos de capacitação para a preparação de diretores escolares. Neste sentido, constatarem-se dois extremos: a oferta de cursos de treinamento rápido de 20 a 40 horas, ou a oferta de cursos longos e aprofundados, em geral oferecidos por universidades e instituições de ensino superior, comumente distanciados das necessidades do cotidiano escolar e que geralmente repetiam os conteúdos dos cursos de Pedagogia.

Machado (2000) diz que, diante do atual contexto educacional, algumas questões reforçam a necessidade de revisão de todo o processo de formação e de profissionalização do magistério, e, no tocante a um dos temas abordados por esta pesquisa, a importância da formação dos gestores, na qual se destacaria o desenvolvimento de capacitações dos gestores escolares que se encontram no exercício de suas funções, levando-se em conta as abordagens em busca da resolução de problemas enfrentados no cotidiano desses gestores, no sentido de assegurar um padrão de qualidade a essa própria formação.

Para o autor,

[...] o esgotamento do modelo taylorista/fordista gerou mudanças no padrão fragmentado de divisão do trabalho, exigindo formas integradas de trabalho em equipe, rompendo com a lógica individualista e passando à lógica da competência coletiva. Esse quadro impõe modificações substanciais aos métodos e processos de aquisição do conhecimento. Mas do que apropriar-se de um estoque de conhecimentos, importa aprender a articular esses conhecimentos com situações concretas e, sobretudo, aprender a transitar entre novas informações e situações de permanente mudança. Torna-se relevante o como aprender as competências transversais e a interdisciplinaridade. Ganham valorização, também, todas as formas de aprendizagem coletiva no trabalho, que favoreciam ganhos de autonomia institucional e de desenvolvimento profissional. Nesta perspectiva, são indicadas as abordagens da formação continuada e em serviço, com foco predominante na elevação de sua qualidade e na adequação dessa formação às novas exigências impostas à gestão educacional e aos gestores escolares. (Ibid., p. 103).

Verificou-se, segundo Lück (2000), que os programas de capacitação profissional, em sua maioria organizados por órgãos centrais, não levava em conta a atuação desses profissionais e que tendiam a acontecer de forma

[...] livresca e conceitual, uma vez que esta é, em geral, a característica dos cursos superiores na área social cuja tendência, dada a sua concepção macrossistêmica e

seu distanciamento do dia-a-dia das escolas, é a de considerar a problemática educacional em seu caráter genérico e amplo, do que resulta em um conteúdo abstrato e desligado da realidade. (Ibid., p. 29)

Sabe-se que generalizações explicam o todo, mas não necessariamente cada caso específico que compõe esse todo. Lück é enfática quando fala dos cursos de capacitação que, segundo ela, em geral

[...] empregam a metodologia conteudista, voltada para a apropriação e reificação do discurso, em vista de que adotam como foco a transmissão de informações e conhecimentos e não a resolução de problemas [...] tal metodologia é contrária à dinâmica social de qualquer escola. Apenas a metodologia voltada para a construção do conhecimento seria capaz de promover, junto aos gestores, a orientação necessária de sensibilidade aos desdobramentos às situações, a orientação para sua compreensão, como condição para adequadamente agir em relação a elas. (Ibid., p.30).

Observa-se que os conteúdos dos cursos de formação tendem a ser descontextualizados e distantes. Não parecem referir-se a situações reais e concretas e, por isso, muitas vezes deixam de interessar aos gestores como algo referente à sua prática. É muito comum observar também que os cursos de capacitação de gestores tendem a apresentar conteúdo de caráter normativo, onde as tensões, conflitos e resistências não são levadas em consideração. Tais cursos parecem partir do pressuposto de que as pessoas atuam individualmente e que irão transferir para a sua prática os conteúdos tratados. Tal pressuposto tem-se demonstrado falso, uma vez que não leva em consideração o fato de que, para promover alguma mudança no contexto escolar, é necessário haver muita liderança e habilidade de mobilização de equipe, o que, em geral, não é desenvolvido nos cursos realizados.

Conforme Katz e Kahn (1975) apontam, esses cursos falham por confundir mudanças individuais com modificações organizacionais, que são as preconizadas pela gestão escolar. É importante ressaltar que gestão é processo compartilhado, de equipe, em vista do que a equipe deveria ser capacitada em conjunto.

É importante destacar que

[...] outros argumentos podem ser armados em favor da formação continuada das equipes escolares. Em primeiro, de natureza democrática e política, é o direito que têm os profissionais de acesso ao seu aprimoramento permanente; em segundo, diz respeito à pressuposição de que a formação dá-se em um contínuo do exercício da profissão, o qual tem como requisito inicial um determinado nível de escolaridade que dever ser tomado em conta no processo permanente de desenvolvimento das competências profissionais pertinentes; outro argumento de natureza teórica e metodológica é o de que a formação deve partir da prática desses profissionais, como ponto de partida e de chegada da formação continuada, assegurando a relação prática/teoria/prática e a revalorização do saber das lideranças escolares. (Machado, 2000, p.104)

Ainda com relação ao confronto entre teoria e prática, segundo Lück (2000), o distanciamento percebido está associado a uma separação entre pensar e fazer que se expressa nos programas de capacitação, em vista do que as idéias e concepções são consideradas como belos discursos, mas impossíveis de se colocar em prática. É comum, em programas de capacitação, ouvir-se algum participante expressar que “na prática, a teoria é outra”. Tal entendimento se explica justamente pelo caráter teorizante, conteudista e livresco dos programas de formação, sem o cuidado de evidenciar, por meio de situações que sejam simuladas, por dramatizações ou estudos de caso e outros exercícios, a aplicação e a expressão, na realidade, das concepções teóricas tratadas.

Para a autora,

[...] o distanciamento ocorre, no entanto, quando os cursos focalizam conhecimentos, centram-se em conteúdos formais, deixando de lado os componentes necessários para o desempenho profissional que são habilidades – o saber fazer – e as atitudes – o predispor-se a fazer. Por conseguinte, cursos assim organizados são orientados mais para a cognição e menos para a competência. Segundo esse enfoque, o que é considerado importante é que as idéias tratadas tenham consistência interna, isto é, sejam logicamente encadeadas entre si e não que tenham consistência externa, isto é, que sejam consistentes e adequadas para explicar e orientar a ação na escola. (LÜCK, 2000, p. 30).

É preciso que não se perca a compreensão de que a teoria é a descrição e a explicação da prática, em vista do que os seus atores não só podem como devem realizar teorizações sobre sua atuação. Os programas de capacitação, ao associar teoria e prática, deveriam focalizar o desenvolvimento de habilidades, pelo diretor, para se tornar um sujeito nesse processo, um construtor de conhecimentos sobre o seu fazer no contexto da escola e de sua comunidade. Dever-se-ia, portanto, considerar a relação teoria e prática em uma forma recíproca como condição para acentuar o processo de profissionalização de gestores, de modo que enfrentem os novos desafios a que estão sujeitas as escolas e os sistemas de ensino.

2. REDE MUNICIPAL DE ENSINO EM FORTALEZA E A GESTÃO ESCOLAR

2.1. Mapeando o parque escolar municipal

Fortaleza é a capital do estado do Ceará, centro de um município de 313,8 km² de área e 2.473.614 habitantes, sendo a capital de maior densidade demográfica do país, com 7.903 hab./km². É a cidade mais povoada do Ceará e a quinta do Brasil. A rede municipal de ensino de Fortaleza é a terceira maior rede municipal entre as capitais brasileiras, com um total de 240.799 alunos matriculados, tendo São Paulo e Rio de Janeiro a ocuparem o 1º e 2º lugar, respectivamente. Atualmente são 114 bairros e seis "Secretarias Executivas Regionais" (SER's), unidades administrativas diretas da prefeitura responsáveis pela execução dos serviços públicos das várias áreas como saúde, educação, etc., como mostra a figura abaixo:

Figura 1 - O município de Fortaleza e suas regionais



	SER I		SER II
	SER III		SER IV
	SER V		SER VI

O parque escolar municipal também se encontra dividido nas Secretarias Executivas Regionais (SER's), como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição do parque escolar municipal

REDE MUNICIPAL DE FORTALEZA PARQUE ESCOLAR						
SER	ESCOLAS PATRIMONIAIS	ESCOLAS ANEXAS	ESCOLAS ESPECIAIS	CRECHES MUNICIPAIS	CRECHES CONVENIADAS	TOTAL
I	42	6	2	14	5	69
II	21	7	5	10	4	47
III	33	10	0	6	13	62
IV	21	6	1	12	1	41
V	74	10	0	14	21	119
VI	74	14	0	15	13	116
TOTAL	265	53	8	71	57	454

Fonte: Secretaria Municipal de Educação/ SME

As escolas patrimoniais são unidades executoras próprias, ou seja, possuem um Conselho Escolar e são beneficiadas com recursos federais e municipais, tais como: Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE; Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE; Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE; etc., onde a quantia recebida varia de acordo com o número de alunos matriculados. Os recursos são geralmente repassados em parcelas e depositados em uma conta corrente específica do Conselho Escolar da escola patrimonial, o qual é responsável pela divisão do valor com as unidades anexas (creches municipais e anexos), conforme a quantidade de alunos matriculados.

As creches conveniadas e as escolas especiais mantêm convênios com a Prefeitura, enquanto que as creches municipais e escolas anexas são vinculadas às escolas patrimoniais e, apesar de receberem recursos, não podem movimentá-los por não possuírem Conselhos Escolares, cabendo-lhes planejar a aplicação dos recursos junto aos segmentos escolares e repassarem o plano de aplicação financeira (PAF) às escolas patrimoniais que se responsabilizarão pela compra e contratação de serviços a serem executados nessas unidades.

Com relação aos profissionais da educação, estima-se atualmente que o grupo de Magistério tenha cerca de 10.000 docentes no conjunto de categorias funcionais integradas aos cargos e função de professor (entre professores efetivos e substitutos) e especialistas em educação na rede municipal de Fortaleza. As escolas patrimoniais são geridas por diretores e vices-diretores, enquanto as creches, escolas anexas e especiais, por coordenadores pedagógicos (professores e/ou especialistas).

2.2 Legislação Municipal acerca da Gestão Escolar

Teixeira (1998, p.40) afirma que “A História da Educação no país mostra que a escolha dos dirigentes escolares constituiu, na maioria dos estados, prerrogativa dos políticos detentores do poder”.

Nessa perspectiva, a implantação, nos últimos anos, dos processos democráticos de escolha dos diretores escolares constitui, sem dúvida, evidência de avanço no processo de democratização da sociedade brasileira. O debate a respeito, no entanto, não se esgota aí. A compreensão das possibilidades e limites que o princípio constitucional de gestão democrática do ensino público encerra exige que atenção, por um lado, para o próprio sentido da democracia na unidade escolar. “Por outro, para a natureza e a complexidade dessa organização, num contexto de reformas educacionais que objetivam a constituição da sua identidade como unidade dotada de autonomia para conduzir sua própria gestão.” (TEIXEIRA, 1998, p.2).

A classe de servidores do magistério do município de Fortaleza, no que tange à legislação específica, encontra-se presente na Lei Orgânica, no Estatuto do Magistério e no Plano de Cargos e Carreiras do Município.

A Lei Orgânica, revisada em 2006 de uma forma geral, no Capítulo V, que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, discorre especificamente sobre os professores e a escolha dos gestores escolares, onde, em seu artigo 271 diz que:

O dever do Município com a educação será efetivado mediante as seguintes garantias [...] escolha democrática da direção escolar dentre os profissionais do quadro do magistério público municipal, com a exigência de nível superior e qualificação técnica, na forma da lei, assegurada a participação direta de professores, funcionários, alunos e pais de alunos [...] criação do grupo gestor das escolas públicas municipais, integrando as funções administrativa, financeira, pedagógica e de secretariado, assegurado o critério técnico na seleção desses profissionais entre os servidores públicos municipais, na forma da lei.

Já o Estatuto do Magistério do Município de Fortaleza, que foi elaborado e aprovado na década de 80 sofreu, em sua redação original, várias alterações através de emendas e leis. No que se refere ao conceito, estruturação e atribuições dos professores, especialistas e gestores escolares, o Título III nos artigos 11, 16, 19, 20, 42, 43, 51 e 52 exprime:

Art. 11 - Como Grupo Magistério define-se o conjunto de Categorias funcionais integradas de cargos e emprego de Professor, Especialistas em Educação e Orientador de Aprendizagem agrupada em classes distribuídas em níveis com remuneração progressiva e escalonada, segundo o grau de formação mínima exigida para cada classe, conforme preceitua A Lei Federal Nº 5.692, 11 de agosto de 1971.

Art. 16 – Professor é o integrante do Grupo Magistério que, no desempenho de suas funções, visa a proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades, como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania.

Art. 19 – Especialistas em Educação são os integrantes do Grupo Magistério, com habilitação específica de grau superior, obtida em curso de graduação, de duração plena ou de pós-graduação.

Art. 20 – São considerados Especialistas em Educação:

- I. o Supervisor Escolar;
- II. o Orientador Educacional;
- III. o Inspetor Escolar;
- IV. o Planejador Educacional;
- V. o Consultor Pedagógico;
- VI. o Técnico em Educação;
- VII. o Técnico em Educação Física;
- VIII. o Administrador Escolar

Art. 42 – A Administração Escolar, no ensino de 1º e 2º graus, compreende as atividades inerentes à coordenação de turnos, à direção, à assessoramento e assistência em unidades escolares com atribuições básicas pertinentes ao ensino.

Art. 43 – A Direção Escolar de 1º e 2º graus compreende a Congregação e a Diretoria.

Art. 51 – A Direção é o órgão executivo da administração da Unidade Escolar, subordinada, técnica e administrativamente ao departamento de ensino do 1º Grau no caso de Unidade de Ensino de 1º Grau, e ao Departamento de Ensino de 2º Grau da Secretaria de Educação e Cultura do Município a Unidade de Ensino de 2º Grau.

Art. 52 – A Direção da Unidade Escolar será exercida pelo Administrador Escolar, FGE. 1 e CC. 2 e Administrados Escolares FGE. 2 e FG. 1, devidamente habilitados, nomeados por Ato do Chefe do Poder Executivo, para mandato de quatro (4) anos, podendo ser reconduzido por mais um período.

§ 1º - Os ocupantes de cargos de direção e de função de vice-direção de estabelecimento de ensino de 2º grau, símbolo CC. 2 e FG. 1, e de função de direção e de vice-direção de estabelecimentos de ensino de 1º Grau, símbolo FGE. 1 e FGE. 2 serão, conforme o caso, nomeados e designados pelo Chefe do Executivo, após escolhidos por eleição realizada com a participação dos corpos docente, discente e funcional da respectiva Unidade.

§ 3º - Exigir-se-ão do Administrador Escolar FGE. 1, CC. 2, FG. 2 e FG. 1, além da habilitação específica em Administração Escolar ou Registro de Diretor expedido pelo Ministério da Educação e Cultura, 02 (dois) anos de pleno exercício de Magistério em Unidade Escolar.

Como podemos perceber a legislação vigente ainda utiliza em sua nomenclatura os termos *administração*, *direção* e *vice-direção* para designação dos gestores escolares, pois, nas escolas municipais, o “grupo gestor” ainda é formado por diretor e vice-diretor, embora se perceba, no dia-a-dia das escolas e na própria Secretaria Municipal de Educação, através de

documentos (ofícios, circulares, etc.), um movimento no sentido de utilizar nas unidades de ensino o termo “gestor” em detrimento dos termos diretor e vice-diretor.

De acordo com a legislação, por exemplo, a escolha dos gestores escolares em Fortaleza deverá ser realizada por eleição, através dos vários segmentos que compõem as unidades escolares. Entretanto, o atual governo municipal, reeleito em 2008, optou por, desde o ano de 2005, realizar a substituição dos (as) diretores (as) e vice-diretores (as) através de um processo interno nas escolas, o qual utilizou como critérios na seleção para os interessados que se dispunham a participar, a apresentação de um memorial, um *curriculum vitae* e um plano de trabalho nas escolas em que desejariam atuar. Após essa etapa foi elaborada uma lista tríplice, que foi encaminhada ao Poder Executivo, o qual procedeu a escolha.

Tal processo foi muito criticado pela maior parte da categoria dos professores e entidades classistas, que tinham e têm a expectativa da realização de eleições diretas e universais, conforme o previsto na lei orgânica.

Paro (1996) diz que a perspectiva de introdução da via eletiva para escolha de diretores escolares provoca grande número de expectativas nos sujeitos envolvidos, muitas delas impossíveis de serem realizadas.

O Plano de Cargos e Carreiras, reivindicação histórica da categoria, foi o mais recente documento aprovado (2007), e trouxe como atividades específicas da educação várias atribuições aos professores que passaram, a partir de então, a receber a denominação de **Professor Pedagogo**. Também colocou em extinção vários cargos e funções atribuídas aos especialistas em educação, dentre os quais podem ser citados o de Supervisor Escolar, o de Orientador Educacional, os de Inspetor Escolar, entre outros.

De acordo com plano, caberia aos professores:

- Participar da elaboração e execução da proposta político pedagógica da escola;
- Participar da avaliação do trabalho escolar à luz da proposta político-pedagógica da escola;
- Elaborar e cumprir seu plano de trabalho segundo a proposta político-pedagógica da escola;
- Integrar-se ao processo de ensino e aprendizagem de seus alunos em particular, e no da escola em sua totalidade;
- Planejar coletivamente e executar atividades voltadas para estudantes que apresentam diferentes ritmos de aprendizagem e desempenho escolar insatisfatório;
- Participar do planejamento e da avaliação realizados coletivamente;
- Integrar-se às atividades de organização e gestão democrática da escola;
- Envolver-se nas atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade externa;
- Ministras aulas efetuando os devidos registros de suas atividades;

- Observar o cumprimento da jornada escolar diária e de carga horária anual, conforme previsto na legislação em vigor, efetuando os devidos registros de suas atividades;
- Participar de processos formativos voltados para seu aperfeiçoamento profissional;
- Envolver-se, na esfera de sua competência, na definição de políticas educacionais, planos e projetos, entre outros, apresentados pelos órgãos da administração central do Sistema Municipal de Ensino.

No sentido de colaborar com o processo de gestão das escolas municipais, em 2008 foi criada a função de coordenador pedagógico nas escolas municipais, para a qual poderiam se inscrever servidores integrantes do Ambiente Especialidade Educação/Núcleo de Atividades Específicas da Educação que estivessem interessados em exercer tal função nas unidades escolares de ensino fundamental da rede municipal. Para participar, os servidores deveriam ter formação em Licenciatura Plena e/ou curso de pós-graduação em Educação e estar em exercício efetivo em unidade escolar da rede municipal, na condição de integrante do núcleo de atividades específicas da educação. Os candidatos deveriam ter experiência docente mínima de cinco anos e de, pelo menos, dois anos na unidade escolar em que pleiteavam a função de coordenador pedagógico.

Também foi criado, no mesmo ano, o Fórum Municipal dos Conselhos Escolares de Fortaleza, que trouxe em seu bojo compromissos a serem consolidados pelos diversos segmentos direcionados à efetivação da educação de qualidade nas escolas da rede pública municipal de Fortaleza.

No tocante aos professores e gestores, os compromissos firmados foram:

Dos (as) professores (as):

- Fazer cumprir de forma participativa, democrática e com responsabilidade o ensino, para que os nossos alunos possam apreender e transpor os conteúdos para suas vidas;
- Formar cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres por meio do comprometimento e dedicação à função docente;
- Trazer a família e engajá-la na escola;
- Exercer sua função dignamente, respeitadas as boas condições de trabalho;
- Discernir que o seu dever de professor é ensinar bem, relacionando os conteúdos com a realidade para que o aluno seja ator de sua transformação;
- Cobrar dos órgãos públicos as condições necessárias ao direito à educação de qualidade;
- Propiciar aos alunos formação crítica e política;
- Realizar a função pedagógica de forma responsável e comprometida;

- Formar o cidadão numa perspectiva de um futuro melhor, garantindo sua inserção na sociedade;
- Mudar as atitudes em relação ao serviço público;
- Desenvolver uma educação básica de qualidade, de forma global, com responsabilidade e compromisso;
- Cumprir com os seus direitos e deveres;
- Dar condições para que os educandos se assumam como sujeitos de sua aprendizagem;
- Fiscalizar os recursos financeiros destinados à educação;
- Aprimorar os conhecimentos dos professores para a melhoria do ensino e da aprendizagem e diminuir a reprovação e evasão;
- Criar metas para um maior engajamento dos pais na escola, refletindo sua importância para o crescimento dos educandos;
- Exigir que haja processo seletivo e eleição para diretores com a participação de todos os segmentos;
- Propor a adoção de um sistema de avaliação para os diretores escolares;
- Reivindicar a unificação da orientação entre as Regionais sobre as políticas públicas adotadas pelo município, aprimorando os processos de comunicação entre as unidades de ensino e as Regionais;
- Tornar a escola um ambiente agradável;
- Valorizar a educação pública;
- Participar dos processos de formação para o uso das tecnologias da informação e comunicação como recurso pedagógico;
- Viabilizar e otimizar o acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação como recursos pedagógicos na escola;
- Reivindicar uma coordenação pedagógica na escola;
- Reivindicar um suporte multidisciplinar (terapeutas ocupacionais, professores itinerantes de libras, professores de Braille, psicopedagogos e fisioterapeutas) em favor do professor para melhorar a qualidade do ensino;
- Conhecer as funções do Conselho Tutelar e propor ações de articulação com a escola;
- Conhecer a realidade da escola e da comunidade;
- Resgatar, discutir e divulgar a função social da escola;
- Diagnosticar os problemas educacionais e propor conjuntamente com a SME ações de intervenções;

- Discutir, elaborar e implementar uma base curricular para o município de acordo com a realidade local;
- Reivindicar a revitalização do ensino noturno da Educação de Jovens e Adultos como garantia de direito.

Dos (as) gestores (as)

- Fazer cumprir as diretrizes e metas estabelecidas nas leis;
- Favorecer a participação da comunidade escolar e local, fortalecendo o trabalho do conselho escolar;
- Garantir um ambiente organizado e harmônico que possibilite a aprendizagem dos alunos e o trabalho dos professores;
- Agir com honestidade e transparência na execução dos recursos públicos;
- Fazer valer o direito a aprender com qualidade social;
- Garantir uma educação de qualidade, formando cidadãos responsáveis, conscientes de suas responsabilidades e direitos, comprometidos com a mudança da sociedade;
- Trabalhar para o acesso e a permanência com sucesso do educando na escola;
- Incentivar o envolvimento das famílias no processo de ensino e aprendizagem dos filhos;
- Fortalecer a gestão democrática na escola;
- Estabelecer parcerias com a comunidade, favorecendo um bom clima escolar;
- **Gerenciar** as ações pedagógicas, administrativas e financeiras da escola de forma coerente, comprometida e transparente;
- Desenvolver projetos socioambientais, visando à formação do homem integral, contemplando a ética e a vivência de valores humanos na escola e na comunidade;
- **Gerenciar** com responsabilidade a unidade escolar, tendo como apoio todos os segmentos do Conselho Escolar;
- Garantir a filosofia inclusiva em todas as relações, acreditando sempre no compartilhamento com o outro para enriquecimento da comunidade educativa;
- Cobrar dos órgãos competentes que efetivem o direito à educação;
- Fomentar a necessidade de participação dos pais junto à escola pública no fortalecimento da educação de seus filhos;
- Fortalecer no aluno a necessidade de ser sujeito de sua aprendizagem, como protagonista de sua história;
- Concentrar todos os esforços para investir na aprendizagem, combatendo a reprovação, o abandono e a evasão;

- Estabelecer um canal de comunicação para que as responsabilidades no acompanhamento ao aluno sejam compartilhadas;
- Cumprir e implementar as diretrizes direcionadas pela SME, assim como o Projeto Político-Pedagógico e o Regimento Escolar;
- Manter o Conselho Escolar ativo;
- Articular com toda a comunidade escolar uma educação pública de qualidade, favorecendo o ensino e a aprendizagem do educando, buscando a conscientização de todos os segmentos por um caminho transparente e democrático para atingir o objetivo comum;
- Garantir a qualidade do serviço prestado ao cidadão;
- Favorecer um bom relacionamento entre os diversos segmentos da comunidade escolar;
- Garantir um ambiente propício ao processo de ensino e aprendizagem;
- Garantir transparência na administração dos recursos públicos (prestar contas com toda a comunidade escolar).

É interessante, para o objetivo dessa pesquisa, buscar traçar, através da legislação municipal vigente, paralelos que apontem um norte no sentido de perceber as relações estabelecidas entre os vários conceitos acerca da legislação e do modelo de gestão escolar implantado no município de Fortaleza, principalmente no que se refere aos seus gestores.

Concordando com Paro (1996), pode-se afirmar que a maneira como é escolhido o diretor – por indicação política, por concurso ou por eleição – influencia de modo relevante na maneira mais ou menos democrática como esse personagem conduzirá o exercício de seu cargo, na sua maior ou menor aceitação pelo grupo e nos interesses com os quais estará comprometido.

Dada a especificidade da organização escolar, considera-se que as principais virtudes do processo de eleição de seus dirigentes residem nas possibilidades de debate e, conseqüentemente, de participação e comprometimento dos diferentes atores por ele suscitadas.

“A participação nas decisões sobre a condução do trabalho na escola é condição para o cumprimento efetivo de sua função social.” (Ibdi., p. 8)

O processo de escolha de dirigentes escolares pela via eleitoral pode prestar ao movimento de democratização da escola grandes contribuições, entretanto, não se encerra na decisão de sua adoção, mas supõe o cuidado na definição das normas que o orientam, de modo a garantir a utilização de mecanismos que levam em conta a organização da instituição escolar e o nível de mobilização de sua comunidade.

A participação constitui um mecanismo privilegiado de aperfeiçoamento do processo eleitoral propiciando as condições para definição de um modelo mais democrático de organização da escola. Contudo, a constatação da necessidade das novas competências do diretor de escolas eleito pelo voto, conforme visto anteriormente aponta para a urgência de se repensar também a formação dos docentes, buscando garantir-lhes condições para melhor conhecerem a organização e funcionamento da unidade escolar e contribuírem para sua gestão democrática.

Muitos processos de seleção dos candidatos ao cargo, pela via eleitoral, têm colocado ênfase na competência política desses candidatos, sem grandes exigências quanto à sua competência técnica para o exercício do cargo.

Neste sentido, o curso de pedagogia tem sido alvo de inúmeras críticas com relação à questão da formação por ele oferecida para a preparação dos futuros gestores escolares. Dentre essas críticas, vê-se que a formação desses gestores não tem levado em consideração os conhecimentos teóricos, práticos e específicos que embasam a citada formação.

A maioria dos estados e municípios brasileiros tem fixado as normas dos processos eleitorais de escolha dos gestores com base na LDB, onde, conforme já visto, de acordo com seu artigo 64, há a exigência do “curso de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação a critério da instituição”.

A partir das questões aqui expostas, é possível perceber que o processo de escolha dos dirigentes escolares por eleição pode assegurar o movimento de democratização da escola pública. Não se pode negar o avanço em direção à democratização da escola, quando ela abre o espaço e incentiva o diálogo e o debate. Todavia, é fundamental a esse movimento de democratização o comprometimento com a definição das normas que orientam os processos seletivos dos gestores, levando sempre em conta a participação de todos os segmentos que compõem a unidade escolar e a formação dos docentes, no sentido de assegurar as condições propícias à organização e ao funcionamento das escolas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo têm-se os procedimentos que nortearam a pesquisa. Entre eles, destacam-se:

- 1) A pesquisa bibliográfica, em que foram selecionados vários autores que abordam conceitos relevantes sobre gestão educacional, assim como o levantamento de matérias – entre artigos, opiniões, compilações literárias, mídia impressa, internet e documentos oficiais;
- 2) A definição do problema e dos objetivos da pesquisa;
- 3) O método e o instrumento usados na coleta de dados.

Diante desse contexto, foi elaborado o problema norteador da pesquisa, assim expresso: **Qual a percepção dos gestores escolares da rede pública municipal de ensino de Fortaleza sobre conceitos que envolvem a gestão educacional?**

Gil (1991) mostra que, para um conhecimento ser considerado científico, faz-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitem a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

A formulação do problema procurou entender as recomendações de Minayo (1999, p. 17) ao argumentar que: “Nada pode ser intelectualmente um problema se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”. Nessa reflexão a autora conceitua a pesquisa como uma prática teórica que vincula pensamento e ação por meio da indagação e construção da realidade do mundo.

Nessa mesma linha de raciocínio, muitos estudos mostram que uma técnica de pesquisa requer o seu entendimento no contexto da investigação, na relação sujeito-objeto e sua contraposição com o método, isto é, na relação teoria e prática enquanto discussão problematizadora da realidade. Neste sentido, a realização prática de uma técnica repousa em fundamentos lógicos, em dimensões históricas e contextualizações teóricas que dão significado ao fato social investigado.

Gil (1991) mostra que, além de ser difícil traçar os limites de qualquer objeto social, é difícil determinar a quantidade de informações necessárias sobre o objeto delimitado. Como não existe limite inerente ou intrínseco ao objeto de estudo e os dados que se podem obter a seu respeito são infinitos, exige-se do pesquisador certa dose de intuição para perceber quais dados são suficientes para se chegar à compreensão do objeto como um todo.

No caso específico deste trabalho, as principais dificuldades encontradas foram a coleta de dados, visto que as escolas de rede pública de ensino de Fortaleza são divididas em regionais, onde por muitas vezes era necessário percorrer cerca de 20 km para obtenção dos dados; como também a disponibilidade de tempo dos gestores, pois, como é do conhecimento de todos, na rotina escolar desses profissionais estão incluídas as múltiplas atividades que eles desenvolvem no cotidiano escolar.

Os objetivos desta pesquisa foram classificados em geral e específico:

Geral:

- Compreender de que maneira a função gestora é concebida pelos atuais gestores escolares da rede pública municipal de ensino de Fortaleza.

Específicos:

- Identificar as relações existentes entre os termos *administração*, *gestão educacional* e *gestão escolar*;
- Estudar as adjetivações dadas à gestão, tais como: democrática, compartilhada e participativa.
- Identificar o entendimento dos gestores escolares quanto à gestão escolar e à função gestora e seu relacionamento com o cotidiano escolar.
- Examinar a articulação entre os dispositivos legais no que tange ao grupo de Magistério e a função gestora no município de Fortaleza.

Para apreensão da realidade deste objeto de pesquisa, a coleta de dados foi obtida por meio de três fontes de informações. A primeira refere-se à pesquisa bibliográfica; a segunda fonte constitui-se em fazer o levantamento em documentos oficiais existentes no âmbito nacional e municipal, assim como foram feitos contatos com a Secretaria de Educação de Fortaleza, onde foram coletados dados de ordem numérica com relação ao parque escolar municipal.

A terceira fonte de informações foi a coleta de dados, onde foi usado como instrumento um questionário composto por 19 questões, sendo 58% de questões de fechadas e 42% de questões abertas, o qual foi aplicado a uma amostra de 38 gestores (7,16%) que atuam nas escolas patrimoniais (Unidades Executoras) na função de diretores e vice-diretores. A aplicação dos questionários foi precedida de conversas informais com gestores escolares sobre o caráter da pesquisa e seu objetivo. Aos sujeitos foi assegurado que não era necessária a

identificação do respondente e que as respostas fornecidas e os dados coletados só seriam utilizados para subsidiarem a pesquisa.

O método de escolha dos gestores foi determinado pelo fator “disponibilidade” dos sujeitos aliado à variável “proximidade” das escolas dentro de uma mesma regional.

O enfoque orientador da pesquisa foi o qualitativo e o quantitativo, sendo usada como metodologia o estudo qualitativo e interpretativo, por oferecer valiosos elementos de investigação no sentido de fornecer resultados que pudessem colaborar para melhor compreensão da gestão escolar na rede municipal de ensino de Fortaleza.

Para análise teórica da investigação foi utilizado o método dialético para, a partir das informações obtidas, procurar estabelecer as múltiplas relações existentes entre os fatores relevantes identificados e vinculá-los dialeticamente na busca de respostas para o problema apresentado.

Após a coleta dos dados obtidos em campo, foi feita uma análise estatística para tabulação das informações. Tal análise teve como finalidades estabelecer uma compreensão dos dados coletados, confirmar ou não os pressupostos, responder ou não às questões formuladas e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado, particularizado ao contexto do qual faz parte.

4. Análise dos Dados

4.1. Perfil sócio-educacional dos gestores escolares da rede pública municipal de Fortaleza

4.1.1 Análises das questões fechadas

Segundo Ghiglione e Matalon (2001), as questões fechadas podem ter várias formas e permitem uma análise estatística dos dados recolhidos. A escolha sobre se devemos ter um questionário com questões abertas, fechadas ou ambas é bastante variada. Esta escolha prende-se a vários aspectos, entre os quais:

- 1) os objetivos da investigação;
- 2) a capacidade que se tem para fechar as questões, de modo a analisar de forma mais dissecada as variáveis pretendidas.
- 3) o tipo de impacto que se quer criar sobre o inquirido e a própria lógica do questionário.

Com as respostas às questões fechadas do questionário, foi possível obter informações quanto à faixa etária, sexo, nível de instrução, curso de graduação e pós-graduação, formação continuada em cursos de extensão com as respectivas cargas horárias, função exercida, tempo de exercício na profissão e tempo de serviço como gestor.

Com relação a essas questões, foram elaboradas tabelas com objetivo de sintetizar as informações obtidas:

Tabela 2 – Perfil geral dos gestores escolares

FAIXA ETÁRIA	SEXO	NÍVEL DE INSTRUÇÃO	FORMAÇÃO INICIAL - GRADUAÇÃO
41 a 50 anos - 42%	Feminino –	Especialização – 76%	Pedagogia – 66%
51 a 60 anos - 32%	76%	Graduação – 21%	Outros cursos – 34%
31 a 40 anos - 21%	Masculino –	Mestrado – 3%	
Mais de 60 anos - 5%	24%	Doutorado – 0%	

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Com base na tabela 2, pode-se observar que a maioria dos gestores (16%), encontra-se numa faixa etária acima de 40 anos, trazendo consigo, portanto, uma bagagem profissional juntamente com muitas experiências de vida que não podem ser ignoradas ou desconsideradas, pois, segundo Nóvoa (1995), as experiências que o professor adquire no decorrer de sua vida pessoal e profissional dão origem às concepções que permeiam a prática docente.

Com relação ao quesito sexo, observa-se que a maioria dos gestores é predominantemente do sexo feminino (76%), o que faz reportar aos primórdios da história da educação brasileira, onde as primeiras escolas para a formação de professores no Brasil (Escolas Normais) destinavam-se, em sua grande maioria, ao sexo masculino. Somente no final do Governo Imperial houve uma mudança, entretanto, ainda predominavam os homens no magistério.

A escola Normal, criada no século XIX como espaço de formação de professores homens, por falta de demanda de alunos do sexo masculino abre-se aos poucos às mulheres órfãs e de honestidade reconhecida. Estas primeiras professoras perdem este espaço para as moças de classe média. Nesse sentido, o trabalho no magistério primário é caracterizado como inerente às qualidades femininas e socialmente indicado para as mulheres. (ROSA, 2004, p. 37)

O sexo feminino encontrava sérias dificuldades em ter acesso ao magistério. Contudo, a partir da década de 40 do século XIX, entendeu-se que o magistério era uma função própria das mulheres, principalmente daquelas que não casavam, uma vez que o magistério era entendido como um sacerdócio.

Esta premissa de que as mulheres assentavam muito bem com o magistério já era uma constante na Europa no século XIX, pois dentre as primeiras profissões assumidas por elas, verificam-se os ofícios ligados à educação e à formação, tais como: professoras primárias, bibliotecárias, etc.

Do fim do século XIX até as primeiras décadas do século XX ocorreram inúmeras mudanças com a implantação do regime republicano no país. No plano educacional, oferecem-se mais oportunidades ao sexo feminino em virtude das idéias positivistas que, apesar de defenderem a superioridade moral das mulheres, foram as que se insurgiram mais tenazmente contra o sufrágio, uma vez que este conspurcaria a alma e a pureza da mulher.

O magistério primário era a oportunidade que as mulheres possuíam para ingressar no mercado de trabalho ou ainda

A possibilidade de aliar o trabalho doméstico e a maternidade uma profissão revestida de dignidade e prestígio social fez com que ser professora se tornasse extremamente popular entre as jovens e, se, a princípio temia-se a mulher instruída, agora tal instrução passava a ser desejável, desde que normatizada e dirigida para não oferecer riscos sociais. (Ibid., p.30)

Os estudos sobre a feminização do magistério, mais intensamente na República, divergem. Alguns autores defendem a vertente de que a inserção da mulher no magistério deveu-se à ideologia da domesticidade e da submissão feminina; outros associam à desvalorização econômica e social da docência, pois pagar pouco era um discurso bem dirigido às mulheres.

Sobre o nível de instrução, as pesquisas apontam que todos têm nível superior, sendo que 76% possuem curso de pós-graduação, 21% têm curso de graduação e 3% têm mestrado. Com relação à formação inicial, 66% fizeram em sua graduação o curso de Pedagogia e 34% fizeram outros cursos.

Tabela 3 – Perfil educacional dos gestores escolares

PÓS - GRADUAÇÃO	CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM NÍVEL DE EXTENSÃO	CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA EM ÁREAS ESPECÍFICAS	CARGA HORÁRIA CURSOS DE EXTENSÃO
Gestão – 46%	Sim – 68%	Ensino – 64%	120h – 40%
Psicopedagogia – 28%	Não – 32%	Gestão – 36%	258h – 36%
Ensino – 26%			180h – 12%
			80h – 12%

Fonte: Dados de Campo, 2009.

No tocante ao perfil educacional dos gestores escolares, a tabela 3 apresenta que 46% dos gestores que responderam ao questionário fizeram cursos de pós-graduação na área de gestão, 28% fizeram na área de psicopedagogia e 26% na área de ensino. 68% dos entrevistados já fizeram algum curso de formação continuada e 32% não. Nos cursos de formação continuada em áreas específicas, 64% dos sujeitos pesquisados responderam que os fizeram na área de ensino e 36% na área de gestão, com carga horária que varia de 80 a 258h.

Em artigo publicado na internet, Amaral nos diz que

Formação continuada é mais que formação, é também compreendida como formação permanente, pessoal e profissional, pois cria espaços de discussões, e investigação das questões educacionais experimentadas, abre um canal de diálogo com as dificuldades de ser educador num contexto social em veloz transformação. Visa à formação de sujeitos, pensa na mediatização dos conteúdos e no caminho percorrido pelo aprendiz para se apropriar das informações e construir seu conhecimento. (AMARAL, 2009, p. 30)

Vemos, por conseguinte, que a formação continuada é um processo que se desenvolve ao longo da carreira profissional e se prolonga por toda uma vida representando, portanto, um

desafio à pedagogia tradicional porque significa introduzir mudanças no processo de ensino e aprendizagem, nos modos de estruturação e funcionamento da escola e nas relações com a comunidade.

Tabela 4 – Perfil funcional dos gestores escolares

CARGO	FUNÇÃO	CARGA HORÁRIA NA REDE	CARGA HORÁRIA COMO GESTOR
Professor – 67%	Vice-diretor – 52%	240h – 71%	240h – 92%
Supervisor – 27%	Diretor – 48%	120h – 21%	120h – 5%
Orientador – 3%		360h – 8%	360h – 3%
Técnico em educação – 3%			

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Com relação ao cargo na rede municipal de ensino, a tabela 4 apresenta que 67% dos respondentes são professores, 27% são supervisores escolares, 3% são orientadores educacionais e 3% são técnicos em educação. Destes, 54% atuam como vice-diretores e 48% como diretores. Nota-se que 33% dos sujeitos pesquisados são especialistas em educação e que estão exercendo a função de gestores escolares.

No quesito tempo/carga horária, enquanto servidores públicos, 71% dos sujeitos disseram ter 240 h de trabalho mensal na rede municipal de ensino, 21% 120h e 8% 360h; e no exercício exclusivo da função gestora, a maioria, 92% dos respondentes, disse ter 240h mensais de trabalho como gestor, enquanto 5% têm 120h e 3%, 360h.

Tabela 5 – Tempo de atuação como gestor escolar

TEMPO ATUANDO EXCLUSIVAMENTE COMO GESTOR	TEMPO ATUANDO EXCLUSIVAMENTE COMO GESTOR NA MESMA UNIDADE ESCOLAR
1-4 anos – 54%	1-5 anos – 70%
5-7 anos – 21%	6-10 anos – 19%
8-15 anos – 19%	11-15 anos – 8%
16-25 anos – 3%	16-20 anos – 3%
Mais de 25 anos – 3%	21-25 anos – 0%

Fonte: Dados de Campo, 2009.

No exercício exclusivamente como gestor, a tabela 5 mostra que 54% dos gestores têm de 1 a 4 anos de serviço, 21% de 5 a 7 anos, 19% de 8 a 15 anos, 3% de 16 a 25 anos e 3% têm mais de 25 anos.

Ao serem perguntados sobre o tempo em que atuam como gestores na mesma escola, 70% responderam que atuam de 1 a 5 anos, 19% atuam entre 6 e 10 anos, 8% têm de 11 a 15 anos na função e 3% estão atuando como diretores ou vice-diretores de 16 a 20 anos na mesma unidade escolar. Diante dessas estatísticas, constata-se que 11% dos sujeitos pesquisados estão de 11 a 20 anos sendo gestores escolares na mesma unidade de ensino.

Com base nesse conjunto de elementos numéricos, faz-se necessário que se inicie, à guisa de conclusão, uma análise utilizando um provérbio popular que diz: “*o uso do cachimbo faz a boca torta*”, ou seja, há pessoas se acostumam tanto em fazer algo que acabam incorporando-o aos seus hábitos, ou até mesmo ao seu jeito de ser.

É possível notar facilmente no cotidiano escolar que muitos dos profissionais da educação, com o passar do tempo, caminham para o desestímulo. Percebe-se que os gestores escolares pesquisados têm formação continuada, tanto no nível de pós-graduação quanto no nível de extensão, entretanto, chama a atenção o fato de que 11% desses gestores estejam exercendo essa função há um período de 11 a 20 anos, e, não bastasse, na mesma unidade escolar.

Muitos estudos revelam que ficar muitos anos em uma mesma função, pode representar sinônimo de acomodação, dificuldade de viver mudanças, cristalização de hábitos e dificuldades em propor adaptações que possam promover e assegurar crescimento pessoal e profissional.

Conforme observado no capítulo 2, que trata da legislação municipal e da escolha dos gestores escolares, o Estatuto do Magistério do Município de Fortaleza, em seu Art. 52 diz que:

A Direção da Unidade Escolar será exercida pelo Administrador Escolar, FGE. 1 e CC. 2 e Administrados Escolares FGE. 2 e FG. 1, devidamente habilitados, nomeados por Ato do Chefe do Poder Executivo, para mandato de quatro (4) anos, podendo ser reconduzido por mais um período.

Ou seja, de acordo com a lei, cada gestor só poderia permanecer na função na mesma unidade de ensino por dois mandatos. Todavia, vê-se que alguns gestores permanecem por mais de 8 anos exercendo a função de diretores ou vice-diretores nas mesmas unidades de ensino, derrubando com isso o princípio democrático de alternância no poder e contribuindo para a manutenção de verdadeiros “proprietários” de escolas.

Viu-se também, no referido capítulo, que desde o ano de 2005 o atual governo municipal de Fortaleza optou por realizar um mecanismo de substituição dos (as) diretores (as) e vice-diretores (as) através de um processo interno nas escolas onde, após essa etapa, foi elaborada uma lista tríplice que, encaminhada ao Poder Executivo, procedeu a escolha.

Isso remete às palavras de Paro, que diz:

um dos principais argumentos para a implantação das eleições de diretores fundamenta-se na crença na capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal, que inibem as posturas universalistas, reforçadoras da cidadania. A esse respeito, parece que as eleições tiveram um importante papel na diminuição ou eliminação, nos sistemas em que foram adotadas, da sistemática influência dos agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais), etc. na nomeação do diretor. (PARO, 1996, p.4)

Mas, ainda segundo este autor, isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. Por um lado, em alguns sistemas, continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro, as práticas clientelistas passaram a fazer parte também do interior da própria escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato. “Verificou-se certa permanência da influência político-partidária, especialmente nos sistemas em que a eleição se deu por lista tríplice, com a escolha definitiva de um dos três nomes, por conta do poder executivo.” (Ibid., p.40)

4.2. A gestão escolar na percepção dos gestores

4.2.1 Análise das questões abertas

O uso de questões abertas obriga à análise de conteúdo, uma tarefa mais trabalhosa do que aquela associada às questões fechadas. Segundo Mattar (1994) as principais vantagens e desvantagens das questões abertas são:

Vantagens:

- Estimulam a cooperação e permitem avaliar melhor as atitudes para análises das questões estruturadas;
- Têm menor poder de influência nos respondentes;

- Cobrem pontos além das questões fechadas, pois proporcionam comentários, explicações e esclarecimentos significativos para interpretar e analisar;
- Evitam o perigo existente no caso das questões fechadas do pesquisador deixar de relacionar alguma alternativa significativa no rol de opções.

Desvantagens:

- Dão margem à parcialidade do entrevistador na compilação das respostas;
- Esbarram na dificuldade de redação da maioria das pessoas e mesmo na “preguiça de escrever”;
- São menos objetivas, já que o respondente pode divagar e até mesmo fugir do assunto;
- São mais onerosas e mais demoradas para serem analisadas do que as perguntas com respostas fechadas.

Nas respostas às questões em aberto houve a necessidade de utilizar o método de aproximação das respostas, visando permitir a diminuição das informações, resultando na elaboração de tabelas que facilitassem as análises das respostas obtidas. Tais análises tornaram possível compreender melhor o que os sujeitos pesquisados pensam a respeito das:

1. Atribuições pertinentes aos gestores escolares;
2. Relações estabelecidas entre os conceitos de gestão e administração;
3. Maiores dificuldades encontradas no desempenho da função gestora
4. Percepções sobre o papel atribuído aos vários segmentos que compõem a escola;
5. Concepções em relação à gestão democrática;
6. Relações entre qualidade da educação e qualidade da gestão escolar;
7. Necessidades de formação específica para o exercício da função gestora;
8. Formas referentes ao processo de escolha dos gestores escolares.

Tabela 6 – Atribuições pertinentes ao gestor escolar

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Administrar, gerenciar, supervisionar, controlar, organizar, coordenar, executar e desenvolver as ações financeiras, patrimoniais e burocráticas nas unidades de ensino	26	68
Oportunizar, articular, mediar, orientar, acompanhar e viabilizar os mecanismos de participação e as relações escolares no tocante ao processo educacional.	12	32
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

No primeiro item da tabela 6, observa-se que 68% dos gestores escolares atribuem à função gestora atividades ou ações de cunho burocrático e regulador nas unidades escolares onde atuam, utilizando-se em suas respostas de verbos que indicam aspectos impessoais, nos quais eles mesmos se veem como administradores, “gerentes”, supervisores, controladores, organizadores, coordenadores e executores do fazer pedagógico, enquanto que 32% veem como prerrogativas da função a possibilidade de virem a ser oportunistas, articuladores, mediadores, orientadores e viabilizadores dos mecanismos de participação da comunidade escolar nas relações entre os vários segmentos que compõem o processo educativo nas escolas onde atuam como gestores.

Tabela 7– Concepções sobre gestão X administração

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Gestão e administração são termos que se completam e têm o mesmo sentido. A gestão cuida das relações pessoais e das questões internas e a administração cuida das questões burocráticas	30	79
Gestão e administração são termos diferentes. Gestão é compartilhada com todos os segmentos e voltada para o processo de ensino e aprendizagem. Administração é unilateral, de cima para baixo e tem como figura principal um chefe que se preocupa com as questões burocráticas.	08	21
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Verifica-se no primeiro item da Tabela 7 que 79% dos respondentes têm os termos gestão e administração como complementares um do outro e com o mesmo sentido, e consideram que o termo *gestão* relaciona-se com questões pessoais e internas da escola, enquanto que o termo *administração* supõe o cuidado com os assuntos burocráticos.

Apenas 21% veem gestão e administração como termos diferentes, em que gestão é vista como uma maneira de compartilhar com todos os segmentos escolares as responsabilidades para com o processo de ensino e aprendizagem, e administração é sentida como um processo unilateral, com tomada de decisões “de cima para baixo”, onde a figura principal é um “chefe” preocupado com questões burocráticas.

Tabela 8 – Dificuldades encontradas no desempenho da função gestora

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Burocracia, problemas relacionados à lotação de professores, demora nos repasses financeiros, limites legais, falta de autonomia, descontinuidade das políticas públicas.	28	74
Falta de compromisso e envolvimento dos professores e funcionários com o serviço público, problemas relacionados à indisciplina e aprendizagem.	10	26
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Constata-se, nas respostas da primeira alternativa da Tabela 8, que 74% dos sujeitos listaram como maiores dificuldades para o desempenho da função gestora problemas relacionados com a burocracia, com a lotação de professores, com a demora dos repasses financeiros, com os limites legais, com a falta de autonomia das escolas e com o processo de descontinuidade das políticas públicas, enquanto que 26% arrolaram como maiores dificuldades a falta de compromisso e envolvimento dos professores e funcionários com o serviço público e os problemas relacionados com a indisciplina e a aprendizagem.

Tabela 9 - Papel dos segmentos escolares

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Construir, elaborar, acompanhar, fortalecer e compor um projeto comum que tenha como foco o trabalho coletivo com funções que se interagem, comprometido com o ensino e a aprendizagem.	32	84
Administrar, executar, cumprir e desempenhar funções distintas, isoladas e burocráticas.	06	16
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

A análise das respostas da tabela 9 comprova que 84% dos gestores atribuem aos vários segmentos escolares o papel de construtores, de elaboradores, de acompanhantes e de fortalecedores de um projeto comum, que tem como foco principal o trabalho coletivo com funções que interagem e assumem como compromisso precípua o processo de ensino e

aprendizagem, enquanto que a minoria, 16%, designa aos segmentos escolares papéis administrativos, executadores e cumpridores de funções distintas, isoladas e burocráticas.

Tabela 10 – Percepção sobre gestão democrática

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Promove e permite a participação do colegiado e da comunidade escolar, descentraliza as decisões com transparência das ações na busca do fortalecimento da autonomia escolar e é pautada dentro dos princípios da administração pública.	27	71
Espaço de discussão coletiva para implementação do Projeto Político Pedagógico com a participação do Conselho Escolar.	11	29
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

A análise das duas alternativas da tabela 10 mostra resultados díspares no que tange à percepção sobre gestão democrática. Na primeira alternativa, com um percentual de 71%, estão aqueles que entendem a gestão democrática como processo fundamental para a implementação participativa e descentralizadora, levando, desse modo, à transparência das ações, ponto fundamental para uma autonomia escolar fortalecida.

Na segunda alternativa da tabela, com um percentual de 29%, identificam-se as respostas que primaram pelo entendimento da gestão democrática como espaço objetivo da discussão e implementação do Projeto Político-Pedagógico, especificamente com a participação do Conselho Escolar.

Tabela 11 – Relação entre gestão escolar e qualidade da educação

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
A qualidade da gestão está intimamente ligada à qualidade da educação, pois oportuniza tomada de decisões, com o objetivo da melhoria do desempenho e rendimento escolar, através de políticas educacionais adequadas e da participação da comunidade escolar.	30	79
A qualidade da educação refere-se exclusivamente ao desempenho e formação dos professores, conscientização das famílias, do poder público e da formação dos gestores escolares.	08	21
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

A tabela 11 mostra resultados desiguais, numa proporção de 71% na primeira alternativa e 29% e na segunda, respectivamente. Na primeira das alternativas temos as respostas daqueles que estabelecem uma relação direta entre a qualidade da gestão e a qualidade da educação, ou seja, uma gestão que tem como pressuposto básico a qualidade implementará, com certeza, uma educação de qualidade em sua escola. E o fará através de tomadas de decisões coletivas, cujo principal intuito é a real e concreta melhoria do desempenho e rendimento escolar, através de políticas educacionais adequadas, com a ampla participação da comunidade escolar. Essa foi a resposta da ampla maioria, 71%.

Na segunda resposta, tem-se a minoria dos entrevistados, 21%, para os quais a qualidade da educação estaria relacionada, exclusivamente, ao desempenho e à formação dos professores, os quais, mais capacitados (num processo de formação contínua), teriam condições de melhorar o nível da educação que implementam em suas escolas. Todo esse processo também estaria relacionado à ampla conscientização das famílias, do poder público e do processo de formação dos gestores.

Tabela 12 – Formação específica para a função gestora

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Curso de pedagogia com pós-graduação em administração escolar.	29	76
Formação a nível superior em qualquer área do ensino.	09	24
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Ao analisar a tabela 12, observa-se também uma diferença contundente entre as alternativas, no que diz respeito à formação ideal para quem pretende exercer a função gestora. Essa diferença chega aos 52 pontos percentuais, com primazia para a primeira alternativa (76%), em que a formação específica para a função gestora seria a graduação em um curso superior de pedagogia, complementado com uma pós-graduação em administração escolar, ou seja, a maioria dos que responderam ao questionário identificam uma formação dirigida, específica em pedagogia, como sendo a formação ideal pra quem pretende ser gestor escolar.

A segunda alternativa da tabela traz a resposta da minoria (24%). Esse grupo acha que a formação em nível superior seria o suficiente para o pleno exercício da função gestora, não importando em que área seja essa formação.

Tabela 13 – Processo de eleição dos gestores

RESPOSTAS APRESENTADAS	TOTAL DE SUJEITOS	PERCENTUAL (%)
Eleições diretas com a participação de todos os segmentos da escola tendo como pré-requisito experiência em docência	20	53
Concurso público com provas escritas, análise de curriculum e memorial.	13	34
Indicação do Executivo	05	13
Total	38	100

Fonte: Dados de Campo, 2009.

Essa tabela, analisadas as respostas dos questionários, diferentemente das outras apontou três alternativas, ou seja, os gestores respondentes indicaram três opções para o processo eletivo dos gestores, a saber: a primeira delas, na qual está localizada uma maioria de 53%, indica que o processo deva ser por via direta (eleições diretas), com a participação de todos os segmentos escolares, exigindo-se dos candidatos a gestor um mínimo de experiência docente; a segunda alternativa, com 34% das respostas, indica um processo seletivo que se utilizaria de concurso público, no qual os candidatos a gestores seriam avaliados através de provas escritas, análise curricular e elaboração de um memorial; a terceira e última alternativa opta por uma indicação pelo poder executivo, conforme resposta de 13% dos entrevistados.

A percepção global de gestão escolar apresentada pelos diretores da rede pública municipal de ensino de Fortaleza aponta para um panorama rico em reflexões e contradições. Constata-se que os gestores, em sua grande maioria, veem gestão e administração como termos que se completam e que têm o mesmo sentido, atribuindo-lhes funções relacionadas a práticas meramente burocráticas e/ou administrativas, arrolando como maiores dificuldades para o desempenho destas funções, questões de ordem burocrática ou administrativa. Entretanto, reconhecem que a gestão democrática e os segmentos que a compõem ocupam um papel de destaque com relação à qualidade pretendida em educação e gestão escolar.

O mesmo acontece em relação à formação específica, onde os gestores responderam, em sua maioria, de acordo com o movimento que hoje vem acontecendo em âmbito nacional - na maior parte dos estados e municípios brasileiros - no que se refere aos pré-requisitos exigidos em concurso e seleções para provimento de cargos e funções de gestão escolar. Assim como o processo de escolha dos gestores escolares via eleição, com participação direta dos vários segmentos escolares, que tem como condição precípua a experiência em docência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada junto aos gestores escolares da rede pública municipal de ensino de Fortaleza percorreu um longo e exaustivo processo. Exigiu um número extenso de horas de leituras, registros, anotações, consultas bibliográficas, entre idas e vindas a campo para a coleta dos dados.

Para explorar o tema, buscou-se a argumentação sobre um novo paradigma que conceituasse a mudança terminológica do termo *diretor escolar* para o *gestor escolar*, que usualmente tem sido empregado no cotidiano das instituições de ensino e nos meios educacionais.

Procurou-se traçar um paralelo, através das fontes bibliográficas, que possibilitasse a superação de enfoques e problemas educacionais complexos, os quais envolvem concepções acerca da gestão escolar por meio de uma nova visão mais global e abrangente, assim como de conceitos e ações relacionadas ao fazer pedagógico daqueles que exercem a função de gestores escolares, pois se percebeu que a maioria dos gestores que participaram desta pesquisa apresentou muitas dúvidas no tocante aos conceitos de gestão e administração e acerca do papel que deveriam desempenhar no contexto sócio-educacional.

Ao se traçar uma diferença entre administração escolar e gestão escolar, foi observado que devem ser levadas em consideração as duas dimensões de uma mesma área de atuação profissional, quais sejam: a organização do trabalho e os limites entre seus conceitos e práticas.

Percebe-se que, paralelamente à adoção do termo *gestão* na legislação e nas organizações escolares, deve ocorrer também a adoção de princípios e valores mais democráticos no ambiente escolar, com maior abertura à participação da comunidade no cotidiano da escola.

A expressão *gestão educacional* contém em si a gestão de sistemas de ensino e a gestão escolar, na qual a idéia de gestão passa por todos os segmentos do sistema, tanto no nível macro quanto no nível das escolas (micro).

Constatou-se também que, em gestão, os processos preveem uma ampla e continuada ação, que se estende à dimensão de técnicas e políticas que só produzem um efeito real quando unidas entre si.

Com relação à legislação, no âmbito do governo também se nota que houve essa alteração terminológica, principalmente na legislação Federal, onde a partir da Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, a gestão democrática é apontada como um dos princípios norteadores da administração do ensino público e amplia a necessidade de participação dos professores e da comunidade escolar na elaboração do projeto político-pedagógico das escolas, bem como a interação dos conselhos escolares e equivalentes.

Observou-se também que, diante da necessidade de mudanças na estrutura e no funcionamento da escola, a questão da democratização da gestão escolar passou a integrar o roteiro permanente nos sistemas estaduais e municipais de ensino, resultando assim na implementação de várias inovações voltadas para a descentralização e a gestão democrática da escola pública, que gradualmente foi sendo mais difundida e cada vez mais aceita entre todos.

A escola é hoje uma das principais instituições da modernidade e, como tal, reproduz contradições e ambiguidades. É possível, no entanto, pensar a escola, assim como a sua gestão, dentro de uma outra perspectiva; é possível pensá-la como detentora de potencialidades emancipadoras, através das quais podem-se abrir espaços de participação dentro da organização escolar.

Nesta lógica, o diretor passa a ser entendido como um educador e não tanto como um gestor de processos organizativos. A sua autoridade será legitimada não pela sua habilidade em manusear técnicas de gestão, mas pelo seu perfil de pessoa e de educador, capaz de multiplicar os espaços em que as relações de poder estarão abertas à participação democrática.

Diante de todos os dados aqui analisados, fica claro que este trabalho não se predispôs a ter um caráter conclusivo. Antes de tudo, representa uma profunda reflexão sobre o tema proposto e um instrumento para a autoavaliação da prática pedagógica, levantando hipóteses, dúvidas, sugestões e questionamentos, e para além disso, traduziu-se num riquíssimo momento de grande experiência e aprendizado.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2000.

BRASIL, **Constituição**, 1988.

BRASIL, Ministério de Educação e Cultura. **Lei 9394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, 1996.

BUARQUE, Aurélio de H.F. **Novo Dicionário Aurélio – Século XXI.** São Paulo: Nova Fronteira, 1997.

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, - Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 2006.

CARAVANTES, Geraldo Ronchetti. **Teoria geral da administração: pensando e fazendo.** Porto Alegre: AGE, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios.** RBPAAE, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, p.163-174, jul./dez. 2002.

ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-Lei No. 5895 de 13 de novembro de 1984.

FERREIRA, N. S. C. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** São Paulo: Cortez, 1997.

FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. **O conceito de democracia segundo Joseph. Schumpeter.** Centro de Estudos Jurídicos, Políticos e Sociais (CEJPS). Univer-redalyc. uaemex.mx/redalyc/pdf/752/75230507.pdf

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

GHIGLIONE, R. & MATALON, B. **O Inquérito: teoria e prática.** Oeiras: Celta Editora 2001.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert. **Psicologia social das organizações**. São Paulo: Atlas, 1975.

LEI Nº. 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

LEI Nº. 9249 DE 10 DE JULHO DE 2007 Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município de Fortaleza para o Ambiente de Especialidade Educação e dá outras providências.

LUCK, Heloísa et al. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

_____. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

_____. **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores**. *Em aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

_____. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional** Rio de Janeiro: Vozes, 2006. Série: Cadernos de Gestão.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. **Desafios a serem enfrentados na capacitação de Gestores Escolares**. *Em aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 97-122, fev./jun. 2000.

MATTAR, F.N. **Pesquisa de Marketing: Metodologia, Planejamento, execução e análise**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas. 1994,2v, v.2

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo: Hucitec, 1999.

NÓVOA, Antônio. **As organizações escolares em análise**. Portugal, Lisboa: Publicações Dom Quixote. Instituto de Inovação Educacional, 1992.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1990.

_____. **Eleição de diretores**. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. **A Gestão de Escolas Públicas de 1º e 2º Graus e a Teoria Administrativa.** Goiânia, set.1996. Comunicação apresentada à IV Conferência Brasileira de Educação, no painel “Administração da Educação na Nova República”.

_____. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Ática, 1997. (Série educação em Ação).

PAZETO, Antonio Elizio. **Participação: exigências para a qualificação do gestor e processo permanente de atualização.** *Em aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 163-166, fev./jun. 2000.

ROSA, W. M. & SÁ, C. M. (2004). **A história da feminização do magistério no Brasil: uma revisão bibliográfica.** Curitiba: Anais do III Congresso Brasileiro de História da Educação.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **O Gestor Educacional de uma Escola em Mudança.** São Paulo: Thomson Pioneira, 2002.

SILVA JÚNIOR, C. A. **Espaço da administração no tempo da gestão.** In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org). **Política e gestão da educação: dois olhares.** Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002, p.199-211.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. **Seleção de diretores de escola: avanços, pausas e recuos de um processo In_cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas.** Um estudo de escolas da rede estadual de Minas Gerais. Campinas, 1998. Tese (Doutorado em educação) UNICAMP.

VIANNA, Ilca Oliveira de Almeida. **Gestão Democrática e Participativa na Universidade: Um desafio de cidadania.** Centro de Ensino e Pesquisa Francisco de Assis, 1996 – Faculdade Mauá.

ANEXOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO EDUCACIONAL

QUESTIONÁRIO

Caro(a) Gestor(a),

A Educação enfrenta novos desafios que são oriundos, em parte, da transformação pela qual passa a sociedade atual. Hoje, mais do que nunca, a escola encontra-se como o “centro das atenções”, respondendo por demandas sociais das mais diversas ordens, exigindo esforços redobrados e maior organização do trabalho educacional. Esta pesquisa se propõe a realizar um estudo reflexivo acerca do modelo de Gestão Escolar das Escolas Públicas da Rede Municipal de Fortaleza.

01. Idade:

- 20 – 30 41 – 50
 31 – 40 51 - 60
 Acima de 60.

02. Sexo:

- Masculino
 Feminino

03. Nível de instrução:

- Graduação Mestrado
 Especialização Doutorado

04. Qual o seu curso de Graduação?

05. Fez curso de Pós-graduação?

- Sim Não Cursando

Em caso afirmativo, especifique:

06. Fez cursos de formação continuada (Extensão, Aperfeiçoamento, etc.)?

- Sim Não Cursando

Em caso afirmativo, indique qual(ais) e a carga horária do(s) mesmo(s):

07. Qual o seu cargo e função na Rede Municipal de Ensino? Há quanto tempo?

08. Qual a sua carga horária na Rede Municipal de Ensino?

09. Qual a sua carga horária na função de Gestor(a) Escolar?

10. Há quanto tempo trabalha como Gestor(a) na Rede Municipal de Ensino?

- 1 – 4 anos 16 – 25 anos
 5 – 7 anos Mais de 25 anos.
 8 – 15 anos

11. Há quantos anos atua como Gestor(a) Escolar na Rede Municipal de Ensino na mesma unidade escolar?

- 1 – 4 anos 16 – 25 anos
 5 – 7 anos Mais de 25 anos.
 8 – 15 anos

12. Para o (a) Sr.(a), quais as atribuições pertinentes ao(à) Gestor(a) Escolar?

13. Em sua opinião, qual a relação entre Gestão e Administração Escolar?

14. Quais as dificuldades encontradas no desempenho da função gestora?

15. Qual o papel dos diversos segmentos que compõem a escola no exercício de uma Gestão Escolar?

16. Na sua concepção, o que vem a ser Gestão Escolar Democrática?

17. Em seu entendimento, a melhoria da qualidade da educação passa pela qualidade da Gestão Escolar?

18. Em sua opinião, os gestores escolares deveriam ter uma formação específica para esta função? Por quê?

19. Como o (a) Sr.(a) acredita que deveria ser o processo de escolha dos Gestores Escolares?
