

Universidade Estadual Paulista
Campus de Marília
Faculdade de Filosofia e Ciências
Programa de Pós-Graduação em Educação

Maraisa Priscila Samuel da Silva

**A RE-CONFIGURAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO DIRETOR ESCOLAR
COM A INSTAURAÇÃO DO REGIME DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
DA ESCOLA**

Marília – SP

2011

MARAISA PRISCILA SAMUEL DA SILVA

**A RE-CONFIGURAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO DIRETOR ESCOLAR
COM A INSTAURAÇÃO DO REGIME DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
DA ESCOLA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira. Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações Educacionais.

Orientador: Prof. Cândido Giraldez Vieitez.

Marília – SP

2011

MARAISA PRISCILA SAMUEL DA SILVA

**A RE-CONFIGURAÇÃO DAS ATRIBUIÇÕES DO DIRETOR ESCOLAR COM A
INSTAURAÇÃO DO REGIME DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA**

Marília, 14 de setembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Cândido Giraldez Vieitez – UNESP – Campus de Marília (Orientador)

Prof^a Dr^a Neusa Maria Dal Ri – UNESP – Campus de Marília

Dr. Luis Antônio Groppo – Centro Universitário Salesiano (Unisal)

À minha mãe Carmem e à minha madrinha Solange,
pelo amor e incentivo. Em especial, ao meu eterno
noivo Anacleto, que mesmo não estando mais entre
nós, se faz presente na concretização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me permitir realizar esse trabalho com saúde e pela oportunidade de ter, ao meu lado, pessoas especiais que me auxiliaram nessa conquista.

À minha mãe, pelo apoio incondicional em todos os momentos, sempre me incentivando com todo amor do mundo.

À minha madrinha Solange e ao meu padrinho Laércio, que sempre me apoiaram em todos os momentos, sobretudo naqueles de maiores dificuldades.

A todos os meus familiares, por me fazerem acreditar que essa conquista seria possível.

Ao professor Candido, meu orientador, pela orientação segura e pela amizade e paciência despendidas durante a realização deste trabalho.

À professora Neusa, pela disponibilidade, amizade e ricas sugestões dadas no decorrer da pesquisa e no Exame Geral de Qualificação.

À professora Tânia Brabo, pelo carinho e pelas valiosas sugestões dadas no Exame Geral de Qualificação.

Ao Dr. Luis Antonio Groppo, por ter aceitado prontamente compor a banca de defesa desta Dissertação de Mestrado.

Aos meus colegas membros do Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia, pelos momentos de discussão e reflexão compartilhados. À Karina, pelo carinho, incentivo e desabafos nos momentos de dificuldade.

Aos meus queridos colegas de trabalho das EMEFs “Olímpio Cruz” e “Isaltino de Campos”, pelo carinho e incentivo. Em especial, à professora Andréia Melegari, pelo apoio incondicional despendido nos momentos de grandes dificuldades.

Às minhas amigas Valéria e Angélica, exemplos de força e superação, pelo apoio incondicional durante a realização deste trabalho e pela amizade sincera e verdadeira.

A todos aqueles que estiveram comigo nesse caminho e que tornaram possível a realização desta Dissertação.

SILVA, Maraisa Priscila Samuel da. **A re-configuração das atribuições do diretor escolar com a instauração do regime da Gestão democrática da escola.** 2011, 115f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

RESUMO

A discussão sobre a gestão democrática na escola pública está intimamente ligada a um importante instrumento para a melhoria da qualidade da educação pública. As vantagens de uma gestão democrática da escola, em que as decisões são tomadas pelo grupo, não se referem apenas à democratização interna, mas também ao fortalecimento da unidade escolar externamente. Sabendo que a escola possui uma organização que prevê uma estrutura organizacional interna, estabelecida através de documentos legais, a discussão a respeito das atribuições do diretor de escola se faz cada vez mais freqüente na realidade educacional brasileira. Desse modo, a gestão democrática da escola pública é considerada um marco no que se refere à organização da escola, tendo em vista que esse paradigma de gestão apresenta uma proposta de mudança nas relações de poder existentes no ambiente escolar. Assim, analisar as funções do diretor da escola pública e suas implicações na organização do ambiente escolar, significa entender também o contexto histórico, econômico e sobretudo, político no qual essas atribuições foram instituídas. Frente ao exposto, esta dissertação buscou compreender se a mudança de paradigma sobre a administração escolar e a implementação da gestão democrática como princípio legal mudaram as funções a serem desempenhadas pelo diretor de escola. Para tanto, realizamos pesquisa bibliográfica e documental das legislações pertinentes ao tema estudado. A partir da análise das atribuições legais do diretor da escola pública, concluímos que, mesmo com a inserção do princípio da gestão democrática na lei e com a proposta de democratização das relações no ambiente escolar, o poder de decisão segue basicamente do diretor, segundo o princípio de ordenação burocrática, uma vez que suas atribuições, de um modo geral, priorizam as questões administrativas e burocráticas, em detrimento das pedagógicas no que se refere à organização da escola pública.

Palavras-chave: Diretor escolar, Gestão Democrática, Legislação

SILVA, Maraisa Priscila Samuel da. **The reconfiguration of the tasks of school principal with the introduction of the system of democratic management of the school.**115f. Dissertation (Master degree in Education) – Faculty of Philosophy and Sciences, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

ABSTRACT

The discussion of democratic management in the public school is closely linked to an important tool for improving the quality of public education. The advantages of a democratic school management, where decisions are taken by the group, does not refer only to the external unit. Knowing that the schools have an organization that provides an internal organizational structure, established through legal documents, the discussion about the responsibilities of the school principal was becoming ever more frequent in the Brazilian education reality. Thus, the democratic management of public school is considered a landmark as regards the organization of the school, bearing in mind that this paradigm of management proposes a change in power relationships within the school environment. Thus, analysing the functions of the director of public school and its implications in the organization of the school environment also means understanding the historical context, economic and especially political context in which these duties were imposed. Based on these, this dissertation sought to understand the paradigm shift on the school administration and implementation of democratic management as a legal principle changed the functions to be performed by the school principal. We made documentary and bibliographical research of the laws relevant to the theme. From the analysis of the legal duties of the director of public school, we conclude that, even with the inclusion of the principle of democratic management in the proposed Law and the democratization of relations in the school environment, the power of decision basically follows the director, the second bureaucratic ordering principle, since their duties, in general, prioritize the administrative and bureaucratic issues, to the detriment of teaching regarding the organization of public school.

Keywords: School principal, Democratic Management, Legislation.

SUMÁRIO

Introdução	08
Capítulo 1 – A administração pública no Brasil	14
1.1– Evolução da administração pública no Brasil	14
1.2 – O significado da administração e a administração escolar	17
1.3 – O surgimento da escola republicana e a constituição do cargo de diretor escolar	21
Capítulo 2 – O diretor como elemento da administração burocrática	28
2.1 – Burocracia e administração burocrática	28
2.2 – Atribuições legais do diretor escolar	37
Capítulo 3 – A gestão democrática da educação.....	47
3.1 – Conceitualizando democracia	47
3.2 – Gestão democrática da educação	52
3.3 – Gestão democrática na forma da lei	57
3.3.1 – Conselho de Escola	70
3.4 – Atribuições legais do diretor escolar	74
Capítulo 4 – A administração gerencial	84
4.1 – A administração gerencial	84
4.2 – Neoliberalismo	86
4.3 – Atribuições legais do diretor escolar	90
Conclusão	104
Referências	108

INTRODUÇÃO

A importância atribuída à gestão do sistema educativo em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como a necessidade de construir referências e práticas contextualizadas nesse campo, transformaram-se em questões prioritárias no que se refere à gestão da educação.

A educação deve permitir a articulação entre a escola e a sociedade, utilizando os diferentes aspectos do conhecimento em busca de novos caminhos para a superação de entraves que ocorrem na escola. Assim, são cada vez mais freqüentes ações nas quais as interações e articulações entre o administrativo e o pedagógico tenham uma finalidade e um sentido social e cultural, posto que a organização da gestão escolar é o diferencial para o bom funcionamento da escola.

Segundo Hora (1997, p.49),

A escola tem uma contribuição indispensável e insubstituível, embora limitada, a dar para a afirmação histórica das classes populares na medida em que favorecer a ampliação da compreensão do mundo, de si mesmo, dos outros e das relações sociais, essencial para a construção de sua presença histórica, responsável e consciente, no exercício concreto da cidadania.

Deste modo, é possível perceber que o conceito de Gestão Escolar e Gestão Democrática não se reduzem a simples busca de solução para problemas cotidianos do processo educativo, ditos autoritários se feitos isoladamente, ou participativos quando feitos a partir de decisões tomadas por todos os segmentos sociais.

A discussão sobre a gestão democrática na escola pública está intimamente ligada à melhoria da qualidade da educação pública. Como consequência, o processo de democratização envolve as relações que ocorrem nas escolas, que também devem ser democráticas.

Quando almejamos os valores da democracia, “[...] a melhor forma de cultivá-los e transmití-los como um dos mais importantes legados culturais da humanidade é torná-los presentes não só em nossas palavras, mas em nossas ações como professores e profissionais da educação” (CARVALHO, 2004, p.102).

Frente a todas essas questões sobre as condições de trabalho e a gestão das escolas públicas, e sabendo que a escola possui aspectos individuais, subjetivos, sociais e uma organização que prevê uma estrutura organizacional interna,

estabelecida através de documentos legais, a discussão a respeito das atribuições do diretor de escola se faz cada vez mais freqüente na realidade educacional brasileira.

Desde o surgimento do cargo de diretor escolar, sua figura é vista enquanto representante da lei e da ordem, o que acaba por lhe atribuir, portanto, funções de organização e controle do espaço escolar. O diretor se estabelece como liderança pedagógica, administrativa e política e é respaldado por documentos legais que legitimam as suas atribuições e funções.

O entendimento de que a principal função do administrador escolar é realizar uma liderança política, cultural e pedagógica, sem perder de vista a competência técnica para administrar a instituição que dirige, demonstra que o diretor e a escola contam com possibilidades de, em cumprimento com a legislação que os rege, usar sua criatividade e colocar o processo administrativo a serviço do pedagógico e assim facilitar a elaboração de projetos educacionais que sejam resultantes de uma construção coletiva dos componentes da escola (HORA, 1997, p.53).

Deste modo, as vantagens de uma gestão democrática da escola, em que as decisões são tomadas pelo grupo, não se referem apenas à democratização interna da escola, mas também ao fortalecimento da unidade escolar externamente.

A tomada de consciência da necessidade de decidir e o posterior processo de decisão, quando feito no coletivo, propicia a riqueza de idéias, o debate, o confronto de argumentos diferentes que constroem no próprio processo coletivo de consciência do problema em questão (FERREIRA, 2001, p. 312).

O princípio da gestão escolar democrática se fez presente na legislação brasileira, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988 a partir do processo histórico no país de luta por uma maior participação e democratização das várias esferas da sociedade, incluindo o ensino.

Esse processo histórico, bem como a inserção desse princípio na legislação denotaram a necessidade de uma maior participação e a tentativa de reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola.

A fundamentação da gestão democrática está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover

condições de igualdade, garantir estrutura material para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente [...] (CONAE, 2010, p.27).

Neste sentido, a gestão democrática da escola pública é considerada um marco no que se refere à organização da escola, tendo em vista que esse paradigma de gestão apresenta uma proposta de mudança nas relações de poder existentes no ambiente escolar, sobretudo as administrativas, a partir da participação dos segmentos da comunidade no Conselho de Escola e em outros espaços escolares.

Essa busca por relações mais democráticas no ambiente escolar, principalmente no que se refere às tomadas de decisões, influenciou, sobretudo o papel do diretor escolar e, mais especificamente, as funções e atribuições legais a serem desempenhadas por ele.

Assim, a proposição legal, através de seus princípios, pode estabelecer a (re)definição das atribuições do diretor escolar. E é nessa questão que centramos os nossos estudos.

Os textos legais são elementos extraordinariamente importantes e significativos, representando grandes avanços no processo de democratização da gestão escolar. Ressaltamos, porém, que por si só, a legislação não tem o poder de provocar mudanças; entretanto, ela pode ser considerada como uma das ferramentas fundamentais na definição de propostas e diretrizes que podem nortear, inspirar e impulsionar a escola na busca de novos rumos. (GENOVEZ, 2002, p.59)

Portanto, cabe entender os limites e possibilidades da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento de modificações sociais referentes ao âmbito educacional.

Logo, compreender as funções do diretor de escola pública e suas implicações na organização do ambiente escolar, não é tarefa das mais fáceis, posto que precisamos analisar e considerar também o contexto histórico, econômico e, sobretudo, político no qual essas atribuições foram instituídas.

Estas questões elucidadas se tornaram aparentes a partir da pesquisa que realizamos como Trabalho de Conclusão de Curso intitulado *Concepções teórico-práticas dos diretores das escolas de educação básica da cidade de Marília acerca*

da gestão democrática. Por meio das entrevistas realizadas com os diretores de escola pública, verificamos que, apesar de manterem um discurso democrático, os diretores atuam de forma a centralizar os poderes de decisão no ambiente escolar.

Partindo dos resultados deste trabalho anterior, compreendemos a importância de analisar a legislação no que se refere às atribuições legais do diretor escolar frente ao paradigma da gestão democrática da educação.

Nesse sentido, os estudos e trabalhos desenvolvidos pelo grupo de Pesquisa *Organizações e Democracia*, sob a coordenação da Prof^a. Dr^a Neusa Maria Dal Ri e do Prof^o. Candido Giraldez Vieitez, bem como as disciplinas cursadas durante esse período de formação, contribuíram de forma peculiar para fundamentar os conceitos e demarcações históricas discutidos nesta dissertação.

Assim sendo, temos como questão norteadora: a mudança de paradigma sobre a administração escolar e a implementação da gestão democrática como princípio legal mudaram as funções a serem desempenhadas pelo diretor de escola na legislação?

Buscando resposta a esta indagação, tornou-se necessário: a) compreender quais as atribuições legais do diretor de escola e em quais documentos elas são propostas; b) identificar e analisar as diferentes funções atribuídas ao diretor de escola imediatamente antes da implementação do Conselho de Escola (princípio da gestão democrática) e como ficou depois da implementação da gestão democrática na forma da lei.

Os procedimentos utilizados neste trabalho foram a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. Segundo Gil,

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas (1989, p.48).

Ainda, de acordo com o mesmo autor (GIL, 1989, p.51), a pesquisa bibliográfica se assemelha muito à pesquisa documental, porém, a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes utilizadas. Enquanto a primeira vale-se das contribuições de autores diversos sobre determinado assunto, a pesquisa documental refere-se a materiais que ainda não receberam tratamento de análise, ou que ainda podem ser reelaborados considerando os objetos de pesquisa.

Inicialmente, fizemos o levantamento da bibliografia pertinente ao tema, como livros, artigos, dissertações e teses produzidas.

Em seguida, realizamos a pesquisa documental, por meio do levantamento e análise das legislações pertinentes ao tema estudado. Foram utilizados documentos de âmbito federal e estadual. No que se refere ao âmbito federal, analisamos as seguintes legislações: Constituição Federal de 1988; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96); Plano Nacional da Educação (Lei 10.172/2001). Dentre os vários documentos que regem as escolas estaduais de São Paulo, analisamos: Decreto 7.510/76; Decreto 10.623/77; Estatuto do Magistério Paulista, Parecer CEE nº 67/98 – CEF/CEM e a série Cadernos UDEMO.

Além da análise do âmbito federal, que se faz necessária, optamos por concentrar nossos estudos no Estado de São Paulo por este representar um cenário de efervescência no que se refere às políticas educacionais.

Utilizamos como referencial teórico e, também, como modo de organização dessa dissertação, a evolução do quadro da administração pública defendido por Pereira (1996), que apresenta e discute os principais modelos da administração pública que se destacaram no Brasil. São eles: o patrimonialismo, a administração burocrática, a gestão democrática e a administração gerencial.

Sendo assim, o texto está disposto da seguinte forma:

No primeiro capítulo, *A administração pública no Brasil*, traçamos de forma breve e sucinta a evolução da administração pública no Brasil, evidenciando as influências nas políticas de gestão pública educacionais. Num segundo momento, abordamos o significado da administração e da administração escolar. Depois, elucidamos a constituição do cargo de diretor com o surgimento da escola republicana.

No segundo capítulo, *O diretor como elemento da administração burocrática*, analisamos o quadro da administração pública burocrática e suas implicações nas atribuições legais do diretor da escola pública.

No terceiro capítulo, intitulado *A Gestão Democrática da Educação*, abordamos a gestão democrática da escola pública e sua introdução na legislação federal e estadual como mecanismos de ação popular. Também destacamos as atribuições legais do diretor de escola diante do paradigma da gestão democrática da educação.

No quarto e último capítulo, *A administração gerencial*, tratamos sobre a influência neoliberal nas reformas educacionais do país, bem como analisamos as atribuições legais do diretor de escola diante do modelo gerencialista de administração pública.

CAPÍTULO 1

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo, buscamos compreender, de forma geral, o processo de evolução da administração pública no Brasil, que se reflete nas políticas de gestão pública educacionais.

Num segundo momento, abordamos o significado da administração e os conceitos e pressupostos que caracterizam a administração escolar. Também tratamos sobre a figura do diretor escolar, que é o foco central do nosso trabalho, demonstrando o surgimento desse cargo e as implicações legais e conceituais que o caracterizam neste período.

Neste sentido, compreender a cultura das organizações públicas brasileiras, através das suas características permite compreender também a definição dos seus processos internos, as políticas de recursos humanos, a sua relação com as inovações e mudanças e a formação dos valores e das crenças organizacionais.

1.1 – Evolução da administração pública no Brasil

Segundo Pereira (1996), a evolução da administração pública no Brasil passou por três diferentes modelos: a administração patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Esses modelos surgiram em diferentes momentos, mas a existência de um não significa a extinção do outro.

Todavia, reiteramos que, principalmente no âmbito educacional, o princípio da gestão democrática surge como um paradigma de gestão na tentativa de democratizar as relações racionalizadas e engessadas com a administração burocrática.

Assim, podemos afirmar que há, no quadro da evolução da administração pública, quatro modelos principais: o patrimonialismo, a administração burocrática, a gestão democrática e a administração gerencial.

A administração pública patrimonialista é própria dos Estados absolutistas europeus do século XVIII, na qual o Estado acaba sendo a extensão do próprio poder dos governantes. “Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma.” (PEREIRA, 1996, p.4).

O patrimonialismo pode ser definido como a característica de um Estado que não faz distinções entre o público e o privado. Neste tipo de governo, a administração pública é exercida como patrimônio do chefe político; as riquezas são transmitidas hereditariamente e o processo de concessão de títulos e de terra é realizado em absoluto aos sucessores do cargo. Em suma, é uma prática política e administrativa na qual o público e o privado não se distinguem perante as autoridades.

Os chefes de Estado, neste modelo, possuem um dos mais relevantes cargos do engendramento político e administrativo do país, exercendo um poder que lhe permite acumular fortunas, pois o patrimônio público é entendido como extensão do seu patrimônio pessoal.

No Brasil, a administração patrimonialista inicia-se no período colonial, perpassa o período Imperial e abrange também o período da república velha. Neste último, apesar de se iniciarem mudanças significativas na administração pública, ainda há certa confusão entre o público e o privado.

Mesmo se tratando de um modelo público administrativo com práticas consideradas como ultrapassadas, é possível perceber vestígios da herança deixada pelo patrimonialismo na administração pública brasileira, principalmente se considerarmos o famoso *jeitinho brasileiro*. Isso ocorre quando a maioria dos políticos vê o cargo que exerce como uma possibilidade de defender interesses individuais em detrimento de bens coletivos.

Sem dúvida, podemos afirmar que o surgimento ou a formação do modelo patrimonialista, desenvolvido juntamente com o Estado brasileiro colaborou, desde o início para a formação da classe dirigente do país.

Já a administração pública burocrática, caracterizada, com variantes, da Primeira República até a Constituinte, surge para substituir a administração pública anterior, na tentativa de combater a corrupção e também de tornar clara a distinção entre o público e o privado. Entretanto, o formalismo, a impessoalidade, a hierarquia funcional e os controles administrativos acabaram sendo alvo de críticas a esse modelo que privilegia a racionalidade.

Neste sentido, Pereira (1996, p.5) afirma:

[...] o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século

XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas do cidadão.

Um importante momento da história brasileira que também destacamos foi a instauração da ditadura militar, pelo golpe de 1964, que se caracterizou como uma ditadura de classes, da elite minoritária sobre o povo.

A esse respeito,

Sader (1990) classifica as transformações havidas no Brasil, desde 1930, e as transformações, operadas em 1964, como momentos de maior transcendência histórica para o Brasil, porque o país saía da hegemonia das oligarquias exportadoras e comerciais, para iniciar um processo de aceleração industrial, como o objetivo de substituir as importações e a expansão do mercado interno (LANZA, 2010, p.31).

A política econômica adotada pelos governos militares evidencia um grande número de decretos, pareceres e leis aprovados por esse governo, visando o controle das instituições, sobretudo as públicas, e também a criação de condições favoráveis à entrada do capital estrangeiro no país, por meio de grandes empréstimos e o favorecimento de exportações, possibilitando a concentração da renda nas mãos dos capitalistas.

No âmbito educacional, o aspecto do controle das atividades realizadas na escola se evidencia, sobretudo, nas atribuições legais atribuídas aos diretores escolares, como mostraremos de forma detalhada nos próximos capítulos.

Com a instauração da ditadura militar no Brasil, não haveria, portanto, a eleição de governos pelo povo durante os vinte e cinco anos seguintes, sob o discurso de necessidade de restabelecimento da ordem social. “A ordem social foi reimposta a ferro e fogo, pela repressão aos líderes sindicais, estudantis, intelectuais, artistas e políticos, partidos e organizações catalogados como subversivos [...]” (SADER, 1990, p.18).

Na busca para solucionar esses problemas decorrentes da ditadura militar, nos anos 1980, culminando com o período constituinte, as políticas tinham a democratização da escola mediante a universalização do acesso e a gestão democrática como eixo principal para a formação do cidadão.

A esse respeito, Peroni (2003, p.74) afirma:

Durante a década de 1980, assistimos, no Brasil, à organização dos setores da sociedade emergentes no período de distensão, transição e abertura democrática que culminou com a Nova República. [...] a Nova República foi o momento em que outras forças da sociedade aliaram-se na luta pela democracia.

A partir dos anos 1990, contudo, ocorre uma mudança dessa centralidade, passando-se a enfatizar a qualidade. Surge, então, a administração pública gerencial, que apresenta valores de eficiência da administração, o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Neste sentido, o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados e na capacidade do Estado gerenciar com eficiência e efetividade, passa a ser o foco da administração pública brasileira.

De acordo com Pereira (1996, p.5):

A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só do crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Mesmo com os pressupostos da administração gerencial, não foi possível romper em definitivo com a administração burocrática, posto que a primeira não nega todos os métodos e princípios da segunda. Na realidade, a administração gerencial conserva os preceitos básicos da burocracia e diferencia-se na maneira como o controle é feito, com o foco nos resultados e não mais no processo.

O modelo gerencial na administração pública brasileira vem se consolidando cada vez mais com o estabelecimento de metas, com a descentralização dos serviços públicos, com a redução da máquina estatal e, sobretudo, com a mudança das estruturas organizacionais. A proposta deste modelo engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos, bem como se propõe a promover o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços oferecidos pelo Poder público aos cidadãos.

Ao tratarmos, ainda, de forma breve e sucinta, da evolução da administração pública brasileira, podemos afirmar que a mudança de um modelo para o outro demanda tempo e depende, sobretudo, de reformas administrativas. Contudo, a resistência ao novo e também a cultura política brasileira, que é mais autoritária do

que democrática, acabam por não colaborar com o êxito da reforma, já que esta exige a capacidade de cobrança dos cidadãos.

1.2 – O significado da administração e a administração escolar

O termo administração vem do latim *ad* (direção, tendência para) e *minister* (subordinação ou obediência). A tradução do termo, em si, não representa algo específico e, por isso, existem várias formas diferentes de defini-lo.

Administração sf. 1. Ato ou efeito de administrar. 2. Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público, etc.). 3. A sua prática. 4. Função do administrador. 5. O período de exercício dessa função. 6. Pessoal que administra. 7. Local da administração (MINIAURÉLIO, 2000, p. 17).

Diversos autores, ao tratarem sobre esta temática, definem o termo administração. Cabe-nos aqui, a definição apresentada por Paro (2000, p.18-19):

A administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim, pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos.

Podemos afirmar que o ato de administrar, ou a administração está presente em todos os setores da vida humana, até mesmo nas sociedades em que não existia uma organização de administração formal.

Em geral, as organizações sociais, sejam elas públicas ou não, são instrumentos criados para atingirem outros fins, e é por meio da interação entre as pessoas que são definidos os seus propósitos. Neste sentido, os objetivos, as tarefas e as metas se tornaram conceitos fundamentais para tais organizações, ou seja, para se compreender a administração.

A este respeito, Pires e Macedo (2006, p.88) afirmam que

[...] a cultura de uma organização será um conjunto de características que a diferencia em relação a qualquer outra. A cultura assume o papel de legitimadora do sistema de valores, expressos através de rituais, mitos, hábitos e crenças comuns aos membros de uma organização, que assim produzem normas de comportamento genericamente aceitas por todos.

De um modo geral, a administração tem como finalidade última atingir os objetivos determinados pelas organizações, objetivos estes que são influenciados pelos aspectos políticos e econômicos que emergem na sociedade.

No âmbito educacional não poderia ser diferente. À medida que as reformas política, econômica e de administração pública vão acontecendo, isso se reflete na educação e, mais especificamente, na escola, que acaba por reproduzir o modelo de gestão vigente na sociedade.

Sobre isso, explicita Barbosa (2003, p.319):

As reformas educacionais devem ser entendidas como aspecto das políticas sociais que são resultantes e produtoras de ações político-sociais realizadas, separadas ou articuladamente, pelo estado e pela sociedade civil, mas implementadas pelo primeiro.

A escola pública, por fazer parte das políticas públicas, não se constitui em uma instituição isolada. Assim como todo estabelecimento de ensino, a escola é uma organização formal e, portanto, burocrática, que se utiliza de inúmeros mecanismos legais para o planejamento, a realização, a avaliação e o controle de suas atividades.

Deste modo, compreender as teorias organizacionais e suas influências sobre o campo educacional e um tipo específico de organização, que é a escola, torna-se relevante no que se refere à temática da administração escolar.

No que se refere à administração escolar, Sander (1995) defende que os critérios de eficiência e eficácia da administração tradicional sejam definidos baseados em valores éticos responsáveis pelos fins e objetivos da educação. Para o autor, a gestão da educação estabelece um papel político e cultural bem específico, tanto historicamente, quanto geograficamente.

Neste sentido, o referido autor (1995) define e analisa cinco construções conceituais e analíticas com relação à história da administração da educação na América Latina: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico, demonstrando que o conhecimento nesta área resulta de um processo de construção, desconstrução e reconstrução permanentes.

As definições, segundo Sander (1995):

- *Enfoque Jurídico*: do período colonial às primeiras décadas do século XX. Baseada na tradição jurídica do Direito Romano tinha um caráter normativo e um

pensamento dedutivo. Tanto o cristianismo como a filosofia positivista exerceram influência na educação, deixando marca a partir da introdução do método científico empírico, do tipo de currículo e dos modelos que normatizavam a gestão escolar;

- *Enfoque tecnocrático*: primeiras décadas do século XX, marcando os anos da Grande Recessão. Voltada à administração política da época, a administração da educação inspirou-se nos princípios da escola clássica de administração cujo movimento era científico, burocrático e geral. Assim, a pedagogia deveria oferecer soluções técnicas que resolvessem os problemas enfrentados pela administração escolar. A dimensão humana da administração, em termos de experiência subjetiva e intersubjetiva não tinha importância;

- *Enfoque Comportamental*: a partir de 1940. Buscava o resgate da dimensão humana da administração. Baseava-se nas ciências da conduta humana como a Psicologia e a Sociologia. Foi mais usado na administração empresarial. Na administração pública sua aplicação prática enfrentou dificuldades;

- *Enfoque Desenvolvimentista*: período de reconstrução do pós-guerra. Consolidou-se nas universidades norte-americanas. Faz parte do movimento internacional da economia da educação e áreas relacionadas, entre outras a formação de recursos humanos para o desenvolvimento, a teoria do capital humano, o investimento no ser humano e as taxas de retorno tanto individual quanto social;

- *Enfoque Sociológico*: surgiu a partir do esgotamento do enfoque desenvolvimentista da administração pública e da gestão da educação. Para os que estudam o enfoque sociológico o resultado da administração deve-se primeiramente a fatores políticos, sociológicos e antropológicos e secundariamente à influência de variáveis técnicas ou jurídicas.

Podemos afirmar que, historicamente, a Administração da educação foi influenciada por uma grande maioria dos princípios da administração que foram lançados pelas diferentes teorias e modelos administrativos.

É preciso compreender, portanto, conforme afirma Furtado (2005, p.73),

Que a administração escolar nunca teve um corpo próprio, ela sempre utilizou-se dos conceitos da administração geral para cumprir seu papel. Na sociedade capitalista isto fica mais evidente, uma vez que a escola lança mão deste tipo de administração (capitalista) para gerenciar instituições dessa natureza [...].

Entretanto, interessa-nos compreender que, embora não tenha um corpo teórico próprio, a administração escolar possui características específicas que se relacionam com as demais funções existentes no ambiente escolar.

De acordo com Enguita (1989, prefácio),

[...] se aceitamos que a função primordial da escola é a socialização para o trabalho – e assim o fazem não apenas a maioria dos estudiosos da educação, mas também seus agentes e seu público –, salta aos olhos a necessidade de compreender o mundo do trabalho para poder dar a devida conta da educação.

Cabe-nos aqui a definição apresentada por Paro (2000), na qual a administração escolar não pode ser comparada com a administração empresarial, pois, ao contrário da empresa, o produto da escola é imaterial. Neste caso, o aluno é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito do processo de ensino-aprendizagem, o que caracteriza o consumo realizado concomitantemente com a produção.

Ao analisarmos o papel do educando no processo educativo escolar, não podemos restringi-lo à função de consumidor, posto que ele também participa das atividades que envolvem o processo pedagógico; ou seja, o processo de ensino-aprendizagem pressupõe a participação do aluno como aspecto determinante da natureza do processo pedagógico.

Paro (2000) propõe, portanto, uma administração escolar transformadora e, para tanto, afirma que a escola deve descartar a administração empresarial e as relações de autoritarismo.

No Brasil, os primeiros escritos históricos do campo da administração escolar reportam-se à década de 1930. Contudo, isso não significa a inexistência da prática administrativa na educação anteriormente a esta data, mas sim que o campo da administração escolar nem sempre foi alvo de atenção na produção acadêmica dos intelectuais da História da Educação. Talvez isso decorra do fato de que a Administração Escolar no Brasil, muitas vezes, foi identificada como um instrumento de legitimação e manutenção das relações de poder, a serviço do autoritarismo.

Para Ferreira (2001, p.297), “A relação entre sociedade, educação/formação, políticas educacionais e gestão da educação é intrínseca e forte e necessita ser ressignificada no contexto das determinações que se põem a cada minuto histórico”.

1.3 – O surgimento da escola republicana e a constituição do cargo de diretor

O início do período republicano é marcado pela normatização do ensino primário pelas autoridades estaduais. Os governos dos estados começaram a impor normas para o funcionamento das escolas e a autonomia outrora outorgada aos poucos vai sendo substituída por uma estrutura central de controle.

Com o Ato Adicional de 1834, o ensino elementar no Brasil foi considerado de competência das províncias, atuais estados. Entretanto, até início da República, o ensino das primeiras letras era conduzido pelos mestres-escolas. Esses vinculavam-se diretamente à comunidade que conhecendo-lhes a competência lhes enviavam os filhos para receberem instrução. As escolas eram marcadas pela autonomia que os professores-proprietários lhes imprimiam. Funcionavam em suas casas, em horários, ritmo, disciplina, métodos, programas e livros por eles estipulados (CHRISTO, 1994, p. 106-107 apud TEIXEIRA, 2009, p.5).

Neste momento histórico, o Estado brasileiro passa por uma transição do modelo patrimonialista para o modelo de administração burocrática. O fim do Império e o início da República em 1889 é o momento em que ocorreram alterações significativas no processo político e o poder deixou de ser centralizado pelo imperador e passou a ser disputado pelas oligarquias locais.

No Brasil, a figura do diretor escolar surgiu, pela primeira vez, no Estado de São Paulo, no período da República, a partir da implementação dos grupos escolares em 1893.

A este respeito, mostra Stephanou (2005, p.72):

Outra característica dos grupos escolares, nesse momento de inauguração de novidades, foi a figura do seu diretor, cargo que até então não existia na esfera pública escolar primária frente à nova realidade educacional em construção. Além de suas funções administrativas com vistas a ordenar o cotidiano dos professores e alunos, ele deveria ser o responsável por retransmitir e atualizar junto ao corpo docente aqueles conteúdos discutidos nas escolas normais e entendidos como inovadores. Mesmo com a crescente e acentuada presença de mulheres professoras, isto não impediu que este cargo, por sucessivas décadas, fosse ocupado quase que unicamente por homens, o que demonstra que o universo masculino ainda tinha

receios de perder para as mulheres o espaço de poder da autoridade máxima e representante primaz do Estado na escola.

No contexto em que as alterações no modelo econômico e o crescimento populacional privilegiam os centros urbanos, as políticas públicas educacionais também são influenciadas e surgem os Grupos Escolares. Assim, a educação republicana apresenta uma proposta de escola totalmente diferente da idéia que se tinha até o momento.

Essa mudança de cenário fez com que surgisse a necessidade de desenvolver projetos que organizassem o espaço escolar a fim de constituir as atividades que se adequassem às novas metodologias de ensino.

De acordo com Souza (2008, p.41), este modelo de escola

[...] pressupunha um edifício com várias salas de aula e vários professores, uma classificação mais homogênea dos grupos de alunos por níveis de adiantamento, a divisão do trabalho docente, atribuindo a cada professor uma classe de alunos e adotando a correspondência entre classe, série e sala de aula.

No novo Grupo Escolar, alguém teria que responder pelas atividades que estavam sendo realizadas, de modo a garantir e assegurar o processo de ensino e esse alguém era o diretor escolar.

[...] o Diretor seria o principal professor da escola, aquele que à luz da sua formação, de sua experiência e de seu compromisso poderia ajudar seus companheiros na caminhada em comum que todos passavam a encetar. Foi o domínio das situações e do processo de ensino que credenciou alguém, pela primeira vez, ao exercício da administração escolar (SILVA JUNIOR, 2002, p.210).

No ambiente escolar, o espaço físico reservado ao diretor permite reconhecer quais as funções por ele desempenhadas, bem como as concepções que se têm acerca de sua importância nesta instituição de ensino.

Historicamente, os desenhos arquitetônicos do espaço da direção escolar mostram a passagem de uma situação inicial onde o professor-diretor não tinha um espaço físico próprio para exercer suas funções para uma situação na qual este espaço específico tornou-se necessário.

Isto ocorreu, de acordo com Bencosta (2005, p.40):

A partir de uma concepção de direção como preservadora ou conservadora do patrimônio museológico e bibliográfico do centro docente, responsável direta de ambos os serviços comuns. [...] a proximidade da direção com relação à portaria e à secretaria do centro docente mostra o predomínio de concepções de direção escolar mais administrativas e de gestão do que pedagógicas. Esta dupla concepção da direção como um espaço de gestão administrativa e de controle do uso e permanência na sala dos professores – ou, a partir de outra perspectiva, de espaço reservado a um professor ou professora que exerce a direção junto com um *primus inter pares* – será aquela que, junto com sua proximidade ao hall de entrada, acabará impondo-se.

A este respeito, Souza (1998, p.81) afirma que

O diretor teve suas competências ampliadas com o passar do tempo, abrangendo além da coordenação e fiscalização do ensino, aspectos administrativos e pedagógicos. Era ele o responsável pela implantação e organização do método de ensino a ser aplicado nas escolas-modelo do Estado. Ao diretor cabia fiscalizar todas as classes durante as aulas, definir horários, representar a escola, propor ao governo a criação ou a extinção de cargos e funções, além de ser o responsável pelas matrículas, pela avaliação, escrituração da escola, organização da folha de pagamento e diário de ponto, bem como a elaboração de relatórios e pelo cumprimento das disposições legais sobre recenseamento escolar, impondo penas necessárias a quem incorressem. “Comparadas ao diretor, as competências dos professores circunscreviam-se ao zeloso cumprimento dos deveres, muitas vezes seguindo as determinações daquele.

A forma de provimento do cargo de diretor escolar, neste período histórico, possui um caráter eminentemente político, uma vez que este era nomeado para exercer sua função a partir de indicações do governador. Neste sentido, a estrutura administrativa se configura de forma paradoxal, ora pautada em elementos de racionalização burocrática, ora pautada nas relações pessoais, demonstrando os resquícios do patrimonialismo monárquico e o início da estrutura oligárquica implantada com a República. Assim, “o cargo de diretor tornou-se uma espécie de sinecura, um fator de honra e distinção. O diretor era visto como uma autoridade do governo” (SOUZA, 1998, p.78).

Diante disso, nos Grupos Escolares, a função que o diretor desempenhava era estabelecida por uma hierarquia na estrutura educacional, pois ele era o centro

das deliberações e ações, ou seja, o chefe que determinava as ordens no âmbito escolar.

Nesta visão organicista, o diretor é o maior responsável pela escola e pela sua organização. Era o diretor quem fazia a ligação com os governantes, assumindo um papel que se voltava para a organização, coordenação, fiscalização e direção do ensino primário.

O papel exercido pelo diretor ligava entre si as normas estabelecidas pelo governo e os compromissos pessoais, permitindo que a estrutura administrativa absorvesse as interferências políticas. Nesse sentido, a identidade do diretor foi sendo construída a partir da implantação dos grupos escolares, e sua importância junto com os professores primários, então os primeiros representantes do magistério público que eram dotados de uma identidade profissional. “A autoridade do diretor foi construída sobre a encarnação do poder do Estado, como legítimo representante do governo no âmbito de sua correspondência. Dessa forma, ele deveria ser considerado pelos professores, alunos e comunidade local” (SOUZA, 1998, p. 78).

A figura do diretor aparece, no período republicano, como uma autoridade a ser respeitada e valorizada pela sociedade, tornando-se pessoa ilustre no âmbito local em que residia, ministrando discurso sobre sua prática, comparando-se às pessoas de destaque dentro de uma sociedade local. Havia convicção por parte do diretor sobre a autoridade que possuía e, diante disso, exercia suas atividades.

Esta centralização de poder e autoridade do diretor escolar, explica-se pelo contexto político e educacional vigente, se considerarmos que

Durante muito tempo, as escolas foram sobretudo encaradas como prolongamentos da administração central que, através da definição de finalidades e normas, bem como da distribuição (tendencialmente uniforme) de meios, teria capacidades para predeterminar o seu funcionamento (CANÁRIO, 1992, p.166).

Como vimos, o diretor escolar no Brasil tem poder de decisão com relação às atitudes a serem tomadas no âmbito escolar, as suas determinações têm a força da lei. Segundo Paro (1987), a hierarquia deve ser obedecida, pois o diretor tem sempre a última palavra por responder a lei e a ordem.

Após pontuar o surgimento do cargo de diretor escolar e caracterizar as especificidades das suas atribuições, interessa-nos aqui demonstrar que as modificações no quadro da administração pública brasileira, elucidadas na parte

inicial deste capítulo, influenciaram as políticas educacionais e, sobretudo, o sistema escolar. Assim, no decorrer dos tempos, em meio às mudanças políticas, econômicas e de administração pública, a figura do diretor escolar, embora sempre vista como autoridade máxima, também sofreu alterações com relação aos termos utilizados para designar suas funções: administrador, diretor e gestor escolar.

Lima (1996, p.26) afirma que

A administração tem sido o termo mais forte, pela apropriação que os práticos da educação têm feito das teorias de administração de empresas e teorias organizacionais, do que o termo escolar que designa os aspectos peculiares da administração neste tipo de instituição.

Ou seja, esta presença marcante do termo administração demonstra a influência da administração de empresas na administração escolar e, também, de certa forma, justifica uma perspectiva reducionista que separa o administrativo do pedagógico nas instituições escolares. A figura do administrador está associada à neutralidade técnica.

A partir dessa questão, o termo diretor escolar elucida a figura da pessoa sobre a qual recaem todas as responsabilidades de organização e funcionamento da escola pública. A idéia de uma estrutura hierárquica vincula-se a figura do diretor, visto como autoridade máxima que detém o poder de decisão.

Entretanto, conforme discute Nogueira (1992), o termo diretor passou a ser questionado no decorrer da década de 1980, com o discurso de democratização da sociedade, quando a direção exercida colegiadamente começa a tomar força e a ser experimentada nas escolas.

É neste contexto que aparece o termo gestor que, por sua vez, assume um caráter que exige uma atuação de forma integrada a considerar a escola como um todo. Sabe-se que o gestor escolar é cada vez mais possuidor de tarefas complexas e que em seu cotidiano passa por diferentes gestões: do espaço, dos aspectos legais, dos recursos financeiros, da interação com a comunidade, Secretaria de Educação e das relações interpessoais.

Na medida em que estamos num momento histórico que demanda uma nova compreensão acerca dos indivíduos e suas instituições, não tratando os indivíduos isolados uns dos outros, mas como seres em

relação e participantes de várias instituições que se inter-relacionam, a denominação de gestor talvez tenda a ser usada, prevalecendo sobre a de diretor e de administrador pelo fato de sugerir a dinâmica compreensiva das competências. Gestor escolar é uma designação que indica um comportamento dialético [...] (WERLE, 2004. p.83).

O trabalho da educação tem um caráter, sobretudo, técnico. Administrar e gerir uma escola exige uma dimensão técnica centrada em organizar, por meio de uma ação racional e sistêmica, as melhores condições para o exercício da função.

O diretor de escola possui uma posição importante na estrutura do ensino público, pois deve garantir, acima de tudo, o bom funcionamento da escola e, também, possibilitar a articulação da escola com o sistema de ensino e com a comunidade em que se insere.

Sabe-se que um dos determinantes do caráter conservador da administração é a natureza dos seus objetivos e a maneira como se busca concretizá-los. Dessa forma, parece-nos aconselhável considerar esses objetivos em conjunto e como resultantes das forças sociais predominantes num determinado momento histórico e também, numa dada formação econômico-social.

Assim, buscaremos conhecer e analisar as atribuições do diretor da escola pública como elemento da administração burocrática, na estrutura hierárquica e vertical do sistema educacional que estão baseadas em leis e objetivos formais, na tentativa de compreender as implicações que suas funções exercem na organização da escola, sobretudo com relação à distribuição de poder e nas relações sociais que ocorrem no ambiente escolar.

CAPÍTULO 2

O DIRETOR COMO ELEMENTO DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

Neste capítulo, nosso enfoque será o quadro da administração pública burocrática e suas implicações nas funções legais atribuídas ao diretor da escola pública no Estado de São Paulo.

Para tanto, torna-se necessário definir o termo burocracia e compreender as características e especificidades da administração burocrática, que acabam por influenciar o cenário educacional.

A demarcação histórica desse modelo de administração, também denominado como tradicional, corresponde ao início da primeira República até a Constituição Cidadã. Nesse período, em que o país passa oficialmente para o capitalismo, a administração burocrática passa a dominar a administração pública brasileira, influenciando a organização do ensino e, conseqüentemente, a escola.

2.1 – Burocracia e a administração burocrática

O termo burocracia, em sua definição, apresenta questões específicas que referem-se aos órgãos públicos e à forma como estes são organizados e estruturados. Aspectos considerados ruins de seu funcionamento e administração são salientados:

Burocracia sf. 1. Administração da coisa pública por funcionários, sujeitos à hierarquia, rotina e regulamento inflexíveis. 2. A classe dos burocratas. 3. P. ext. Pej. Morosidade ou complicação no desempenho de serviço administrativo, decorrente do poder abusivo da burocracia (MINIAURÉLIO, 2000, p.112).

Weber (1986) defende que a burocracia é decorrente da dominação racional-legal. Isso ocorre porque a burocracia se caracteriza pela impessoalidade nas relações, pela disciplina, pela crescente racionalização dos quadros administrativos e, também, pela busca por uma especialização. Para ele, a burocracia é o tipo tecnicamente mais puro da forma de dominação legal, embora não seja a única.

A burocracia constitui o tipo tecnicamente mais puro da dominação legal. Nenhuma dominação, todavia, é exclusivamente burocrática, já que nenhuma é exercida unicamente por funcionários contratados. Isso é totalmente impossível. Com efeito, os cargos mais altos das associações políticas ou são monarcas [...] ou são presidentes eleitos pelo povo [...] ou são eleitos por um colegiado parlamentar cujo senhores de fato não são propriamente os seus membros, mas os chefes, seja carismáticos, seja de caráter dignitários [...], dos partidos majoritários. Tampouco é possível encontrar um quadro administrativo ou seja de fato puramente burocrático (WEBER, 1986, p.30).

Para o referido autor, a burocracia moderna surge como uma característica do capitalismo moderno, assumindo um conjunto de procedimentos burocráticos que se torna cada vez mais especializado e racional.

A constituição do Estado moderno permite que os meios de administração sejam concentrados a partir da formação das bases de uma burocratização da esfera política. Reforçada pela expansão da burocratização, surgem outras instituições burocratizadas.

Podemos afirmar, portanto, que o desenvolvimento do Estado moderno identifica-se com a burocracia moderna, tal qual a evolução do capitalismo moderno se identifica com o processo de burocratização presente nas organizações empresariais. Isso significa que as formas de dominação burocrática predominam em todas as partes e se expandem para as demais esferas da vida social, que também são alimentadas pela burocracia. É o modo de produção capitalista e suas especificidades que gera a burocracia moderna e suas características, sendo o processo de racionalização e o predomínio da impessoalidade, produtos do desenvolvimento capitalista.

Embora Weber defina o termo burocracia e analise as suas implicações nas diversas esferas da sociedade, sobretudo na constituição do Estado moderno, cabe-nos aqui reiterar que a sua análise não é a única e que há outras formas, apresentadas por diferentes autores, de se tratar sobre essa temática.

A este respeito, tratam Marx e Engels (1988, p.78-79),

Onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia jogou por terra as relações feudais, patriarcais, idílicas. Despedaçou sem piedade todos os complexos e variados laços que prendiam o homem feudal a seus 'superiores naturais', para só deixar subsistir, entre um homem e outro, o laço frio do interesse, as duras exigências do 'pagamento à vista'. Afogou os fervores sagrados do êxtase religioso, do entusiasmo

cavaleiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês, nas águas geladas do cálculo egoísta. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas com tanto esforço, pela única e implacável liberdade de comércio. Em uma palavra, em lugar da exploração velada por ilusões religiosas e políticas, colocou uma exploração aberta, cínica, direta e brutal. A burguesia despojou de sua auréola todas as atividades até então consideradas veneráveis e encaradas com piedoso respeito. Fez do médico, do jurista, do sacerdote, do poeta e do sábio seus servidores assalariados. A burguesia rasgou o véu de sentimentalismo que envolvia as relações de família e reduziu-as a simples relações monetárias.

A administração burocrática moderna, racional-legal surge da distinção entre o público e o privado e também da separação entre o político e o administrador público. Desse modo, tornou-se necessário desenvolver um novo tipo de administração, diferente do anterior, posto que “[...] é essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla” (PEREIRA, 1996, p.4).

A partir desse momento, a palavra de ordem é a objetividade e o engessamento das relações torna-se uma consequência da administração burocrática. Todavia, na tentativa de romper em definitivo com as velhas estruturas vivenciadas no patrimonialismo, segue-se de um extremo ao outro.

O predomínio da organização burocrática contemporânea faz com que ela seja considerada como uma forma natural de organização e, portanto, a única forma possível de funcionamento de uma instituição, deixando-se de lado a busca por outras formas de estruturação.

São nítidos os fundamentos que organizam a administração burocrática, posto que todos se estabelecem, principalmente, na existência de regras gerais, impessoais e hierárquicas que devem ser cumpridas. A divisão metódica do trabalho, a conduta rotineira, a repulsa à inovação e a definição metódica dos papéis a serem exercidos, também integram esse quadro.

No Brasil, a idéia de uma administração burocrática tradicional é notada no âmbito educacional a partir da criação dos Grupos Escolares e o surgimento do cargo de diretor escolar.

Em outras esferas da sociedade, a burocratização foi introduzida, sobretudo, em 1936, a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

De acordo com Pereira (1996, p.6),

A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

Inúmeros outros departamentos foram criados no quadro da administração pública considerando-se o aspecto burocrático racional-legal vigente. No campo da educação não poderia ser diferente, houve a criação de diversos departamentos com a finalidade de retomar o controle do governo central sobre as questões do ensino, garantindo a efetivação do processo de burocratização das questões educacionais.

A este respeito, Teixeira mostra:

Coube à Reforma Rocha Vaz iniciar a organização do aparato burocrático para dar suporte ao desenvolvimento da educação no país. Estabelecida pelo Decreto n. 16.782-A de 1925, ela determinou a criação do Departamento Nacional de Ensino e do Conselho Nacional de Ensino, este último em substituição ao Conselho Superior de Ensino, constituído em 1911, pela Reforma Rivadávia Correia. A criação do Departamento Nacional de Ensino constituiu uma medida importante, uma vez que desde o Império as questões dessa área eram atribuídas a uma simples repartição do Ministério do Interior, depois Ministério da Justiça e Interiores, já que o Ministério da Instrução, criado no nascimento da República teve vida efêmera. Essa foi uma reforma eminentemente burocrática (COMPARATO, 1987, p. 100), demonstrando a tendência em aumentar o aparelhamento administrativo da União para cuidar dos problemas educacionais. O Departamento criado tinha funções de centro coordenador e sua criação foi justificada pela necessidade de controle da autonomia administrativa que, embora confiada aos diretores de escolas, deveria ser orientada por um órgão da administração (TEIXEIRA 2009, p.6).

Chama-nos a atenção o fato da União buscar cada vez mais para si o controle das instituições escolares e, principalmente, da autonomia que era delegada aos diretores escolares. Que autonomia é essa que compreende a orientação de um órgão administrativo? Tudo que era permitido nas escolas já estaria decidido

provavelmente dentro de algum gabinete político, sem se considerar o contexto no qual a escola estava inserida.

Mais uma vez a racionalidade, a objetividade e o controle se fazem presentes de uma forma extremamente marcante na gestão pública burocrática, refletindo-se na educação. Assim, a ampliação e o fortalecimento da burocracia nesse período tornam-se evidentes, sobretudo por estarem presentes em preceitos constitucionais que vigoraram nas reformas realizadas no período de 1930 a 1970.

Na tentativa de identificar as medidas responsáveis por essa ampliação e fortalecimento, Teixeira (2009, p.8) demonstra a existência de duas linhas de ação que ocorreram de modo concomitante. Numa primeira linha estão medidas que se referem diretamente à organização do sistema de ensino no país, com grande repercussão sobre as escolas. Já a segunda linha refere-se às medidas que repercutiram diretamente sobre as unidades escolares, permitindo a normatização de sua organização, o que lhes imprimiu um modelo de funcionamento.

No primeiro caso, torna-se importante destacar:

- a) A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, entre outros ministérios criados pelo governo provisório de Vargas em 1930, com o objetivo de estabelecer condições de infra-estrutura administrativa que propiciassem a concretização dos princípios básicos do novo regime;
- b) Os preceitos da Constituição de 1934, referentes à definição da competência privativa da União para traçar as diretrizes da educação nacional, à previsão de um plano nacional de educação relativo a todos os graus e ramos de ensino, cabendo-lhe a coordenação e fiscalização da execução desse plano, à delimitação da ação supletiva da União em matéria de ensino e todos os graus e à constituição do Conselho Nacional de educação e dos Conselhos congêneres dos estados;
- c) A vinculação das verbas públicas para a área da educação, criada pela Constituição de 1934, que veio a ser suprimida em 1937, retomada em 1946, suprimida novamente em percentuais mínimos a serem aplicados pela União (18%) e pelos estado e municípios (25%) na manutenção da educação;
- d) A uniformização da estrutura do sistema escolar brasileiro pela LDB de 1961, que constitui o sistema federal, os sistemas estaduais e dos territórios, atribuiu ao sistema federal uma função supletiva aos sistemas estaduais do ponto de vista técnico e financeiro, criou o Conselho Federal de Educação (CFE), definindo sua composição e competência, além de determinar a constituição dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE).

No caso das medidas que incidiram especificamente sobre a organização das escolas, cumpre destacar como mais importantes:

- a) As medidas decretadas pela Reforma Francisco de Campos no sentido da equiparação dos colégios oficiais ao Colégio Pedro II e da criação de iguais condições de equiparação para as escolas particulares que se submetessem às normas e à inspeção federal. Em decorrência, foram estabelecidas normas disciplinadoras desse processo e organizado o serviço de inspeção a que estariam sujeitas as escolas que obtivessem a desejada equiparação;
- b) A estruturação dos vários graus e ramos de ensino, decretada pela Reforma Capanema, com a definição dos currículos e programas dos vários cursos;
- c) A reorganização dos graus de ensino decretada pela LDB de 1971 e a adoção dos princípios de racionalização como norteadores da organização escolar (TEIXEIRA, 2009, p.9-10).

Não nos cabe aqui entrar no mérito de cada uma dessas reformas citadas, pois não é o foco do nosso trabalho, entretanto, faz-se necessário citá-las para compreender o contexto político e econômico do período histórico que estamos ilustrando.

Assim, podemos compreender que as mudanças não ocorrem de uma hora para outra, são lentas e demandam tempo para se efetivarem, também percebemos que não é possível romper totalmente com as práticas e /ou modelos antigos; é preciso que as novas estruturas se adaptem às antigas formas de organização.

Nesse sentido, os interesses do governo devem ser considerados, sobretudo no que se refere à tramitação legal referente a competências, verbas destinadas à educação, organização e uniformização do sistema de ensino público.

A criação de Conselhos e Ministérios demonstra que todas as reformas que ocorreram no âmbito educacional contribuíram de forma significativa para a construção do aparato burocrático e de controle que ainda hoje se faz presente nas instituições de ensino, sobretudo na escola.

Se considerarmos que a racionalização imposta pelo desenvolvimento econômico capitalista acabou por gerar a burocratização do ensino, podemos então afirmar que esta última é uma dentre as relações existentes entre a burocracia e o Estado, resultante de um processo histórico de formação do Estado capitalista brasileiro.

No movimento de burocratização, do sistema escolar brasileiro e de organização das instituições de ensino, cabe ainda destacar o papel desempenhado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), órgão do Ministério da Educação, criado em 1938. Sua ação se caracterizou, desde o início, pelo incentivo aos estudos técnicos, ao desenvolvimento das bases de uma organização escolar

'científica' e à formação de pessoal docente, técnico e administrativo, cuja escassez era vista como dificultadora da administração dos serviços de educação (FELIX, 1989, p.24. apud TEIXEIRA, 2009, p.10).

As políticas de gestão pública, sem dúvida, influenciam as decisões no âmbito educacional. Compreender a cultura burocrática presente na gestão pública brasileira é importante para compreender a lógica burocrática e mercadológica que organiza o sistema educacional.

Assim, por ser uma organização do Estado, a escola pública tem também as características da burocracia como características da sua gestão. No que se refere à administração burocrática no âmbito escolar, Silva (2004, p.25) destaca:

A cultura burocrática que impregnou o modo de conduzir da rede estadual trouxe como consequência a rigidez na fixação de papéis quando da divisão do trabalho, a impessoalidade no relacionamento entre alunos e professores, a alienação dos trabalhadores, o formalismo, a avaliação que privilegia mais a conformidade às regras do que os objetivos.

Focalizando aspectos pertinentes a essa questão, Libâneo (2001, p.22) declara,

É importante compreender que por detrás do estilo e das práticas de organização e gestão, está uma cultura organizacional, ou seja, há uma dimensão cultural que caracteriza cada escola para além das prescrições administrativas e das rotinas burocráticas.

De acordo com Gorz, a cultura burocrática da escola relaciona-se diretamente ao sistema de produção no qual a escola tem uma função disciplinadora do trabalhador:

O ataque contra a hierarquia na fábrica deve prolongar-se pelo ataque contra o sistema escolar que é sua matriz, isso prejudicará a capacidade do sistema capitalista de reproduzir suas relações sociais e sua divisão hierárquica do trabalho. Inversamente, o ataque contra a escola repressiva e seletiva só será plenamente eficaz se for prolongado pelo ataque contra a hierarquia e o sistema de classificação na fábrica. Ensino e produção, formação e trabalho foram

separados na fábrica, o operário separado dos meios de produção, da cultura e da sociedade civil (GORZ, 1989, p.247).

Os esquemas da administração burocrática supõem a separação entre concepção e ação. Estes aspectos acabam por atingir a escola tanto no nível administrativo, quanto no pedagógico. No nível administrativo, isso ocorre a partir da divisão das funções e especialidades designadas para o trabalho realizado no seu interior; no aspecto pedagógico, reflete-se na busca pelos resultados eficientes, evidenciando a racionalidade imposta pelo processo produtivo.

A escola brasileira se organizou segundo o modelo burocrático. Além de inserida num sistema de ensino organizado e regulado por normas legais rígidas, os traços da burocratização se fazem presentes na escola de forma marcante. Podem ser identificados, não só na divisão do trabalho que se realiza no interior dessa escola e na estrutura hierárquica de seus cargos, mas também nos critérios de seleção adotados para admissão de professores e de alunos, nas normas de avaliação e de promoção desses alunos, na organização dos currículos e programas e na realização dos exames. Além disso, no âmbito da escola articulam-se várias instâncias burocráticas (TRAGTENBERG, 1976, p. 18), representadas por associações de pais e mestres, colegiados e caixas escolares (TEIXEIRA, 2009, p.5).

Diante disto, a forma de organização da escola passou a ser incorporada por todos os profissionais do ensino, sobretudo os professores e a equipe administrativa e também pela sociedade. Cristalizou-se assim um modelo de escola, conforme apresenta Teixeira (2009, p.11):

- a) dependente do poder público;
- b) subordinada às suas determinações no campo administrativo e pedagógico;
- c) desconhecedora da prática do planejamento periódico da sua própria administração;
- d) isenta de cobranças em termos de resultados dos alunos;
- e) desconhecedora da prática de avaliação de seu desempenho;
- f) distanciada da sua comunidade e das necessidades e interesses mais prementes da mesma;
- g) cultivadora da obediência às normas e do formalismo;
- h) produtora de um espírito de resistência extrema às dificuldades, de adaptação a elas e de conformismo diante da escassez de recursos e da precariedade com que funciona e ministra o ensino a uma população cada vez mais numerosa e mais empobrecida;
- i) detentora da imagem de um diretor autoritário.

Interessa- nos, aqui, discutir a imagem de diretor que é atribuída ao modelo da escola vigente. Ora, um diretor autoritário não permite que a comunidade manifeste nenhuma reivindicação, ele delega as tarefas a serem realizadas no ambiente escolar e cumpre outras tantas que lhe são delegadas. Evidencia-se aí, o principal caráter da administração pública burocrática, a divisão do trabalho e o engessamento das relações. Atrelado a isso está também o fato da escola não ter o domínio da prática da sua própria administração e ser totalmente dependente do poder público, estando subordinada a seus mandos e desmandos.

Infelizmente essas implicações não se refletem apenas no ambiente interno da escola, mas acabam também por se concretizarem nas relações sociais. O conformismo dos trabalhadores da educação e o afastamento da escola das necessidades da comunidade demonstram este aspecto.

A administração pública burocrática, instaurada a partir de um discurso de rompimento com velhas práticas patrimonialistas, e centrada na busca pela objetividade e racionalização, acaba por instaurar na sociedade e, conseqüentemente, nas instituições públicas existentes, um controle exarcebado e o domínio de todos os recursos materiais e físicos. Assim, cabe-nos refletir sobre quais interesses dão suporte a todo esse aparelhamento burocrático.

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando, em decorrência disto, tanto na empresa produtora de bens e serviços onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, ou comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade; não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue, na escola, servindo a esses propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do status quo (PARO, 1987, p.129).

Deste modo, a gestão escolar burocrática reflete uma estrutura administrativa autocrática. Sobre isso, corroboram as afirmações de Romão e Padilha (2001, p.92):

A administração autocrática, isto é, aquela que centraliza todas as decisões e todo o poder nas mãos da diretora ou do diretor, acaba gerando uma sobrecarga de trabalho para os mesmos e, por conseguinte, estabelece relações conflituosas no âmbito escolar, o que contribui para gerar o insucesso dos alunos.

A escola sempre foi uma instituição altamente hierarquizada, tanto no seu sistema central como no seu interior. A palavra do diretor escolar tornava-se lei diante de todos os acontecimentos da escola, lhe permitindo a detenção do poder de decisão. De acordo com Paro (1987, p.132), a última palavra deve ser dada pelo diretor que é colocado no topo dessa hierarquia, visto como o representante da lei e da ordem, responsável pela supervisão e controle das atividades que na escola se desenvolvem.

De acordo com Libâneo (2001, p.116),

O controle local e comunitário não podem prescindir das responsabilidades e da atuação dos órgãos centrais e intermediários do sistema escolar. Isso significa que a direção de uma escola deve ser exercida tendo em conta, de um lado, o planejamento, a organização, a orientação e o controle de suas atividades internas conforme suas características particulares e sua realidade; por outro, a adequação e aplicação criadora das diretrizes gerais que recebe dos níveis da administração do ensino.

2.2 – Atribuições legais do diretor escolar

O poder de atuação do diretor também está atrelado a uma hierarquia que antecede o âmbito escolar e subordina as suas decisões e da comunidade. Há uma hierarquia na esfera das decisões: supervisor, diretor, professores, aluno e, conseqüentemente, menor autonomia na sua atuação na escola.

Ao tratar das atribuições do diretor escolar no contexto da administração burocrática, Furtado (2005, p.75) afirma:

Para auxiliar o diretor na sua função de administrador, criaram-se as Congregações, em 1953, que eram constituídas por professores efetivos da escola e tinham o diretor como presidente. Suas atribuições iam desde questões disciplinares até questões didático-pedagógicas, além de prestar orientação para a associação de pais, de estudantes, cantina, caixa escolar e biblioteca. Em 1965, as Congregações são substituídas pelo Conselho de professores, órgão de natureza consultiva, que tinha como função auxiliar a administração da escola.

Tal fato demonstra também que o papel do diretor sempre esteve baseado em uma estrutura hierárquica, estrutura esta presa a uma burocracia que determinava ações e funções para a administração escolar. No ensino público do

Estado de São Paulo, o diretor era o elemento-chave cuja função estava em transformar as escolas em escola graduada orgânica.

Deste modo, a dimensão unipessoal, impessoal e centralizadora da figura do diretor é considerada como uma qualidade e é tão marcante quanto a sua capacidade de organizar a escola, delegando competências e funções a serem cumpridas pelos outros funcionários.

A este respeito, o Decreto nº 7.510, de 29 de janeiro de 1976, apresenta a seguinte redação:

Capítulo VI

Das Competências Comuns

Artigo 147 – São competências comuns ao Chefe do Gabinete e demais dirigentes de unidades até os níveis de Diretores de Escola e Chefes de Seção, inclusive, nas suas respectivas áreas de atuação:

I – em relação às atividades gerais de suas áreas:

a) cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as decisões, os prazos para o desenvolvimento dos trabalhos e as ordens das autoridades superiores;

b) transmitir a seus subordinados a estratégia a ser adotada no desenvolvimento dos trabalhos;

[...]

e) estimular o desenvolvimento profissional dos servidores subordinados;

f) expedir as determinações necessárias à manutenção da regularidade dos serviços;

g) manter ambiente propício ao desenvolvimento dos trabalhos;

h) praticar todo e qualquer ato ou exercer quaisquer das atribuições ou competência dos órgãos, autoridades ou funcionários subordinados;

[...] (SÃO PAULO, 1976).

Observamos a evidente influência da administração empresarial na gestão da escola, uma vez que as competências do diretor escolar são as mesmas que a dos demais dirigentes e chefes de gabinete. Percebe-se, também, a priorização das questões administrativas em contrapartida a uma ausência das questões pedagógicas.

De acordo com Lucchesi (1997, p.240),

A legislação específica que determina o sistema, os inúmeros órgãos centrais e intermediários, as funções e divisões internas, o 'acomodograma' da estrutura piramidal da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, é o Decreto 7.510/76, de espírito tecnicista [...], onde se imprimem claramente todas as atribuições e competências que tornam um diretor feitor.

Neste sentido, a estrutura burocrática possui um caráter racional com regras bem definidas que são representadas na educação escolar pela hierarquia e pela divisão do trabalho. A escola transforma os atores escolares em executores de medidas tomadas por outras esferas, na medida em que as decisões são tomadas de cima para baixo, segundo a hierarquia e posições dos cargos ocupados.

A questão da divisão do trabalho e, sobretudo da organização hierárquica da escola se faz presente também no Decreto nº 10.623, de 26 de outubro de 1977 (Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º grau do Estado de São Paulo) que traz em seu texto:

Capítulo II

Das atribuições e relações Hierárquicas

Seção I

Da Direção

Artigo 5º - A Direção da escola é o núcleo executivo que organiza, superintende, coordena e controla todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar.

Artigo 6º - Integram a direção da escola:

I – Diretor de escola

II – Assistente de diretor de Escola

(SÃO PAULO, 1977).

A partir do texto legal, podemos afirmar, de acordo com Servilha (2008, p.124), que “a função desempenhada pelo diretor na estrutura educacional estabelece uma hierarquia na qual ele é o chefe de quem deriva todas as ordens no âmbito escolar, o centro das deliberações e ações”.

O papel conservador do diretor enquanto responsável último pela escola é destacado no referido Decreto (nº 10.623/77), que também apresenta as atribuições do diretor de escola:

Artigo 7º - O diretor de Escola tem as seguintes atribuições:

I – Organizar as atividades de planejamento no âmbito da escola:

- a) - Coordenando a elaboração do Plano Escolar;
- b) - assegurando a compatibilização do Plano Escolar com o Plano Setorial da educação;
- c) - superintendendo o acompanhamento, avaliação e controle da execução do Plano escolar;

II – Subsidiar o planejamento educacional:

- a) – responsabilizando-se pela atuação, exatidão, sistematização e fluxo dos dados necessários ao planejamento do sistema escolar;

- b) - prevendo os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para atender às necessidades da escola a curto, médio e longo prazo;
- III – elaborar o Relatório anual da escola ou coordenar sua elaboração;
- IV – assegurar o cumprimento da legislação em vigor bem como dos regulamentos, diretrizes e normas emanadas da administração superior;
- V – zelar pela manutenção e conservação dos bens patrimoniais;
- VI – promover o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos, físicos e materiais da escola;
- VII – garantir a disciplina de funcionamento da organização;
- VIII – promover a integração escola-família-comunidade:
 - a)– Proporcionando condições para a participação de órgãos públicos e entidades públicas e privadas de caráter cultural, educativo, assistencial bem como de elementos da comunidade nas programações da escola;
 - b) assegurando a participação da escola em atividades cívicas, culturais, sociais e desportivos da comunidade;
 - c) – proporcionando condições para a integração família-escola;
- IX – organizar e coordenar as atividades de natureza assistencial;
- X – criar condições e estimular experiência para o aprimoramento do processo educativo (SÃO PAULO, 1977).

Palavras como coordenar, garantir, assegurar, organizar, promover, responsabilizar, entre outras, presentes no texto, demonstram o controle que possui o diretor escolar, ao exercer as funções que lhe são atribuídas. A ele cabe todo e qualquer poder de decisão.

Esta realidade exige uma organização escolar que deve abranger diversas áreas diferentes, como contabilidade, compras, pagamentos, entre outras coisas. Assim, muitas vezes o diretor se vê obrigado a deixar para segundo plano as questões pedagógicas e o êxito dos seus alunos, que deveria ser o aspecto mais importante da sua atuação.

A esse respeito, afirma Oliveira (2000, p.253),

As tarefas administrativas vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos; em síntese: o funcionário de uma organização. O diretor vê-se, assim, submetido a uma rotina burocrática, que absorve muito da sua capacidade criativa, colocada a serviço da procura de soluções mágicas para equacionar os problemas, em condições materiais tão adversas.

É importante ressaltar que com a aprovação do Decreto nº 10.623, de 26 de outubro de 1977, *Regimento Comum das Escolas de 1º Grau do Estado de São*

Paulo, o Conselho de Escola passa a integrar o núcleo de direção da escola, porém este colegiado ainda é de natureza consultiva, conforme segue:

Artigo 9º - O Conselho de Escola, de natureza consultiva é presidido pelo diretor e integrado pelos seguintes membros:

- I - Assistente e Diretor de Escola;
 - II – Coordenador Pedagógico;
 - III – Orientador Educacional;
 - IV – Um professor representante de cada uma das séries, eleito anualmente por seus pares
 - V – Orientador de Educação Moral e Cívica;
 - VI – Secretário de Escola;
 - VII – Representante a Associação de Pais e Mestres
- (SÃO PAULO, 1977).

Destacamos a importância do texto legal, por tratar de assuntos específicos e pertinentes à estrutura, organização e principalmente o funcionamento da escola pública estadual no que se refere ao poder de tomadas de decisões.

Diante do exposto, enfatizamos que o diretor tem um papel importante na gestão do sistema administrativo no âmbito escolar, pois pode atuar como burocrata, já que tem seu poder inquestionável e legítimo como articulador das diferentes instâncias (administrativas, financeiras ou pedagógicas).

Ainda sobre as atribuições legais do diretor escolar, a análise de outros documentos se faz necessária na tentativa de compreender todas as especificidades que constituem esse cargo no âmbito da escola pública.

O Estatuto do Magistério, Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, não trata especificamente das atribuições do diretor escolar, e sim o inclui como profissional integrante do quadro do magistério. Nessas condições, o texto legal tem a seguinte redação:

Artigo 63 – O integrante do Quadro do Magistério tem o dever constante de considerar a relevância social de suas atribuições, mantendo conduta moral e funcional adequada à dignidade profissional, em razão da qual, além das obrigações previstas em outras normas, deverá:

- I – conhecer e respeitar as leis;
- II – preservar os princípios, os idéias e fins da Educação Brasileira, através de seu desempenho profissional;
- III – Empenhar-se em prol do desenvolvimento do aluno, utilizando processos que acompanhem o progresso científico da educação;
- IV – participar das atividades educacionais que lhe forem atribuídas por força de suas funções;

- V – comparecer ao local de trabalho com assiduidade e pontualidade, executando suas tarefas com eficiência, zelo e presteza.
 - VI – manter espírito de cooperação e solidariedade com a equipe escolar e a comunidade em geral;
 - VII – incentivar a participação, o diálogo e a cooperação entre educandos, demais educadores e a comunidade em geral, visando à construção de uma sociedade democrática;
 - VIII – assegurar o desenvolvimento do senso crítico e da consciência política do educando;
 - IX – respeitar o aluno como sujeito do processo educativo e comprometer-se com a eficácia do seu aprendizado;
 - X – comunicar à autoridade imediata as irregularidades de que tiver conhecimento, na sua área de atuação, ou, às autoridades superiores, no caso de omissão por parte da primeira;
 - XI – zelar pela defesa dos direitos profissionais e pela reputação da categoria profissional;
 - XII – fornecer elementos para a permanente atualização de seus assentamentos, junto aos órgãos da Administração;
 - XIII – considerar os princípios psico-pedagógicos, a realidade sócio-econômica da clientela escolar e as diretrizes da Política Educacional na escolha e utilização de materiais, procedimentos didáticos e instrumentos de avaliação do processo ensino-aprendizagem;
 - XIV – participar do Conselho de Escola;
 - XV – participar do processo de planejamento, execução e avaliação das atividades escolares.
- (SÃO PAULO, 1985).

Observamos que o Estatuto do Magistério, promulgado nove anos depois da Lei nº 7.510, trouxe muitas novidades com relação às atribuições do diretor de escola. Embora trate de um modo muito geral das atividades dos profissionais da educação como um todo, a conjuntura política vivenciada permitiu, no âmbito da legislação, mudanças, sobretudo na priorização do aspecto pedagógico.

Na gestão escolar é fundamental a articulação e o equilíbrio no processo administrativo no que diz respeito às atividades ligadas ao processo pedagógico e às atividades burocráticas. Assim, no que diz respeito à legislação mencionada, a última parece contemplar, ao mesmo tempo, esses dois âmbitos da função do diretor.

Tradicional e legalmente, o diretor é considerado a figura máxima dentro da escola, o representante da lei e da ordem e responsável pela supervisão e controle das atividades que ali se desenvolvem. “A dimensão gerencial permite ao Estado um controle mais efetivo das múltiplas atividades que se realizam na escola, na medida em que se concentra na figura do diretor a responsabilidade última por tais atividades” (PARO, 2000, p. 135).

Valerien e Dias (2001) apontam que o modo burocrático de direção dificilmente pode ser considerado como real, já que esse tipo de diretor preocupa-se apenas em cumprir suas funções ao pé da letra e em exigir que todos os regulamentos sejam respeitados e as tarefas administrativas sejam rigorosamente executadas, em conformidade com as exigências dos superiores hierárquicos. Tenta-se manter a organização existente e assegurar o bom funcionamento de seus diversos elementos.

Neste aspecto, ter o diretor como responsável último pela escola tem servido ao Estado como um mecanismo que coloca o diretor como o primeiro *culpado* pela possível ineficiência e mau funcionamento da escola, bem como pela centralização das decisões que aí se dão.

Desse modo, é possível afirmar que o diretor de escola ocupa uma posição importante na estrutura de organização do ensino público no Estado de São Paulo, uma vez que a sua inserção formal nesse sistema educacional “[...] condiciona e direciona a sua atuação; pautando-a por princípios de racionalidade, eficiência e eficácia, onde o aspecto técnico burocrático de sua função sobrepõe-se ao pedagógico e ao político” (CAÇÃO, 1989, p. 51).

De acordo com Paro (2004), a função atribuída ao diretor enquanto autoridade máxima dentro da escola leva a uma divisão dos diversos setores no interior da organização, confere ao diretor um caráter autoritário e uma aparência de poder, bem como o leva a buscar, tendencialmente, os interesses dos dominantes.

A maneira como o diretor consegue lidar com esse conflito de concentração de funções, tem conseqüências na própria imagem que dele fazem os demais agentes direta ou indiretamente envolvidos no processo pedagógico escolar. Em decorrência da sua posição de comando, o diretor é visto, em geral, como detendo poder e autonomia muito maior do que na realidade possui.

Assim, na medida em que as circunstâncias e o esforço pessoal permitem ao diretor resolver problemas no interior da escola, não é incomum associar-se sua imagem à de uma pessoa democrática e identificada com os interesses dominados; de modo análogo, quando os recursos disponíveis e seu poder de decisão são insuficientes para atender às justas reivindicações de melhoria do ensino e das condições de trabalho na escola, a tendência é considerá-lo autoritário e articulado com os interesses dominantes (PARO, 2000, p.134).

Com o processo de burocratização do Estado, o serviço público estatal alterou as formas de provimento aos cargos públicos, por meio dos concursos públicos. Esta passou a ser a forma de admissão de todo e qualquer funcionário público. Tal fato foi considerado um mérito, uma vez que acabou com o empreguismo público e também garantiu aos servidores públicos a estabilidade do emprego.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da 'derrubada'. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores dos cargos de direção, mas também muito dos funcionários comuns (PEREIRA, 1996, p.14).

É evidente que houve repercussão no âmbito educacional alterando, portanto, as formas de provimento do cargo de diretor escolar, a partir da implementação do concurso público para o provimento deste cargo. A esse respeito, destacamos que o estabelecimento de concurso público como forma exclusiva de ingresso na carreira de magistério e, sobretudo no cargo de diretor escolar, limita a possibilidade de uma mudança estrutural na maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola.

Para Silva Jr (1993, p.59),

[...] o Estado de São Paulo é o único a cultivar uma tradição de realização de concursos públicos para o acesso à função de diretor de escola. Isso significa, implicitamente, que o aparelho do Estado acredita na existência de um saber técnico especializado, cuja posse e domínio se constituem em requisitos prévios para o exercício da direção de escola.

Considerando que o ingresso por concurso público exige do candidato um domínio de questões burocráticas acerca do funcionamento e da organização da escola, é notório que essa forma de provimento do cargo reforça o papel tradicional do diretor como autoridade e representante dos interesses do Estado, uma vez que refere-se ao domínio de questões consideradas de dimensão técnica.

O modelo burocrático de administração encobre as relações informais que ocorrem no contexto social da escola e desconsidera, em seu interior, a dinâmica da

existência de um grupo social dinâmico, caracterizado por diversas crenças, valores e concepções que acabam por compor a cultura escolar.

A escola pública, como acontece em geral com as instituições numa sociedade autoritária, é organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas (PARO, 1995, p.22).

Diante desse quadro, a escola pública, tal como está organizada acaba por definir o diretor como elemento da administração burocrática. Infelizmente, esse modelo se constituiu por muito tempo a realidade típica da escola pública de ensino básico no país.

A análise das políticas educacionais e sua influência imediata no trabalho que é realizado na escola, remete à busca por compreender os compromissos e propriedades que as delineiam, bem como as suas funções e os interesses que as envolvem.

[...] o Estado impõe à escola um caráter burocrático que compromete a autonomia das unidades escolares, em que o diretor é o representante maior desse sistema de distribuição do poder. A técnica de adesão às regras subordina esse poder à hierarquia oficial do estado. Na escola o diretor tem a função de executar o mando e a subordinação das normas da SEE/SME. O diretor é concebido, portanto, como um representante do Estado e não da comunidade (SERVILHA, 2008, p.123).

Destacamos o longo período, demarcado pela primeira República até o período constituinte, em que os movimentos de maior tendência burocrática foram seguidos pela centralização e pelo autoritarismo. Muitos aspectos deste modelo incorporado ao longo dos anos persistem, mesmo que alguns de modo inconsciente, na constituição da escola pública, e trazem consigo concepções, comportamentos e valores consagrados desta administração.

Todavia, essas estruturas burocráticas rígidas que caracterizam as instituições públicas como um todo, passam a ser questionadas em decorrência do contexto político vivenciado. De acordo com Furtado (2005, p.60),

O caráter autoritário e centralizador do Estado brasileiro durante o regime militar (1964-1985) passou a ser questionado por setores progressistas que reivindicavam a implantação de procedimentos

mais transparentes e de maior participação no controle público: na verdade era a gestão do próprio Estado que estava em pauta. Os partidos de oposição ao regime militar, que disputaram as eleições a partir de 1985, incorporaram nas suas plataformas de governo perspectivas participativas e democráticas.

Assim, na medida em que a sociedade anseia por relações mais democráticas, a legislação, no que se refere ao âmbito educacional, apresenta propostas que apontam para novos caminhos e possibilidades de democratização da gestão escolar.

CAPÍTULO 3

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A gestão democrática é resultado de uma concepção de democracia que consiste em um mecanismo de ação coletiva na escola, ultrapassando os limites clássicos da democracia política e consequentemente da participação formal no âmbito escolar. Em vista disso, cabe uma reflexão sobre a gestão democrática da escola pública em seu caráter formal/legal (SERVILHA, 2008, p.32).

No que se refere ao papel do diretor escolar, o paradigma da gestão democrática da educação e sua implementação na escola pública é considerado um marco, uma vez que apresenta propostas de democratização das relações e também de redistribuição do poder de decisão no ambiente escolar. Assim, conhecer o processo pelo qual isso ocorreu, torna-se fundamental.

O princípio da gestão democrática do ensino obteve destaque, em termos de legislação, a partir da Constituição Federal de 1988, que o incorpora como um princípio de ensino público, na forma da lei, fundamentada nos esforços populares em busca da democratização da relação escola-comunidade. Ainda hoje, percebe-se o princípio da gestão democrática em leis nacionais, estaduais e até mesmo municipais que regulamentam o ensino público.

O foco principal do presente capítulo é buscar compreender o significado da gestão democrática da educação e o processo pelo qual se deu a implementação desta gestão na legislação brasileira. A partir desse contexto, discutiremos as influências que tal princípio exerceu nas atribuições específicas dos diretores de escolas públicas.

3.1 – Conceitualizando democracia

A discussão sobre democracia é importante para o desenvolvimento deste estudo, porque nos permite compreender os princípios norteadores da gestão democrática e as diferentes faces que pode assumir.

Conhecer as diferentes concepções de democracia assumidas pelo Estado democrático vigentes nas leis que regem as instituições públicas no país, torna-se

essencial, posto que a escola acaba por se adaptar a cada um dos modelos vigentes como um dos inúmeros instrumentos de reprodução da sociedade.

Antes de iniciarmos a discussão, todavia, é necessário destacar que a questão da participação nos processos decisórios é o principal fator que diferencia as concepções de democracia entre si.

A palavra democracia é de origem grega e etimologicamente significa poder do povo (*demos* = povo e *cracia* = poder).

Entendendo que a Grécia é o berço da Filosofia e, portanto, do pensamento científico ocidental, é necessário considerar que seus conceitos nos servem como base de estudo.

A esse respeito, Bobbio (1988, p.31) afirma que

O pensamento político grego nos transmitiu uma célebre tipologia das formas de governo das quais uma é a democracia, definida como governo dos muitos, dos mais, da maioria, ou dos pobres (mas onde os pobres tomam a dianteira é sinal de que o poder pertence ao *pléthos*, à massa), em suma, segundo a própria concepção da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos.

Assim, a democracia se caracteriza por um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos serão tomadas essas decisões.

Um regime democrático se constitui quando se atribui o poder de decisão a um número elevado de indivíduos, porém, é necessário fazer valer a vontade da maioria e, para que isso ocorra, é importante que aqueles que são chamados a participar estejam verdadeiramente interessados em fazê-lo.

De acordo com Wood (2003), democracia pode significar o que diz seu nome: o governo pelo povo ou pelo poder do povo, mas também a reversão do governo de classe, ou seja, o desafio ao governo de classe.

Com o decorrer dos séculos, o significado descritivo do termo democracia não mudou, mas sim, o modo de exercê-la, em decorrência das discussões travadas acerca da diversidade da democracia dos antigos e dos modernos. Esse desenvolvimento ocorreu ao longo da trajetória da humanidade e de acordo com as transformações das relações no mundo do trabalho e da política.

Feitas essas distinções iniciais, cabe-nos aqui destacar a existência de duas concepções de democracia, a concepção hegemônica e a contra-hegemônica.

Entendemos que a primeira é a democracia de orientação liberal, decorrente das relações do capitalismo moderno, vigente na sociedade atual, enquanto a segunda corresponde a uma concepção crítica à primeira. Sobre elas, trataremos a seguir.

A democracia liberal ou hegemônica decorre da criação do Estado Moderno, resultante da existência do estado burocrático e coercitivo. De acordo com o pensamento liberal, a burguesia, vista como protagonista do Estado Moderno passa a exercer um forte domínio político e social.

A este respeito, enfatiza Bobbio (1988, p.39),

A única forma de igualdade não é compatível com a liberdade tal como é entendida pela doutrina liberal, mas que e inclusive por ela solicitada é a igualdade na liberdade: o que significa que cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros, podendo fazer tudo o que não ofenda a igual liberdade dos outros. Praticamente desde as origens do Estado liberal essa forma de igualdade inspira dois princípios fundamentais que são enunciados em normas constitucionais a-) igualdade perante a lei; b-) igualdade dos direitos.

A emergência de formas complexas de administração estatal, consolidando burocracias especializadas e minando a participação direta do povo nas tomadas de decisões que dizem respeito ao Estado, é outro aspecto importante no processo de consolidação da democracia liberal. Além disso, merece destaque a discussão da indispensabilidade da burocracia devido à inevitável perda de controle do processo de decisão política e econômica pelo povo, ou seja, o controle crescente realizado por organizações burocráticas (LANZA, 2010, p.62).

No tocante à tensão criada entre o controle dos governos pelos governos e dos governados pela burocracia, originam-se problemas para o funcionamento da democracia, decorrentes de complexos fenômenos existentes na sociedade.

À medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, experts, especialistas [...] tecnocracia e democracia são antiéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, é impossível que venha a ser o cidadão comum (BOBBIO, 1988, p.33-34).

Surge aí, portanto, uma contraposição à democracia direta realizada nas sociedades antigas: a democracia representativa. De acordo com o discurso liberal, esta é a única forma possível de democracia em uma sociedade de Estado.

[...] a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados mais na contemplação de seus próprios interesses particulares, portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins que fora predisposta a soberania popular (BOBBIO, 1988, p.34).

As afirmações de Dahl corroboram para demonstrar a impossibilidade de o povo governar diretamente em um grande Estado, havendo, portanto, a necessidade da democracia representativa,

Quanto menor for a unidade democrática maior será o potencial para a participação cidadã e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões de governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade para lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes (DAHL, 1998. p.110).

Em um regime capitalista a democracia representativa atua como uma democracia para a minoria, na qual a divisão em classe social representa a dominação política e a exploração econômica. Por conseguinte, ela é a forma de governo que permite a participação e, ao mesmo tempo, preserva a propriedade privada (LANZA, 2010, p 61). A busca de razões para acreditar que o sufrágio universal não ameaçaria a propriedade privada e a continuidade da divisão da sociedade em sociedade de classes possibilitou que este tipo de democracia se tornasse possível.

Justifica-se, portanto, a instauração da democracia representativa, fruto de lutas sociais e políticas, bem como do pensamento liberal, pela prática de um governo democrático que permite ao povo eleger seus representantes para que eles tomem decisões sobre aspectos que dizem respeito a todos os cidadãos.

Em contrapartida a esta concepção de democracia liberal que apregoa participação indireta a partir do sistema de representação está a concepção não hegemônica que defende a participação direta e a soberania popular. “Essa

concepção reconhece a pluralidade humana em contraposição às formas homogeneizadoras de organização da sociedade. Desse modo, a democracia implica ruptura com as tradições estabelecidas, a tentativa de instituição” (LANZA, 2010, p.64).

Juntamente com o preceito da democracia participativa surge a crítica à democracia hegemônica:

No contexto da democracia capitalista, a desigualdade e a exploração sócio-econômica coexistem com a igualdade e liberdade cívicas. É notável, portanto, que a concepção de democracia participativa é considerada não hegemônica por não corresponder às expectativas traçadas pelo Estado capitalista, uma vez que o capitalismo “[...] torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas” (WOOD, 2003, p.193).

A referida autora ainda argumenta que,

A separação da condição cívica da situação de classes nas sociedades capitalistas tem assim dois lados: de um o direito de cidadania não é determinado por condição sócio-econômica – e, neste sentido, o capitalismo coexiste com a democracia formal – de outro, a igualdade cívica não afeta diretamente a desigualdade da classe e a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe (WOOD, 2003, p.173).

Torna-se relevante destacar que o advento da democracia participativa está intimamente ligado aos processos de democratização que ocorreram na sociedade, proveniente da luta dos movimentos sociais. Assim, a questão da democracia também está atrelada à questão de transformação da realidade social.

A democracia, enquanto cultura democrática corresponde aos valores de equidade e liberdade, permitindo a todos os indivíduos a mesma oportunidade e dignidade. Sobre isso, Silva (2004, p.48) afirma:

O apelo por dignidade é uma coisa real que talvez não tenha sido ainda expressa com força suficiente para tornar objeto de uma política pública entendida como resposta governamental prioritária. Todavia, dirigentes com sensibilidade e experiência humana seja um valor, serão capazes de sintonizar-se com esse desejo profundo do ser humano e criar iniciativas que venham a fundamentar a construção de novas formas de convivência social.

Sabemos que a democracia supõe e nutre a diversidade dos interesses assim como a diversidade de idéias, não podendo ser identificada com a ditadura da maioria sobre as minorias e devendo comportar o direito das minorias e dos contestadores à existência e à expressão de suas idéias.

A este respeito, Ferreira (2001, p.303) afirma que,

A importância e o vigor da democracia que é mais do que um regime político, é a regeneração contínua de uma cadeia complexa e retroativa onde os cidadãos produzem a democracia que produz cidadãos. E, nesse sentido nos faz refletir que a democracia favorece a relação rica e complexa, indivíduo/sociedade quando e onde os indivíduos e a sociedade podem desenvolver-se, regular-se e controlar-se mutuamente, no consenso, da diversidade e antagonismos.

A democracia não pode existir sem a participação popular e, portanto, o exercício da democracia está intimamente ligado à verdadeira participação da comunidade nas tomadas de decisões.

De acordo com Hora (1997, p.133),

O processo democrático se instaura através de [...] ações e relações que se dão na realidade concreta, em que a coerência democrática entre o discurso e a prática é um aspecto fundamental. A participação não depende de alguém que 'dá' abertura ou 'permite' sua manifestação. Democracia não se concede, conquista-se, realiza-se.

3.2 – Gestão democrática da educação

A democracia é baseada em um conjunto de regras e procedimentos que viabilizam a formação de decisões coletivas, nos quais os grupos são os protagonistas de suas próprias ações. Logo, a democracia é dinâmica e, no que se refere ao âmbito educacional, com a gestão democrática, viabiliza as formas de participação da comunidade escolar.

Assim, a gestão democrática deve ser entendida como um

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de

aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2001, p.79).

Neste sentido, de acordo com Borguetti (2000, p.115),

Numa gestão democrática as decisões são compartilhadas com a comunidade escolar e as divergências devem ser superadas com o intuito de buscar a qualidade do ensino. A procura de soluções feita pelo grupo acaba fortalecendo-o cada vez mais. Desse ponto de vista, é por meio da gestão democrática que os indivíduos avançam na conquista da cidadania, pois à medida que tomam decisões em conjunto, vão percebendo e vivenciando seus direitos e deveres, aprendem a respeitar e expandir limites, aprendem a conviver com idéias divergentes.

Da mesma forma, afirma Aredes (2002, p.56):

Um dos elementos que atuam na defesa por uma escola democrática é criar hábitos democráticos que precisam ser vivenciados e experimentados. Essa é a premissa da escola, as pessoas que estão direta ou indiretamente ligadas à escola devem praticar a postura democrática.

A proposta da gestão democrática ganhou corpo no contexto de transição democrática, na contestação das práticas de gestão escolar dominantes sob o regime militar e na luta pela construção de uma nova escola, quer dizer, uma escola aberta à participação popular e comprometida com seus interesses históricos, buscando viabilizar mudanças sociais duradouras e significativas para esse segmento (LANZA, 2010, p.75).

O histórico de busca e formação da gestão democrática até chegar à forma da lei é desencadeado por um processo de lutas reivindicativas por maior participação da sociedade civil na gestão do Estado.

Para Minguili (1995), os anos de 1980 são caracterizados por pressões sociais que resultam em transformação política e abertura às manifestações críticas decorrentes de: associações de bairro, sindicatos, luta pelos direitos sociais e também movimentos em defesa da mulher e dos negros. Essas medidas trazem à cena, portanto, a democratização das relações sociais e políticas como tema central.

Tais mecanismos de democratização da gestão trazem de volta o Estado de direitos, garantidos pela Constituição Federal (CF/88), sendo estes: direitos humanos, civis e sociais.

Os direitos humanos se referem às necessidades essenciais da pessoa humana. São iguais para todos os seres humanos e devem ser atendidos de modo que a pessoa possa viver com dignidade.

Já os direitos civis se constituem como liberdades públicas, ou seja, são direitos de liberdade de opinião, religiosa, de igualdade, de propriedade, enfim, são aqueles que não são prestações por parte do Estado.

No Brasil, os direitos civis de cidadania sofrem o peso da herança colonial, da escravidão e da grande propriedade privada, como também da ditadura militar e do modelo econômico da concentração de renda excludente e voltado ao mercado exterior. Esses fatores produziram um país comprometido com o poder privado e com uma ordem social que negava a condição humana – uma espécie de *capitis diminutio* generalizada – à grande parcela da população. Os direitos civis, portanto, só existiam na lei, sendo esvaziados, relativizados (SERVILHA, 2008, p.38).

Por fim, os direitos sociais, conforme afirma Marx (2002), são frutos da luta contra as tradições históricas. A educação como um direito social está explicitada na Constituição Federal /88 em seu artigo 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, p.66).

De acordo com Gohn (1997), a década de 1980 foi um período de atuação concreta e de análise dos movimentos sociais brasileiros. Ao realizar um mapeamento desses movimentos sociais no cenário brasileiro, a referida autora os classificou em três ciclos, que abrangem o período de 1972 a 1997. O primeiro ciclo é denominado de *Lutas pela redemocratização do país e acesso aos serviços públicos*; o segundo, Institucionalização dos movimentos; enquanto o terceiro é classificado como *Emergência de novos atores, desmobilização dos movimentos populares urbanos e crescimento dos movimentos populares rurais* (GOHN, 1977, p.379, grifos nossos).

O primeiro ciclo corresponde o período de 1972 a 1984, no qual estão inseridas as mobilizações contra o regime militar, envolvendo partidos políticos,

movimentos estudantis e sindicais entre outros, em prol da democracia. Destacam-se também o ciclo de greves generalizadas entre os anos de 1978/1979 e o movimento das *Diretas Já* para eleições de Presidente da República (GOHN, 1997, p.380).

No segundo ciclo, que abrange o período de 1985 a 1989, ocorrem os movimentos sobre temas específicos (étnico, gênero e ecológicos) e os movimentos populares urbanos e rurais de âmbito nacional. Destaca-se, nesse período, para o tema dessa dissertação, o movimento sindical dos professores paulistas pela criação de um estatuto para a categoria e pela democratização da escola pública.

O terceiro e último ciclo se refere ao período de 1990 a 1997, em que se evidenciam os movimentos nacionais e internacionais. Dentre os nacionais destacam-se os movimentos por ética na política, contra a corrupção. Já entre os internacionais, evidenciam-se os movimentos pela paz e em prol dos direitos humanos. (GOHN, 1997, p.383).

Diante do panorama demonstrado pela autora, percebemos que os movimentos populares e sindicais pela gestão democrática da escola e pela educação de qualidade, embora estejam presentes nos três ciclos mencionados, ocorreram de forma distinta.

De um modo geral, esse é o cenário brasileiro no período elucidado, que anseia por relações mais democráticas, sobretudo no que diz respeito à educação.

Interessa- nos agora voltar os olhos ao processo de democratização do campo educacional no Estado de São Paulo, foco do nosso estudo.

No Estado de São Paulo, conforme afirma Abranches (2003, p.43-44), no início dos anos de 1980, ocorre a realização de Fóruns e Congressos de educação que discutem a autonomia do sistema educacional.

Em meio ao processo de redemocratização do país, ocorre a eleição direta de André Franco Montoro (PMDB), numa conjuntura política que possibilitou um maior espaço para o trabalho do sindicato dos professores.

[...] ao processo de desmonte de herança burocrático-administrativa centralizada, instaurada por anos de política autoritária, o governo recém-eleito promoveu, em 1983, dois grandes eventos: o Fórum de Educação do Estado de São Paulo, ao mesmo tempo em que chegava às delegacias de Ensino e unidades escolares o Documento preliminar para a Reorientação das Atividades da Secretaria da Educação do estado de São Paulo (MARTINS, 2003, p.529).

No governo de Franco Montoro foi elaborado um documento, com a participação de professores, que apresentou possibilidades de mudanças nos diferentes níveis de ensino. Essa proposta de governo apresentou como estratégias de ação a descentralização e a participação, visando a construção da nova política educacional.

Assim, a proposta de governo de Franco Montoro representou um grande avanço com relação à democratização da educação, uma vez que permitiu que os princípios de participação e descentralização fossem repensados na organização do ensino estadual.

Outro fator que merece destaque no Estado de São Paulo decorre que o Estatuto do Magistério Paulista, de 1985, considerado o cerne da gestão democrática no ambiente escolar surgiu na legislação paulista antes mesmo que o princípio da gestão democrática tomasse corpo na forma da lei.

Conforme ressalta Minguili (1995, p.48),

A grande conquista dos educadores ocorreu em 1985, com o novo Estatuto do Magistério, determinado pela Lei Complementar nº 444/85. A elaboração desse estatuto foi objeto de discussão em toda a rede escolar e de negociações com as associações de Classe.

Ainda no estado de São Paulo, a política educacional iniciada em 1983 era decorrente de efetivas reivindicações de setores acadêmicos e sindicais.

Martins (2003, p.530) reforça essa questão ao afirmar que

Em âmbito estadual, a política nacional iniciada em 1983 representava, de alguma forma, a efetivação de mudanças reivindicadas por setores acadêmicos e sindicais, ainda que algumas tímidas e, outras, controvertidas. O magistério, como categoria profissional das mais organizadas no estado de São Paulo, vinha reivindicando reformas significativas nos assuntos referentes à cultura e educação: liberdade de expressão, fim da censura, maiores subsídios à pesquisa e ao ensino, aumentos salariais, melhoria nas condições de trabalho e descentralização do poder do Estado, diminuindo seus níveis hierárquicos e burocráticos.

Enfim, em meio a tantas reflexões sobre o sistema de ensino estadual e também com a implementação das políticas aqui elucidadas, o discurso sobre a

gestão democrática da educação passou a ser enfatizado com o intuito de democratizar a gestão escolar.

3.3 – Gestão democrática na forma da lei

Antes de falarmos sobre a inserção do princípio da gestão democrática na lei, se faz necessário explicitar que, embora alguns autores diferenciem os termos gestão e administração, não faremos aqui qualquer distinção entre eles, pois entendemos que são sinônimos e fazem parte de uma ação de comando, de governo ou de gerência. Embora, por uma questão cronológica e histórica, o termo administração se faça mais presente na legislação, optamos por utilizar o termo gestão, que se faz presente na maior parte dos textos legais atuais.

A gestão democrática do ensino obteve destaque, em termos legais, em decorrência principalmente dos esforços populares em busca da democratização das relações sociais, em destaque a relação escola-comunidade.

No âmbito educacional, um aspecto importante que merece destaque decorre do fato de que, pela primeira vez na história, a gestão democrática como princípio da educação está presente em um texto constitucional brasileiro. Este fato é considerado um avanço em termos da possibilidade de democratização da escola pública.

A Constituição Federal de 1988 recebeu influências de atores da educação, como professores, alunos e suas organizações que estavam em fervor social e em busca de redemocratização. Apesar das discussões e dos conflitos de interesses de diferentes setores, a luta por reformas democráticas acabou contribuindo para a consolidação do princípio da gestão democrática na forma da lei.

Os mecanismos de democratização da gestão do Estado foram conquistados, na Constituição de 1988, no campo dos direitos individuais e dos direitos sociais.

Conforme afirmam Adrião e Camargo (2001, p.7),

[...] No primeiro caso, constitui tema tratado no inciso XXXIII do Art. 5º, segundo o qual todos têm direito de acesso a informações de interesse individual, coletivo ou geral, a serem expedidas, sob pena de responsabilidade, por órgão público no prazo que a lei determinar: 'todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado' (Brasil, 1988). No caso dos direitos sociais, após definir a educação como um desses direitos (Art. 6º), a Constituição Federal assegura em seu Art. 10, a todos os trabalhadores empregadores, a possibilidade de participarem em órgãos colegiados da esfera pública nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão: 'É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação' (BRASIL, 1988).

O princípio da gestão democrática do ensino foi introduzido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) com a seguinte redação:

Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar, e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia do padrão de qualidade (BRASIL, 1988, p.66).

Contudo, a redação final da Constituição de 1988 adquiriu um caráter e um conteúdo, de certo modo, restritivo e redundante, pois representou uma conquista parcial por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação.

Desse modo, de acordo com Paro (2002), duas questões merecem destaque. A primeira diz respeito ao fato do adjetivo *público* ser acrescentado à palavra ensino, o que acaba excluindo a extensão da gestão democrática ao ensino privado. A segunda, por sua vez, refere-se à expressão *na forma da lei*, que possibilita a aplicabilidade da gestão democrática em outras legislações.

Também é interessante destacar que a gestão democrática do ensino não recebeu nenhuma referência mais ao longo do texto constitucional.

De acordo com Adrião e Camargo (2002, p.78),

Ao delegar para leis futuras, especialmente para a LDB, elaborada após oito anos, a definição de tais orientações gerais, a Constituição de 1988 permitiu que cada sistema definisse e regulasse sua própria organização e funcionamento, pouco ou nada avançando na criação de procedimentos diferentes dos já existentes.

No texto constitucional de 1988, a previsão de mecanismos de democratização da gestão do Estado pode ser observada no âmbito dos direitos individuais e sociais. Todavia, percebemos um considerável avanço na CF/88 em relação à democratização, quando esta se refere à participação de representantes em órgãos da administração pública.

De acordo com Adrião e Camargo (2002), o termo princípio é utilizado para designar os postulados básicos e fundamentais presentes em todo Estado de direito. Dessa forma, a implantação do princípio da gestão democrática do ensino em termos de legislação é importante, principalmente no âmbito educacional, posto que por se tratarem de diretrizes para futuras normalizações legais, esses princípios não podem ser desrespeitados.

Porém, a incorporação da gestão democrática do ensino público, ao mesmo tempo em que se configurou como uma conquista por parte dos segmentos comprometidos com essa democratização, também apresentou uma abrangência limitada.

Ao discutir sobre a inserção do princípio da gestão democrática do ensino na Constituição Federal de 1988, Adrião e Camargo (2001) afirmam que esta aprovação foi permeada de conflitos entre os diferentes setores. Assim, os interesses a serem definidos por cada um desses setores acabou chegando ao texto legal, da forma como este está apresentado.

As afirmações de Servilha (2008, p.40) também corroboram para entender esse contexto:

De um lado o setor de defesa da Escola Pública, constituído de entidades como a Ande (Associação Nacional de Educação), ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), CUT (Central Única dos Trabalhadores), UNE (União Nacional dos Estudantes), UNIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), Fóruns Estaduais e Municipais de Educação, MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), CEDES (Centro de Estudos de Educação e sociedade), ANPED (Associação nacional de

Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), defendendo o direito de participação dos pais, alunos e comunidade local na gestão da educação e de sua política educacional, para que a vivência democrática do ensino fosse estabelecida em todas as redes de ensino particular e pública. Por outro lado, a gestão democrática do ensino não atendia aos interesses da rede particular de ensino, o que provocou uma mobilização contrária à aprovação deste princípio constitucional. A mobilização da rede particular saiu vitoriosa e limitou a gestão democrática ao ensino público.

O princípio constitucional da gestão democrática do ensino público permitiu a incorporação de experiências já existentes, além de favorecer a generalização de políticas voltadas para o aumento da participação da comunidade nas redes públicas onde esta ainda não ocorria. No entanto, tais medidas pouco avançaram no sentido de constituir mecanismos reais de participação da comunidade, em instâncias decisórias dos sistemas de ensino, visto que tais mudanças não foram discutidas, de um modo geral, com a sociedade como um todo.

Segundo Paro (2002), em parte, esse fato pode ser atribuído à omissão do texto constitucional com relação à definição de diretrizes gerais para a constituição e gestão dos diferentes sistemas de ensino.

No entanto, Oliveira (1997, p.95) ressalta que

O processo de regulamentação do Art. 206 da Constituição Federal vem se transformando numa arena onde diversos projetos disputam sua mais adequada interpretação. Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa.

O princípio da gestão democrática do ensino foi discutido no decorrer dos anos que precederam a promulgação da CF/88 e voltou a estar presente no texto legal oito anos após a promulgação da Constituição Federal, na Lei n. 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96).

Com a aprovação da Constituição de 1988 foi reafirmada a competência da União para a legislação das diretrizes e bases da educação, originando uma discussão, no Congresso Nacional, de uma nova LDB. Assim, buscou-se ouvir setores da sociedade envolvidos com a educação.

A LDB, que vem a ser a principal regulamentação para a educação nacional, com o intuito de complementar a Constituição Federal, tramitou de 1988 a 1996 nos governos Sarney, Collor/Itamar e Fernando Henrique, em diferentes versões para que finalmente fosse aprovada (SERVILHA, 2008, p.40).

Um primeiro anteprojeto para a LDB foi apresentado em 1988, pelo deputado Otavio Elísio. No ano seguinte, um outro grupo, coordenado pelo deputado Florestan Fernandes, desenvolveu um projeto substitutivo, que continha 172 artigos detalhados sobre a educação brasileira, que foi aprovada em 1990, como terceira versão do texto. A apresentação de mais um projeto substitutivo ocorreu em 1992, pelo senador Darcy Ribeiro. Nesta época, dois projetos de Lei de Diretrizes e Bases passaram a tramitar no Congresso Nacional, um com origem na Câmara dos Deputados e outro promovido pelo Senado.

Enfim, em 1996, após o arquivamento do projeto, uma quinta versão foi apresentada pelo senador Darcy Ribeiro e a introdução de duas substituições seguidas. Este projeto foi sancionado pelo presidente da República pela Lei Federal n. 9.394, que estabelece as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A história da nova LDB foi, portanto, demarcada por dois momentos bastante distintos da sociedade brasileira: o fim dos anos 1980 e a metade da década de 1990. Contudo, o projeto aprovado não incorporou a maior parte das discussões e propostas apresentadas pelas entidades de educadores e pela sociedade civil e, também, sofreu influências diferentes daquelas verificadas na promulgação da Constituição.

O texto da LDB difere do projeto inicial não tanto pelo que está escrito, mas pelo que foi excluído do mesmo, deixando muitos 'vazios' que, por iniciativa do poder executivo, em sincronia com o legislativo, em parte foram sendo preenchidos paralelamente à própria tramitação da Lei no congresso e, em parte, vêm sendo completados após a aprovação da mesma (SILVA, 2004, p.31).

Considerando esse contexto, podemos perceber o poder crescente dos organismos internacionais no âmbito político-educacional, que obrigou os Estados a se adaptarem às reformas impostas para a educação, acarretando uma sobreposição das políticas econômicas em relação às sociais.

Dessa forma, é fácil entender porque a unificação das leis educacionais formuladas naquela época não poderia ser aprovada em outros períodos mais remotos, bem como os motivos da demora da tramitação do projeto da LDB,

O princípio da gestão democrática é apresentado no Art. 3º, inciso VIII (que repete o texto da CF/88) e no Art. 14 que tem a seguinte redação legal:

Art. 14 – Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

No que se refere ao trecho legal, o texto não obteve grandes avanços em relação à Constituição Federal. Mais uma vez, o adjetivo público é utilizado diante do termo ensino, como ocorre na Constituição.

Também, destacamos o fato da regulamentação legislativa nacional estar esgotada quando se trata da gestão democrática. A esse respeito, Paro (2002, p.81) afirma:

[...] ao renunciar a uma regulamentação mais precisa do princípio constitucional da ‘gestão democrática’ do ensino básico, a LDB, além de furtar-se a avançar, desde já na adequação de importantes aspectos da gestão escolar, como a própria reestruturação do poder e da autoridade no interior da escola, deixa também à iniciativa de Estados e municípios – cujos governos poderão ou não estar articulados com interesses democráticos – a decisão de importantes aspectos da gestão, como a própria escolha dos dirigentes escolares.

Apesar de não estabelecer normas bem definidas a respeito da gestão democrática, ao definir os princípios que deverão nortear o ensino, a LDB cita a participação, que é um condicionante importante para a efetivação desse tipo de gestão no ambiente escolar.

O texto da LDB/96 apresenta dispositivos que estão relacionados com a gestão democrática da escola, na medida em que dizem respeito às necessidades referentes à adequação de recursos e pessoal para abranger os objetivos da escola pública. Nesse sentido, questões como condições de trabalho, autonomia, participação, formação e escolha dos dirigentes escolares são tratadas no decorrer

dos artigos que compõem o texto legal. Porém, não se encontram no texto as formas de operacionalização de tais dispositivos.

Podemos afirmar, portanto, que a influência dos movimentos sociais é nítida na aprovação da gestão democrática tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB 9.394/96. Contudo, precisamos considerar que os contextos são diferentes entre si. Em 1988, a grande influência para a introdução da gestão democrática na escola ocorreu a partir dos movimentos sociais, professores, alunos e sindicatos. Já em 1996, essa influência ocorre pela atuação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial (trataremos sobre isso de forma mais detalhada no próximo capítulo).

Diante da breve análise realizada podemos afirmar que tanto a CF/88 quanto a LDB/96 apresentam de forma genérica a gestão democrática do ensino público. Assim, mesmo considerado como um avanço, os textos legais não esgotam todas as possibilidades para a efetivação da gestão democrática; pelo contrário, em diversos momentos se omite.

Por fim, o tema gestão democrática e autonomia das escolas ganhou espaço na legislação, como se vê, na Constituição Federal de 1988 e na LDB/96. Embora com a implementação legal da gestão democrática nas escolas públicas, podemos observar uma contradição, pois

Apesar de a gestão democrática ser recomendada pelo Poder Público – enfatizada pela Constituição Federal brasileira de 1988 e consolidada na Lei (9.394/96 (LDB) – esta determinação legal, por si só, não garante uma escola de qualidade e democrática. Esse fato mostra a necessidade de serem compreendidos esforços para a construção de uma escola realmente democrática (SOUSA; CORRÊA, 2002, p.57).

Assim, a legislação pode ser considerada como uma das ferramentas fundamentais na definição de propostas e diretrizes que podem inspirar, impulsionar e nortear a escola na busca de novos rumos, uma vez que os textos legais são extremamente significativos e representam, embora com algumas falhas e omissões, grandes avanços no processo de democratização da gestão escolar.

A organização escolar é um espaço de pluralidades, onde, de um lado, se estabelecem múltiplas ações e inter-relações, mais ou menos 'direcionadas' pelas determinações legais; por outro lado,

identificamos também, outras tantas (reações e relações de poder, de autoridade/autoritarismo, que fogem dessas ordenações estruturais/legais (GENOVEZ, 2002, p.52).

Sabendo que a democratização da estrutura escolar demanda autonomia e participação efetiva no poder de tomada de decisões, essas questões se tornam essenciais para a efetivação da gestão democrática na escola, e é sobre essas questões que tratemos a seguir.

A questão da autonomia é caracterizada nos âmbitos pedagógico, administrativo e financeiro no texto da LDB/96, que tem a seguinte redação:

Artigo 15: - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais do direito financeiro público (BRASIL, 1996).

A aquisição da autonomia pedagógica, administrativa e financeira, conforme propõe a legislação citada, favorece a evolução dos elementos democráticos e também os mecanismos para a efetivação da gestão democrática das unidades escolares.

Ainda no que se refere à autonomia, no âmbito da escola, a concretização da gestão democrática inicia um processo que passa pela desconcentração administrativa das estruturas escolares, conferindo, dessa forma, maior autonomia para o espaço escolar.

Barroso (1996, p.17) afirma que:

A autonomia é um conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um certo grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras.

O conceito de autonomia está ligado à idéia de autogoverno, ou seja, à capacidade que os indivíduos têm de se regerem por regras próprias. Por isso, a autonomia é uma maneira de gerir e orientar as diversas dependências em que os

indivíduos e os grupos se encontram, de acordo com as suas próprias leis, no seu meio biológico ou social.

Segundo Dal Ri (1997, p.23),

Conquanto de modo geral exprima 'poder de autonormação', o vocábulo é também usado para qualificar atos administrativos; para designar órgãos com poder de ação independentes; para indicar independência financeira (autonomia financeira); para denotar liberdade de julgamento; autodeterminação e, ainda, autogoverno, autoadministração, etc.

De acordo com Barroso (1996), a autonomia pode ser decretada ou construída. A autonomia decretada refere-se à dimensão jurídico-administrativa. Consiste na transferência de competências decretadas da administração central e/ou regional para as escolas. Já a autonomia construída consiste no desenvolvimento de uma política que permite a criação de condições para que essa autonomia seja construída em cada escola, respeitando as especificidades locais, princípios e objetos constantes do sistema nacional de ensino público.

O referido autor ainda defende que a autonomia das escolas deve ser vista como uma propriedade construída pela própria organização social que lhe permite estruturar-se em função de objetivos próprios, sempre considerando também a autonomia dos indivíduos que compõem essa escola.

Diante disso, é possível afirmar que:

A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores da influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p.20).

Portanto, a autonomia das escolas não se constitui em um fim em si mesmo, mas em um meio de a escola realizar, em melhores condições, a sua finalidade que é formação das crianças e dos jovens.

Para uma real efetivação das medidas de caráter democrático, estabelecidas na lei, as escolas necessitam de uma gestão com flexibilidade organizacional de modo a permitir margens de ajustamentos na prática de gestão, considerando as características dos estabelecimentos de ensino e das suas comunidades, como faz parte do próprio conceito de autonomia enquanto autogoverno.

“Deste modo, a democracia é aprendida (vivenciada) não apenas teoricamente, mas como práxis social na escola, na medida em que a escola integra orgânica e democraticamente as instâncias decisivas da vida social [...]” (DAL RI, 2004, p.295).

O grau de autonomia das unidades escolares relaciona-se diretamente com uma maior ou menor possibilidade e liberdade de participação dos indivíduos nos assuntos que se relacionam diretamente à gestão democrática da escola pública. Assim, a gestão democrática requer certa autonomia e pressupõe o exercício da participação.

Escola autônoma será aquela que tenha sujeitos coletivos interessados em sua manutenção e que, de forma democrática e pluralista, elaborem o próprio projeto educacional que, submetido às autoridades do sistema escolar, seja aprovado (SILVA, 2004, p.110).

No que se refere à participação, de acordo com Gutierrez e Catani (1998), em especial a partir de 1968, o termo está permanentemente presente na discussão a respeito de formas de administrar. Teóricos das mais diferentes áreas de pesquisa e tendências procuraram compreender e classificar esse fenômeno a partir da sua formação e filiação política, tentando elaborar uma tipologia da participação no trabalho que permitisse situar o conceito no modelo de explicação de sociedade adotado.

Em termos gerais, a participação deve ser compreendida como sendo “a [...] possibilidade de um indivíduo incorporar as práticas e características de um grupo mais amplo, de forma a vir a ser reconhecido e aceito como parte ou membro dele” (GUTIERREZ, 2004, p.7).

Nesse sentido, de acordo com o mesmo autor, existem várias maneiras diferentes de classificar a participação e uma delas é a subdivisão em participação econômica, política e social.

A participação econômica se refere às lutas da classe trabalhadora e que podem resultar em benefícios econômicos, de uma forma geral. Na participação política, o exercício da cidadania e o direito do voto universal são vistos como referência. Já a participação social faz alusão aos exemplos mais gerais como o

pagamento de impostos e serviços individuais, até os mais específicos como o reconhecimento do direito das pessoas participarem nas tomadas de decisões.

Assim, a participação não significa tomar o poder para si, mas participar do poder. Não é algo natural, e sim um processo de construção e conquista que decorre de valores democráticos.

Nestes termos, Demo (1988, p.18) trata que a participação

Não deve ser entendida como dádiva, porque não seria produto da conquista, nem realizaria o fenômeno fundamental da autopromoção; seria de todos os modos uma participação tutelada e vigente na medida das boas graças do doador, que delimita o espaço permitido. Não deve ser entendida como concessão, porque não é um fenômeno residual ou secundário da política social, mas um dos seus eixos fundamentais, seria apenas um expediente para obnubilar o caráter de conquista, ou de esconder, no lado dos dominantes, a necessidade de ceder. Não pode ser entendida como algo preexistente, porque o espaço de participação não cai do céu por descuido, nem é o passo primeiro.

Desse modo, é possível afirmar que a participação não pode ser imposta às pessoas, mas implica um desejo. Para a realização do ato participativo é necessário algum grau de envolvimento que pode ocasionar desgastes físicos, emocionais e também a disponibilização de tempo; em consequência disso, há muitas pessoas que preferem simplesmente não participar.

Não se pode deixar que a participação se torne um processo enganoso, em que as pessoas sejam apenas informadas de algo que já foi previamente decidido. O que se espera de uma participação verdadeiramente democrática é que as pessoas de uma comunidade sejam consultadas antes que se tome qualquer medida política ou administrativa.

[...] parece fundamental que as práticas participativas avancem em termos de qualidade interna, enquanto processos que, além de refletir a opinião e vontade de todas as pessoas, constituam também elementos de mobilização, ilustrando uma melhor forma de integração humana. Trata-se de construir um círculo virtuoso em que o exemplo dos processos participativos reforce e legitime a necessidade de ampliá-los a novos espaços (GUTIERREZ, 2004, p.14).

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade no ambiente escolar, é necessário definir em que

consiste essa participação. Paro (2004) defende que a participação, propriamente dita, consiste na partilha do poder, na tomada de decisões. É preciso ressaltar que isto, com certeza, não elimina a participação na execução, entretanto, é importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, tanto na participação das decisões, quanto na maneira de escamotear a ausência desta última no processo.

Logo, a participação efetiva de todos os segmentos da escola e da comunidade na qual está inserida é muito importante para a efetivação da gestão democrática da educação.

Nesse sentido, a possibilidade de uma administração democrática da escola que vise a sua articulação com os interesses da sociedade como um todo e com a participação dos vários segmentos, permite-nos pensar na escola enquanto agente de transformação social. “Se queremos uma escola transformadora, precisamos transformar a escola que temos aí. É nesse sentido que precisam ser transformados o sistema de autoridade e a distribuição do próprio trabalho no interior da escola” (PARO, 2004, p. 10).

Entretanto, entendemos que não basta permitir formalmente que os segmentos, em especial os pais de alunos, participem da administração da escola. É necessário, também, garantir condições materiais, organizativas e operacionais que propiciem essa participação.

Esta necessidade de envolver na gestão todos os que trabalham na escola exige normas e práticas que promovam uma gestão participativa e uma cultura democrática, quer pela valorização de formas de participação representativa, quer, principalmente, pelo exercício indiferenciado e coletivo de funções de gestão, por meio de mecanismos de participação direta.

Tratar das potencialidades e dos obstáculos da participação da comunidade na gestão da escola pública implica elucidar os determinantes imediatos dessa participação tanto dentro quanto fora da escola.

Considerando a participação nas decisões, Paro (2004) aborda esses condicionantes, dividindo-os em dois blocos: os condicionantes internos e os condicionantes externos da participação.

O primeiro bloco diz respeito aos condicionantes que são internos à unidade escolar, ou seja, os condicionantes materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos que tratam, respectivamente, das condições objetivas em que se

desenvolvem as práticas e relações, o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, a diversidade dos grupos que se relacionam e as concepções e crenças sedimentadas historicamente na personalidade de cada pessoa que integra o interior da escola.

Já o segundo bloco diz respeito aos condicionantes que são externos à unidade escolar, sendo eles, os condicionantes econômico-sociais, culturais e institucionais, que tratam respectivamente da falta de tempo e cansaço dos pais após longa jornada de trabalho, da falta de interesse dos pais pela educação escolar do filho e da diversidade de interesses presente nos movimentos de participação coletiva.

Diante disso, parece não haver dúvidas de que a participação é fruto de um trabalho coletivo, bem como do fato de que um processo de mudança só se inicia com medidas no nível da prática, que levem a romper com as condições presentes.

Assim, de acordo com Paro (2000, p.166),

A criação de condições que favoreçam o exercício efetivo da participação abrangem, desde o desenvolvimento de um clima amistoso e propício à prática de relações humanas cordiais e solidárias no interior da escola, até a luta pelos direitos humanos de toda ordem no nível da sociedade global.

Ao elencarmos os condicionantes de participação nas escolas, não podemos esquecer-nos de evidenciar os condicionantes legais de mecanismos de ação coletiva. Destacamos, portanto as probabilidades que a legislação pode proporcionar à autonomia das unidades escolares.

Neste sentido, a legislação apresenta uma real possibilidade de ação e decisão dos atores escolares a partir da proposta dos órgãos colegiados.

A administração colegiada, segundo Prais (1996), é constituída por um processo permanente de reflexão de todos os membros da comunidade escolar quanto aos problemas apresentados pela escola, buscando, pela participação, estratégias que atendam à superação dos obstáculos apresentados. “A administração colegiada pode ser considerada como um fator de combate à seletividade, discriminação e fragmento do trabalho escolar evidenciado na escola” (PRAIS, 1996, p.87, apud SERVILHA, 2008, p.34).

São vários os órgãos colegiados existentes nas escolas: Conselho de Escola, Conselho de Classe e Série, Associação de Pais e Mestres (APM) e Grêmio Estudantil.

Cada qual com suas especificidades tem, de acordo com a dimensão das leis, a função de mediar o processo de gestão democrática nas escolas. Interessa-nos destacar, dentre eles, o Conselho de Escola, do qual falaremos a seguir.

3.3.1 – Conselho de Escola

A nossa opção por tratar sobre o Conselho de Escola justifica-se por que ele é considerado o principal meio para a democratização das relações de poder no interior da escola.

Nesses termos, os conselhos de escola apresentam-se como espaços públicos e privilegiados, nos quais tensões e conflitos, ao serem superados, desestabilizam práticas monolíticas ou pretensamente ‘harmoniosas’ de gestão, ao mesmo tempo que se configuram como espaços institucionais de articulação de soluções locais para os problemas do cotidiano escolar (ADRIÃO; CAMARGO, 2002, p.77).

O Conselho de Escola surgiu a partir do Decreto nº 22.036, de 05 de fevereiro de 1953, regulamentando as antigas Congregações dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo, que eram formadas por professores e pela direção da escola. Embora sem direito a voto, o orientador, o diretor do curso primário e o inspetor do curso também podiam participar.

O Decreto nº 45.159-A/65, de agosto de 1965, aprovou o Regimento Interno dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Normal do Estado de São Paulo, substituindo a Congregação pelo Conselho de Professores, Conselho esse formado por professores efetivos do atual Ensino Médio, bem como pelo diretor, orientador educacional, pelo assistente, pelo diretor do curso primário e dois professores não efetivos. Até então pais e alunos não tinham direito à participação.

Como já explicitado no capítulo anterior, de acordo com o Decreto nº 10.623/77 e nº 11.625/78 foi definida a denominação Conselho de Escola, apenas com caráter consultivo. O diferencial neste Decreto é a participação dos pais e de

alunos, além de um representante da Associação de Pais e Mestres e de um professor orientador da disciplina de Educação Moral e Cívica.

Em meio ao processo de democratização da escola pública, a Lei Complementar 1375/84 alterou a Lei 201/78 e transformou o Conselho de Escola de consultivo em deliberativo, o que representou uma vitória e uma conquista para o magistério paulista. A Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, que aprovava o Estatuto do Magistério, fundamentou a forma atual do Conselho de Escola.

Conforme o artigo 95, do capítulo XV, do Estatuto do Magistério, Lei Complementar n. 444, de 27 de dezembro de 1985, a formação do Conselho ficou estabelecida da seguinte maneira:

O Conselho de Escola, de natureza deliberativa, eleito anualmente durante o primeiro mês letivo, presidido pelo Diretor da Escola, terá um total mínimo de 20 (vinte) e máximo de 40 (quarenta) componentes, fixado sempre proporcionalmente ao número de classes do estabelecimento de ensino.

Parágrafo 1º - A composição a que se refere o “caput” obedecerá à seguinte proporcionalidade:

I – 40% (quarenta por cento) de docentes;

II -5% (cinco por cento) de especialistas de educação, excetuando-se o Diretor de Escola;

III -5% (cinco por cento) dos demais funcionários;

IV -25% (vinte e cinco por cento) de pais de alunos;

V - 25% (vinte e cinco por cento) de alunos,

Parágrafo 2º - Os componentes do Conselho de Escola serão escolhidos entre os seus pares, mediante processo eletivo (SÃO PAULO, 1985).

O parágrafo 5º explicita as atribuições do Conselho de Escola, tais como:

I - Deliberar sobre:

a) diretrizes e metas da unidade escolar;

b) alternativas de solução para os problemas de natureza administrativa e pedagógica;

c) projetos de atendimento psico-pedagógico e material ao aluno;

d) programas especiais visando à integração escola-família-comunidade;

e) criação e regulamentação das instituições auxiliares da escola;

f) prioridades para aplicação de recursos da Escola e das instituições auxiliares;

g) a designação ou a dispensa do Vice-Diretor de Escola;

h) as penalidades disciplinares a que estiverem sujeitos os funcionários, servidores e alunos da unidade escolar;

- II - Elaborar o calendário e o regimento escolar, observadas as normas do Conselho Estadual de Educação e a legislação pertinente;
- III - Apreciar os relatórios anuais da escola, analisando seu desempenho em face das diretrizes e metas estabelecidas (SÃO PAULO, 1985).

Além de estabelecer a composição e as atribuições do Conselho de Escola, o Estatuto do Magistério também determina outras questões importantes, como reuniões, voto e documentação, conforme parágrafos do mesmo artigo:

Parágrafo 3º - Cada segmento representado no Conselho de Escola elegerá também 2 (dois) suplentes, que substituirão os membros efetivos em suas ausências e impedimentos.

Parágrafo 4º - Os representantes dos alunos terão sempre direito a voz e voto, salvo nos assuntos que, por força legal, sejam restritos aos que estiverem no gozo da capacidade civil.

Parágrafo 6º - Nenhum dos membros do Conselho de Escola poderá acumular votos, não sendo também permitidos os votos por procuração.

Parágrafo 7º - O Conselho de Escola deverá reunir-se, ordinariamente, 2 (duas) vezes por semestre e, extraordinariamente, por convocação do Diretor da Escola ou por proposta de, no mínimo, 1/3 (um terço) de seus membros.

Parágrafo 8º - As deliberações do Conselho constarão de ata, serão sempre tornadas públicas e adotadas por maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros (SÃO PAULO, 1985).

A luta para tornar o Conselho de Escola deliberativo e com a composição atual, como já foi dito, não foi das mais fáceis e pode ser considerada como uma conquista do magistério paulista.

De acordo com Adrião e Camargo (2002, p.77),

Mesmo antes da Constituição de 1988, a ampliação deste tipo de instância – o conselho escolar - pela adoção nas diferentes redes de ensino era vista como um dos meios para a democratização das relações de poder no interior da escola, marcadamente hierarquizada e centralizada na figura do diretor ou de seus superiores: chefe do departamento de educação, secretário da educação, prefeito, etc.

Todavia, o fato do Conselho estar instalado nas escolas, não garante que o seu funcionamento efetivo na prática escolar. Pesquisas apontam que ele tem servido mais a uma exigência burocrática, do que à democratização da gestão da escola.

A este respeito, afirma Paro (2004, p.102),

Do modo como está instituído hoje em vários sistemas de ensino do país, o conselho de escola fica, quase sempre, na dependência da vontade política do diretor para funcionar adequadamente, de maneira a servir como veículo de democratização da escola. Embora, em termos legais, esse colegiado seja deliberativo e se coloque ao lado do diretor, fazendo parte (supostamente) da direção, o diretor de escola, premido pelas circunstâncias acima mencionadas, fazendo uso de sua autoridade como responsável último pela unidade escolar e diante da insuficiente pressão por participação da parte dos demais setores da escola, acaba por montar ele próprio um conselho apenas formal e inoperante, que só decide questões marginais e sem importância significativa para os destinos da escola.

De acordo com Flores (1996, p.110), “[...] a participação, embora tímida e incipiente de professores, pais e alunos, já é um passo dado em direção ao pleno funcionamento do CE’s, à derrubada do corporativismo de diretores e supervisores, à consolidação da democracia pretendida por todos”.

Assim, podemos afirmar que o Conselho de Escola é um fundamental canal de comunicação entre a comunidade e a escola e seu funcionamento permite um contínuo processo de adequação dos serviços oferecidos às reais necessidades da comunidade.

Mesmo que a formação de um Conselho com caráter deliberativo se apresente de modo a tirar da figura do diretor de escola a centralidade de poder, precisamos considerar que

[...] a autogestão ou auto-administração, em seu sentido restrito, é um método de participação avançada em que os trabalhadores não apenas influem na vida da organização, senão que eles próprios os responsáveis diretos e imediatos pela tomada de decisões da organização, ou seja, são eles mesmos gerentes da organização (VIEITEZ, 1996, p.141).

Para a real efetivação do Conselho de Escola, tornam-se necessárias a participação e a conscientização dos professores e funcionários da escola, bem como de toda a comunidade escolar.

Podemos afirmar, portanto, que a existência do princípio legal nem sempre é garantia de que práticas democráticas se efetivem no ambiente escolar. Mais uma vez, é notável que o bom ou mau funcionamento do Conselho de Escola depende da atuação do diretor.

Contudo, não podemos desconsiderar o avanço, em termos legais, no que se refere à estrutura e funcionamento desse órgão colegiado no texto legal, sobretudo por deixar de ser um órgão consultivo, para assumir um caráter deliberativo.

3.4 – Atribuições legais do diretor de escola

Com a inserção do princípio da gestão democrática na lei, o paradigma da gestão democrática como modelo de administração exigiu, especialmente no âmbito educacional, a definição de normas e princípios para a gestão da escola pública.

Trataremos agora sobre os termos específicos das atribuições legais do diretor da escola pública no estado de São Paulo.

Com o Parecer CEE nº 67/98 - CEF/CEM, aprovado em 18/03/1998, que estabelece as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais, pretendeu-se instituir um mecanismo legal e necessário para promover a gestão democrática da escola e elevar o padrão de qualidade do ensino.

A partir dessas normas básicas, cada escola ficou responsável pela elaboração do seu regimento, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino. Esse regimento, por sua vez, deve ser apreciado pelo respectivo Conselho de Escola e aprovado pela respectiva Diretoria de Ensino. Para Martins (2003), essas normas são responsáveis pelo processo de avaliação de ensino e aprendizagem, e também pela concepção de gestão democrática.

Conforme disposto no Artigo 60 das Normas regimentais Básicas para as Escolas Estaduais (NRB):

A organização técnico-administrativa da escola é de responsabilidade de cada estabelecimento de ensino e deverá constar de seu regimento.

Parágrafo Único – O modelo de organização adotado deverá preservar a flexibilidade necessária [...] envolvendo a participação de toda a comunidade escolar nas tomadas de decisão, no acompanhamento e na avaliação do processo educacional (SÃO PAULO, 1998).

Tais normas regimentais tratam também a respeito da composição do núcleo administrativo:

TÍTULO V
DA ORGANIZAÇÃO TÉCNICO-ADMINISTRATIVA
Capítulo II

Do Núcleo de Direção

Artigo 62 – O núcleo de direção da escola é o centro executivo de planejamento, organização, coordenação, avaliação e integração de todas as atividades desenvolvidas no âmbito da unidade escolar.

Parágrafo único – Integram o núcleo de direção o diretor de escola e o vice-diretor (SÃO PAULO, 1998).

A este respeito, destacamos o fato do núcleo de direção ser composto somente pelo diretor e pelo vice-diretor, da utilização do termo executor para demonstrar as atribuições que competem a tal núcleo, bem como da presença de outros termos como organização, coordenação e avaliação demonstrando que o poder de tomada de decisão no ambiente escolar se restringe a esse núcleo.

Nesse Parecer, as atribuições dos diretores escolares são tratadas, especificamente, em alguns artigos:

Artigo 63 – A direção da escola exercerá suas funções objetivando garantir:

I – a elaboração e a execução da proposta pedagógica;

II – a administração do pessoal e dos recursos materiais e financeiros;

III – o cumprimento dos dias letivos e horas de aula estabelecidas;

IV – a legalidade, a regularidade e a autenticidade da vida escolar dos alunos;

V – os meios para o reforço e a recuperação da aprendizagem de alunos;

VI – a articulação e integração da escola com as famílias e a comunidade;

VII – a informação aos pais ou ao responsável sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica;

VIII – a comunicação ao Conselho Tutelar dos casos de maus-tratos envolvendo alunos, assim como de casos de evasão escolar e de reiteradas faltas, antes que estas atinjam o limite de 25% das aulas previstas e dadas.

Artigo 64 – Cabe ainda à direção subsidiar os profissionais da escola, em especial os representantes dos diferentes colegiados, no tocante às normas vigentes, e representar aos órgãos superiores da administração, sempre que houver decisão em desacordo com a legislação (SÃO PAULO, 1998).

O primeiro aspecto que merece destaque é o fato das atribuições do diretor escolar, tratadas nesse Parecer, ser semelhantes àquelas apresentadas pela LDB, referindo-se ao cumprimento de dias letivos, administração de pessoal e recursos,

informação aos pais sobre o rendimento e as faltas dos alunos, enfim, questões técnico-administrativas. Também é notório que as questões burocráticas se sobressaem às pedagógicas.

Percebemos, também, que é proposta a articulação e integração da escola com a família sem, no entanto, estabelecer-se pelo menos uma maneira pela qual essa articulação e integração possam ser concretizadas. Nesse sentido, esses termos articulação e integração dão uma falsa idéia de participação da comunidade no ambiente escolar.

Podemos considerar como avanço o fato de cada escola ser responsável pela elaboração do seu regimento, contudo, a exigência de respeitar as normas comuns do sistema de ensino, bem como a aprovação desse regimento pela Diretoria de Ensino acaba restringindo bastante a autonomia das escolas na construção deste documento.

O texto legal confere aos diretores de escola certa autonomia quanto à participação da comunidade escolar, contudo, não há, no texto, menção ao termo gestão democrática da educação.

Também é relevante destacar que, embora a atuação do diretor frente ao Conselho de Escola não esteja demonstrada na descrição de suas funções, ela aparece no texto legal, mais especificamente no Artigo 12: “Parágrafo Único - Cabe à direção da escola garantir a articulação da Associação de Pais e Mestres com o Conselho de Escola e criar condições para organização dos alunos no Grêmio Estudantil” (SÃO PAULO, 1998).

Assim, o principal órgão colegiado que permite a efetiva participação dos segmentos da comunidade escolar, mesmo tendo sua organização e funcionamento definidos pela legislação, pode, ou não, ser constituído de forma funcional, dependendo da vontade do diretor.

Neste sentido, Paro (2004) discorre sobre as múltiplas atividades possíveis no interior da escola, dividindo-as em dois grupos: o das *atividades-meio* e o das *atividades-fim*.

As *atividades-meio* são aquelas que viabilizam a realização direta do processo de ensino-aprendizagem que se dá predominantemente em sala de aula. Destacam-se entre estas a direção escolar, os serviços gerais, os serviços da secretaria e as atividades complementares de assistência escolar.

Em termos práticos, as atividades de direção se restringem apenas ao diretor e ao assistente de diretor. Todavia, de acordo com Paro (2004), estes se envolvem também em atividades rotineiras que pouco têm a ver com a coordenação, isto devido às condições precárias da escola pública que funciona com falta de materiais didáticos; em espaços físicos impróprios; com móveis e equipamentos deteriorados; com escassez de professores e funcionários, além de outros problemas.

Com isso, a equipe de direção da escola acaba passando grande parte do seu tempo intervindo em órgãos superiores do sistema na tentativa de conseguir os recursos necessários para o bom funcionamento da escola.

Já as *atividades-fim* da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas, inclui-se a atividade ensino-aprendizagem propriamente dita e também os serviços de coordenação pedagógica e orientação educacional.

O processo que diz respeito aos fins educacionais faz parte das preocupações da administração da escola. Por isso, diz respeito à administração escolar tanto a coordenação do esforço humano envolvido, quanto a organização e racionalidade do trabalho realizado.

A esse respeito, Paro (2004, p.75) comenta que,

A propósito, pode parecer impróprio tratar as práticas de ensino-aprendizagem como práticas permeadas pela ação administrativa. Mas isso apenas se nos limitarmos à concepção do senso comum que, expressão da ideologia dominante em nossa sociedade, identifica administração apenas com o controle e a supervisão do trabalho alheio.

Diante disso, é possível compreender que são várias as contradições que fazem parte das funções do diretor escolar. Se, por um lado, ele é considerado como autoridade máxima dentro da escola e, para isso, detém uma competência técnica e conhecimentos específicos para administrar a escola, por outro, ele é pressionado pelo Estado, o que faz com que sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições reais minimizem a sua capacitação técnica.

No contexto da gestão democrática, as políticas estão voltadas para a democratização das relações escolares. Segundo Servilha (2008, p.123), “pela

legislação, a função do diretor é viabilizar a gestão democrática na escola, integrando comunidade e escola pelos mecanismos de decisão”.

Torna-se viável destacar que, com a aprovação da gestão democrática na forma da lei, o diretor passa a ser executivo e tem um grande poder, pois é o responsável por operar o dia a dia da escola. Como executivo, cabe ao diretor decidir como usar o poder e a influência que lhe são atribuídos: controlar as ações realizadas na escola ou torná-la mais democrática, articulando os mecanismos de ação coletiva.

Na realidade de nossas escolas públicas averiguamos que o diretor continua desempenhando o papel de legislativo por tomar decisões estratégicas para o funcionamento da escola e o de executivo, sendo responsável por executar as decisões. A figura do burocrata se sobressai à função do diretor, e o mando é centrado em suas mãos, pois elabora e executa as deliberações (SERVILHA, 2008, p. 125).

Enfim, democratizar a gestão da escola é uma escolha que tem consequências imediatas na atuação do diretor, que deve deixar de ser autoridade única e também o administrador burocrático, que se preocupa apenas com suprimento de recursos humanos e materiais, manutenção do prédio e preenchimento de papéis. Na proposta participativa, o diretor passa a ser o condutor do projeto pedagógico da escola, priorizando as questões pedagógicas, construindo o trabalho coletivo; enfim, o diretor é o grande articulador das ações de todos os segmentos na comunidade escolar.

A questão da gestão democrática da escola pública de ensino fundamental e médio aparece na lei aprovada de maneira dúbia. Se, por um lado, a proposta aprovada constitui os Conselhos Escolares com a representação da comunidade, assegura a prestação de contas na administração dos recursos financeiros e reforça a participação de pais e alunos no processo de gestão administrativa, admitindo a escolha de dirigentes das escolas públicas, por outro, não estabelece a eleição de diretores, transferindo a regulamentação dessa questão para os sistemas de ensino estaduais (BRANDÃO, 1998, p.54).

Já discurremos anteriormente, de forma breve, sobre a forma de provimento do cargo de diretor escolar. Todavia, faz-se necessário retomar essa questão para refletirmos sobre as implicações da gestão democrática também sobre este aspecto.

Devido ao fato do sistema de ensino estar organizado com bases em uma estrutura hierarquizada e, também em decorrência da racionalidade e burocratização das instituições, o provimento do cargo de diretor escolar passou a ser realizado a partir do concurso público.

Entretanto, o concurso público para provimento do cargo de diretor escolar suscitou diferentes opiniões, principalmente a respeito das implicações efetivas ocorridas no dia a dia da escola.

Conforme afirma Paro (1995, p.23),

O sistema de escolha do diretor é democrático apenas do lado dos candidatos ao cargo com (certa) igualdade de oportunidades para quem, atendendo a pré-requisitos mínimos de formação acadêmica e exercício do magistério, pode prestar um concurso e, sendo aprovado, escolher uma dentre as várias unidades escolares disponíveis. O diretor escolhe a escola, mas nem a escola nem a comunidade podem escolher o diretor .

Além do concurso público, o diretor escolar, muitas vezes era escolhido para exercer o cargo, conforme afirmam Romão e Padilha (2001, p.93),

A escolha e designação de dirigentes escolares predominantes no sistema escolar público brasileiro tem sido aquela decorrente no arbítrio do chefe do poder Executivo, tanto no nível estadual quanto no municipal, por se tratar, em sua grande maioria, de cargos comissionados, comumente denominados 'cargos de confiança'.

Entretanto, com a busca por novos ares democráticos na educação, essa forma passou a ser questionada por muitos autores e estudiosos da educação, que passaram a discutir sobre outras possibilidades de provimento desse cargo, considerado de extrema importância na unidade escolar.

A este respeito, Paro (1998) considera que a eleição para diretores faz parte do processo de democratização e colabora por romper com o papel tradicional do diretor com autoridade e representante dos interesses do Estado, redefinindo-o como representante da comunidade em que está inserido.

Diversas experiências vivenciadas em outros Estados, como no Paraná, por exemplo, demonstram que as eleições como forma de provimento do cargo de diretor, corroboram com a democratização das relações na escola. Contudo, no

Estado de São Paulo, essa prática não ocorre, sendo a indicação e o concurso público as principais formas do diretor de escola alcançar seu cargo.

Dourado (2001) apresenta e discute cinco modalidades de escolha dos dirigentes escolares: indicação, carreira, concurso público, listas e eleição direta.

A primeira modalidade refere-se ao diretor livremente indicado pelos poderes públicos (Estados e Municípios). Essa modalidade contempla as formas mais usuais de clientelismo.

A segunda modalidade diz respeito à indicação do diretor pela carreira, ou seja, através de critérios como tempo de serviço, merecimento e ou distinção, escolarização, etc. Além da exclusão da comunidade escolar nas definições do seu destino, essa modalidade reforça, na maioria dos casos, a manutenção da ingerência e do clientelismo no cotidiano escolar.

A terceira modalidade de escolha dos dirigentes escolares refere-se ao concurso público. Conforme já foi apresentado, esta questão é bastante polêmica, uma vez que muitas pessoas a defendem por evitar o apadrinhamento político, enquanto alguns autores questionam o fato dessa modalidade resumir-se à dimensão técnica.

A quarta modalidade consiste na indicação por meio de listas tríplice ou sêxtupla, advindas de consulta à comunidade escolar para a indicação de nomes dos possíveis dirigentes escolares, cabendo ao executivo ou a seu representante, posteriormente, nomear o diretor dentre os nomes destacados. Essa modalidade, apesar de envolver a participação da comunidade, tira desta o poder de decisão final.

A quinta e última modalidade de escolha dos dirigentes escolares refere-se às eleições diretas. Essa é uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais como uma das formas mais democráticas, apesar de também se apresentar como polêmica devido às limitações do sistema representativo numa sociedade de classes assentada em interesses antagônicos.

Romão e Padilha (2001) também tratam sobre as formas de escolha dos dirigentes escolares e apresentam os esquemas mistos como outro formato para prover essa escolha. Nesse esquema, duas ou mais formas de seleção são combinadas, por exemplo, provas que avaliem a competência técnica e a formação acadêmica do candidato combinadas com eleições que mensuram sua capacidade

administrativa e política. Neste processo, a comunidade escolar participa de uma ou mais fases do processo de seleção.

Diante disto, é possível afirmar que tanto Dourado (2001) quanto Romão e Padilha (2001) consideram a forma de seleção por meio da eleição direta como uma das mais democráticas, pois permite a discussão sobre a gestão democrática na escola e a participação da comunidade escolar.

A eleição direta tem sido apontada como um canal efetivo de democratização das relações escolares. Trata-se da modalidade que se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar. Em que pese os limites que se interpõem no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, entendemos ser a eleição para dirigentes uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando à democratização da escola (DOURADO, 2001, p. 89).

Enquanto instrumento para o exercício democrático, a eleição por si só não garante a democratização da escola, tornando necessária a articulação entre a forma de provimento e o exercício da função de dirigente escolar. Porém, se a forma de provimento ao cargo de dirigente escolar pode não definir, por si só, o tipo de gestão, certamente interfere no curso desta.

Contudo, a eleição de dirigentes escolares é apenas um dos componentes necessários para a efetivação da gestão democrática do ensino público, pois a concretização dessa gestão está associada a um conjunto de medidas para garantir a real participação da população no espaço escolar.

Assim, compreendemos que a eleição não deve ser vista como a forma absoluta de provimento ao cargo de dirigente escolar, mas sim deve ser implantada e constantemente avaliada na medida em que a comunidade vai interferindo nos rumos da escola, forjando novas relações e se contrapondo àquelas que lhe negam o papel de sujeitos das relações sociais.

A discussão a respeito das modalidades de escolha de dirigentes escolares não está acabada. É necessário, de acordo com Ferreira (2001), “Situar, nos embates e perspectivas dessas formas de provimento, elementos para a rediscussão das políticas educacionais em curso, ressaltando, sobretudo, a relação entre essas e a democratização da gestão escolar” (p.78).

Um dos elementos que atuam em defesa da gestão democrática no espaço escolar, conforme Aredes (2002, p.56), é a criação de hábitos democráticos que devem ser vivenciados pelas pessoas ligadas de modo direto ou indireto à escola. Assim, é por intermédio da gestão democrática que os indivíduos avançam na conquista da cidadania, posto que as decisões são tomadas em conjunto.

Entretanto, Brabo (2004) entende que são muitas as dificuldades para o alcance definitivo de uma gestão democrática, dentre elas, destacam-se: a forma de encaminhamentos das políticas públicas pelos órgãos intermediários de coordenação da educação, as exigências burocráticas, a ausência histórica de uma cultura de participação na sociedade brasileira, a resistência de segmentos da própria escola, bem como a inexistência de canais efetivos de participação.

Tradicionalmente, quem manda na escola, em última instância, é o diretor, que acaba por assumir um papel contraditório e complexo. Aredes (2002) destaca que em sua prática, o diretor exerce diferentes papéis: o de administrador, assegurando o cumprimento das regras de funcionamento da unidade, o de educador, orientando suas ações e as dos demais atores escolares na realização dos objetivos pedagógicos e o de autoridade escolar responsável por tudo o que acontece na escola.

Diante do que foi apresentado e discutido neste capítulo, cabe-nos concluir que mesmo com a inserção do princípio da gestão democrática na lei e com a proposta de democratização das relações no ambiente escolar, que o paradigma da gestão democrática denota, o poder de decisão segue basicamente no diretor, segundo o princípio de ordenação burocrática.

Tal fato se evidencia a partir da análise das atribuições que lhes são específicas, que em sua grande maioria, priorizam as questões burocráticas e de organização da escola. No que se refere às formas de participação na gestão, evidenciadas na lei, estas também dependem da atuação do diretor escolar.

Não podemos, entretanto, deixar de destacar os pontos favoráveis à gestão democrática da escola pública no âmbito legal, sobretudo no que se refere à regulamentação do Conselho de Escola. Entretanto, esse órgão colegiado representa apenas um potencial e uma possibilidade de participação da comunidade e de reestruturação de poder, uma vez que ao diretor cabe o real poder decisório da gestão.

Notamos, portanto, que o poder burocrático do diretor, decorrente da administração tradicional, continua se impondo com relação às suas funções na gestão da escola pública, mesmo frente às propostas de democratização dessas ações. Isso se tornará constante também a partir das reformas administrativas e educacionais realizadas a partir da década de 1990. A este respeito, trataremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

A questão da administração pública a partir dos anos 1990 se configura na redefinição do papel do Estado, proveniente, principalmente da crise da administração burocrática. Na tentativa de reforma e reconstrução do Estado, surge o modelo de administração gerencial.

Desse modo, o eixo das políticas públicas educacionais também foi se redefinindo, em decorrência do contexto histórico, econômico e, sobretudo político que se reconfigurou na sociedade. As mudanças que vão sendo materializadas na educação são parte do movimento maior desse período particular do capitalismo, que é de hegemonia neoliberal e de globalização.

Neste capítulo, buscamos, inicialmente, compreender as especificidades da administração gerencial, bem como a influência do neoliberalismo e de organismos internacionais nas políticas educacionais.

Num segundo momento, explicitamos as funções e atribuições legais do diretor de escola nesse determinado período histórico, fazendo um paralelo com os períodos anteriores já apresentados.

4.1 – A administração gerencial

As reformas políticas e de gestão atual buscam, mesmo com a presença forte da burocratização, o modelo de gerenciamento para flexibilização das tarefas exercidas pelo Estado. Isso demonstra que o modo de produção capitalista altera, de forma lenta, mas significativa, a organização da vida social e, conseqüentemente, das instituições sociais e públicas, sobretudo a escola.

A flexibilização da administração, decorrente da administração gerencial, permitiu a busca por uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, fortalecendo a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (PEREIRA, 1996, p.7).

O fator que possibilita outra diferenciação entre o modelo burocrático e o gerencial é a maior participação da sociedade civil na prestação de serviços que não sejam exclusivos do Estado; é o chamado terceiro setor, composto por entidades da

sociedade civil de fins públicos e não lucrativos. Vale ressaltar que este setor passa a coexistir com o primeiro, que é o Estado e com o mercado, que é o segundo setor.

A esse respeito, Pereira, (1996, p.22) trata que

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia.

A administração gerencial surge, portanto, da tentativa de superação da rigidez burocrática através das políticas de descentralização. Deste modo, evidencia-se uma reforma administrativa que tem por objetivo transitar de uma administração burocrática para a gerencial. De acordo com Pereira (1996), esta reforma é proposta no governo de Fernando Henrique em 1995 e pode ser considerada como a segunda reforma administrativa brasileira. Os benefícios desta reforma dizem respeito, sobretudo, ao englobamento e à flexibilização dos princípios burocráticos clássicos.

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura.[...] Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate que houve em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura (PEREIRA, 1996, p.24-25).

Neste sentido, as novas práticas administrativas de flexibilização e descentralização propostas pela reforma apresentam um discurso que busca oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor administrado e com melhor qualidade. Surge, portanto, um modelo de administração

focado na qualidade dos serviços públicos, que traz consigo a idéia de desburocratização e proximidade entre o Estado e a sociedade.

Todavia, essa reforma administrativa não está acabada. Mesmo depois das gestões de governo de Fernando Henrique Cardoso, no governo Lula e também no atual governo Dilma, há a tentativa de implantação total da reforma. A gestão desses governos caminha na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.

Sabemos que os quatro objetivos políticos que surgem com a formação do Estado Moderno são: a liberdade, a riqueza ou o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção à natureza (PEREIRA, 2007). Assim, a concepção de cidadão como cliente, presente na administração gerencialista, apresenta uma maior ênfase na satisfação das necessidades do cidadão.

A administração gerencial, portanto, não mais focaliza as atividades estatais na estrutura, mas sim, nos resultados. Surgem aí, novos conceitos como eficiência e eficácia na administração pública, que passam a orientar a atividade estatal na tentativa de torná-la mais precisa e objetiva.

Diante das várias reformas econômicas e políticas que começaram a ser implantadas, principalmente sob influências das novas relações econômicas, políticas e sociais que estejam se forjando no país, sobretudo a partir da década de 1990, novas reformas começaram a ser organizadas e implantadas também na área educacional sob a influência do pensamento neoliberal que, por sua vez, ganhou hegemonia na condução das políticas globais.

4.2 – Neoliberalismo

A ideologia neoliberal tem como uma de suas teses principais que o mercado é o melhor regulador e organizador da sociedade e das necessidades individuais.

De acordo com Marrach (1996, p.43),

O neoliberalismo parte do pressuposto de que a economia internacional é auto-regulável, capaz de vencer as crises e, progressivamente, distribuir benefícios pela aldeia global, sem a necessidade de intervenção do estado. A liberdade que postula é a liberdade econômica das grandes organizações, desprovida do conteúdo político democrático proposto pelo liberalismo clássico.

Diante disso, com a política neoliberal, o Estado é transformado em Estado mínimo e cada vez mais se desfaz das suas funções sociais, enquanto os grandes conglomerados internacionais e agências financiadoras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) acabam assumindo o papel de reguladores da sociedade, desprovidos de qualquer conteúdo democrático.

As políticas neoliberais aplicadas à escola pública transformam questões políticas e sociais em questões técnicas, de eficácia ou ineficácia por parte da gerência. Isso decorre a partir da implementação de uma política de descentralização autoritária, seguida pela implementação de uma série de estratégias privatizantes.

Assim, essa política educacional neoliberal é voltada para a lógica do mercado, baseada na racionalidade organizacional, administrativa, técnica e, principalmente, econômica.

No que concerne à educação implantada pela corrente neoliberal, podemos afirmar que seu caráter é norteado pela racionalidade econômica, que reduz a intervenção na economia e enxuga a máquina do Estado. Assim, as reformas educacionais implantadas não têm como objetivo construir uma identidade coletiva democrática, mas propiciar melhores condições de governabilidade. Com a crise da hegemonia do sistema capitalista, as reformas dos estados de vertente neoliberal são as estratégias que vêm reforçar a lógica desse modelo.

[...] Tais reformas emergem atreladas à área econômica, de acordo com a política neoliberal vigente, fazendo parte do arsenal que tem como objetivo a implantação de um Estado mínimo nas áreas sociais. A principal característica desse Estado é deixar que o mercado imponha as suas necessidades e ritmo, ou seja, as instituições deverão se adaptar à livre concorrência, o que do ponto de vista do neoliberalismo é positivo, pois com a concorrência há uma tendência para se elevar os níveis de qualidade. Na realidade, o capital está interessado na ampliação dos mercados e inicia um trabalho para adentrar as áreas sociais, oferecendo os seus serviços (FURTADO, 2005, p.79).

Neste contexto, o problema da escola passou a ser visto com um problema técnico, uma vez que a escola não é eficiente porque há falhas na gestão, que deverão ser sanadas (FURTADO, 2005, p.81). Um dos principais fatores de eficácia escolar reside nos órgãos diretivos dos estabelecimentos de ensino.

De acordo com Delors (2003, p.165),

[...] isto implica, que cada coletividade ou administração local analise de que modo os talentos existentes na comunidade envolvente podem ser postos a serviço da melhoria da educação: colaboração de especialistas exteriores à escola, ou experiências educativas extra-escolares; participação dos pais, segundo modalidades apropriadas, na gestão dos estabelecimentos de ensino ou na *mobilização de recursos adicionais*; ligação com associações para organizar contatos com o mundo do trabalho, saídas, atividades culturais ou desportivas ou outras atividades educativas sem ligação direta com o trabalho escolar, etc.

A política neoliberal tenta impor, com o apoio do Banco Mundial e outras instituições, que a gestão democrática faça parte do seu consenso. Consequentemente, a educação passa a adquirir um novo significado, o de mercadoria.

Neste sentido, o Banco Mundial vem implementando políticas voltadas para programas de alívio da pobreza, na tentativa de amenizar os graves problemas sociais que a política neoliberal tem originado ao beneficiar a acumulação do capital. Dentre estas medidas, o BM tem dado ênfase à educação, não apenas como uma estratégia para a redução da pobreza, mas também para a formação de capital humano apropriado ao novo padrão de acumulação. Assim, a educação deixa de ser algo pertencente à área social e política para ser integrada ao mercado e deve funcionar à sua semelhança.

Sobre isso, afirma Servilha (2008, p.42),

A década de 90 foi marcada por reformas no sistema educacional, que coincidiram com as orientações provindas do Banco mundial, tais como dar prioridade à educação básica, ensino fundamental; implantar políticas de descentralização do sistema escolar; flexibilizar a gestão; investir em insumos educacionais; aumentar o ano letivo; dar ênfase ao processo de avaliação e possibilitar a participação da comunidade no âmbito escolar.

De acordo com Soares (1996, p.15-40), tanto as políticas de priorização da educação básica como forma de diminuir os gastos públicos, que evidenciam a privatização do nível superior de ensino, quanto a descentralização da educação,

tornam clara a grande influência que o Banco Mundial exerce sobre a política educacional brasileira, uma vez que medidas como estas foram adotadas no país.

Faz-se necessário destacar que, infelizmente, o conceito de democracia do Banco Mundial não é o mesmo dos intelectuais da educação que defendem a democratização da escola. O primeiro tem uma visão restrita desse conceito, buscando somente uma democracia representativa, enquanto que para os segundos, a democracia deve se efetivar na escola por meio da democratização das tomadas de decisões, ampliando a participação da comunidade.

Do mesmo modo, o conceito de flexibilidade e participação proposta pelo Banco Mundial se difere da proposta da gestão democrática. Ao invés de se considerar uma participação consistente da comunidade no cotidiano da escola, esse órgão internacional define apenas a participação nos recursos, conforme mostra Coraggio (1998, p.259),

Governo e organismos internacionais falam de participação na definição das políticas educativas, mas esta participação é fundamentalmente participar com recursos. Ou seja, a comunidade é incentivada a ajudar a construir a escola ou a fazer as cantinas escolares com a mão-de-obra gratuita das mães. Esse é o conceito de participação que eles têm.

Na sociedade moderna, a escola serve como elo mediador entre as classes e os grupos que dirigem a sociedade. Contribui para a divisão das classes sociais ao favorecer uma ação hegemônica concomitante à dominação econômica. Essa ação viabiliza a dominação social, através da direção político-ideológica. (TEIXEIRA 2009, p.3). A escola não gera a divisão de classes. É a sociedade de classes que gera a escola, enquanto esta pode dar aparência de honestidade à própria divisão, colocando a serviço da classe dominante seus recursos intelectuais e morais.

A administração capitalista teve origem e foi elaborada a partir dos interesses e necessidades do capital, estando em decorrência disso tanto na empresa produtora de bens e serviços onde ela foi engendrada, quanto na sociedade em geral, onde ela cada vez mais se dissemina, ou comprometida com os objetivos e interesses da classe capitalista, ou seja, da classe que detém o poder político e econômico em nossa sociedade, não se pode esperar, por isso, que essa administração não continue, na escola, servindo a esses propósitos da classe hegemônica, que são nitidamente a favor da preservação do status quo (PARO, 1987, p. 129).

Logo, a administração capitalista além do controle do trabalho alheio é entendida também como racionalização do trabalho. Nesse sentido, a administração capitalista tem como objetivo a captação de lucros e, conseqüentemente, a acumulação de capital. Esse objetivo, quando remetido à escola, mesmo com o discurso de democratização, acaba gerando a prática da gerência como controle do trabalho escolar.

4.3 – Atribuições legais do diretor escolar

Diante do cenário político e econômico elucidado, sobretudo no que se refere às influências e reflexos no âmbito educacional, as transformações têm implicações diretas nos valores culturais, na organização das rotinas individuais, nas relações sociais, na participação política, assim como na reorganização dos sistemas de ensino.

Neste sentido, tornaremos a investigar e explicitar as atribuições do diretor escolar nos documentos elaborados em meio ao contexto apresentado anteriormente.

No âmbito federal, foi elaborado, como decorrência da LDB, o Plano Nacional de Ensino (PNE/2001) com a proposta de organizar e operacionalizar a Educação Nacional, definido metas e ações a serem atingidas em um prazo de dez anos.

Em sua estrutura, o Plano Nacional da Educação apresenta o diagnóstico, as diretrizes, os objetivos e as metas sobre cada um dos níveis e modalidades de ensino, bem como trata sobre a valorização do magistério, o financiamento e gestão da educação. O documento não trata de forma específica das atribuições do diretor da escola pública, mas as deixa subentendidas em seu texto legal.

Entre os seus objetivos principais, o Plano Nacional da Educação (PNE) estabelece:

Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Destacam-se, no trecho do texto legal, dois pontos importantes que devem ser retomados.

O primeiro diz respeito à importância da construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico da escola, que reflete e define os objetivos para os quais a comunidade estará voltada.

O projeto pedagógico exige profunda reflexão sobre as finalidades da escola, assim como a explicitação de seu papel social e a clara definição de caminhos, formas operacionais e ações a serem compreendidas por todos os envolvidos com o processo educativo (VEIGA, 2000, p.9).

É possível afirmar que o projeto pedagógico não é um documento que se reduz à sala de aula e nem mesmo ao conjunto de projetos e planos isolados de cada professor. Mas, é um produto específico que reflete a realidade da escola e um instrumento clarificador da ação educativa em sua totalidade.

A convicção de que a gestão democrática, a construção coletiva do projeto político-pedagógico e a autonomia da escola são os pressupostos fundamentais para o desenvolvimento da cidadania é tratada por Ferreira e Aguiar (2001, p.306),

Gestão democrática, participação dos profissionais e da comunidade escolar, elaboração do projeto político-pedagógico da escola, autonomia pedagógica e administrativa são, portanto, os elementos fundantes da administração da educação em geral e os elementos fundamentais na construção da gestão da escola.

O segundo ponto que merece destaque é o discurso da gestão democrática no texto legal do documento que tem como objetivo estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino estaduais e municipais. Desse modo, cada sistema de ensino, seja municipal ou estadual, definirá as normas de gestão democrática do ensino público, desenvolvendo um padrão de gestão e que esteja em consonância com os princípios estabelecidos no Plano.

Deve-se promover a efetiva desburocratização e descentralização da gestão nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano, finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar gestão democrática. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos

de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares. (BRASIL, 2001).

No que se refere especificamente à gestão, o texto legal evidencia diversas diretrizes e metas. Dentre elas, destacamos como principais:

[...]

34 – Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.

35 – Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização;

36 – Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior (BRASIL, 2001).

É nítida a preocupação com a formação e capacitação do diretor de escola sob o discurso de melhoria no seu desempenho. Essa busca constante pela eficácia do sistema de ensino é decorrente da política neoliberal e tem seus resquícios ainda na administração burocrática que prioriza a especialização.

Sem dúvida, é necessário que se tenha uma capacitação específica para exercer determinada função, principalmente de chefia, como é o caso do diretor escolar. Todavia, há outros aspectos importantíssimos presentes no cotidiano e realidade do diretor escolar e que não foram elucidados no texto legal.

A busca por cursos de capacitação que visem a constante formação e atualização do gestor escolar só vem afirmar que o papel exercido pelo diretor no ambiente escolar é essencial para uma real efetivação da gestão democrática na escola, já que a ele compete a função de administrar a escola como um todo.

Contudo, um fator que podemos considerar positivo, é a proposta de ampliação de vagas para os cursos de formação inicial dos diretores em universidades públicas, posto que seja sinônimo de maiores investimentos e melhorias nessas instituições públicas de ensino superior.

Em termos específicos de atribuições legais dos diretores escolares no âmbito estadual, o Parecer CEE nº 67/98 - CEF/CEM (já discutido no capítulo anterior) se constitui o mais recente. Entretanto, existem leis, decretos e portarias vigentes sobre determinados assuntos que fazem parte da rotina do diretor escolar (como a merenda escolar, por exemplo) e que, por isso, vão se agregando às suas funções e devem ser cumpridas.

Diante disso, a UDEMO – Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial, constituída por Especialistas de Educação do Magistério Público Oficial de São Paulo, elaborou uma série denominada *Cadernos* que tem por objetivo oferecer aos associados serviços e assistências que facilitem o exercício de suas funções.

Antes de falarmos sobre as publicações da UDEMO, cabe-nos aqui a possibilidade de elencar, ainda que de forma breve e sucinta, a constituição da UDEMO como um sindicato.

A UDEMO é um Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial, constituída por Especialistas de Educação do Magistério Público Oficial de São Paulo, com base territorial em todo o Estado de São Paulo, sem fins econômicos ou vinculação político-partidária e religiosa.

Foi fundada no dia 18 de outubro de 1952. Nesse período, possuía poucos associados e uma estrutura não tão bem organizada. Porém, o final da década de 1960 e começo da década de 1970 foi um período de crescente expansão, chegando até os dias atuais. A UDEMO possui, em seu histórico, as constantes lutas pela democratização da educação e, principalmente, pela valorização do magistério.

De acordo com o Artigo 2º de seu Estatuto, a UDEMO tem por finalidade:

- I – Congregar os Especialistas de Educação do Magistério Público Oficial do Estado de São Paulo;
- II – Defender direitos, prerrogativas e interesses profissionais de seus associados;
- III – Lutar pela defesa e promoção da Escola Pública e Gratuita;
- IV – Propugnar pela valorização e reconhecimento da dignidade do exercício profissional do magistério;
- V – Programar atividades que visem ao alcance dessas finalidades e à integração entre seus associados;
- VI – Propor sugestões às Autoridades Públicas visando a soluções para problemas referentes à Educação, ao Ensino e ao Magistério;
- VII – Representar seus filiados, judicial e extrajudicialmente;

VIII – Oferecer aos associados serviços e assistências que facilitem o exercício de suas funções;

IX – Defender os interesses e direitos individuais e coletivos, administrativa e judicialmente, dos seus associados idosos, nos termos da Lei nº10. 741, de 01 de janeiro de 2003 (Estatuto do Idoso) Parágrafo Único – para os fins institucionais elencados neste artigo, fica dispensada a autorização da Assembléia (CADERNOS UDEMO 03, 2005, p.3).

No que se refere à série *Cadernos*, esta possui, no total, 13 cadernos que tratam sobre assuntos relacionados à organização escolar: 1 – *Guia de orientação aos especialistas*; 2 – *Punição de alunos*; 3 – *Estatuto da UDEMO*; 4 – *Atribuição de classes/aulas*; 5 – *Fatos administrativos: Cantina escolar e Grêmio Estudantil*; 6 – *Bônus*; 7 – *Legislação: perguntas mais freqüentes*; 8 – *Funções e atribuições das escolas e diretorias*; 9 – *Legislação básica atualizada*; 10 – *UDEMO capacitando*; 11 – *GOE: Índice legal por assunto*; 12 – *Estatuto da UDEMO*; 13 – *Gestão escolar: o dia a dia do diretor, na prática*.

Interessa-nos, nesse primeiro momento, o Caderno de nº 8 que aborda as funções e atribuições nas escolas e diretorias. Nele, estão contidas as diversas atribuições e legislações que regem o cotidiano das escolas e das respectivas Diretorias de Ensino. Neste caderno, são apresentados oitenta e nove itens como deveres do diretor escolar, atualmente.

Para facilitar a compreensão e análise dessas atribuições (CADERNOS UDEMO 08, 206, p.13-18), optamos por dividi-las em cinco grupos, de acordo com algumas categorias: atividades específicas, atividades gerais; administração de pessoal; administração financeira e de material e aspecto pedagógico. A enumeração das atribuições foi mantida de acordo com o documento analisado.

É necessário retomar, antes de iniciarmos qualquer análise, que todas as atribuições apresentadas estão presentes em documentos legais que regulamentam o Sistema Oficial de Ensino do Estado de São Paulo.

O primeiro grupo refere-se às atividades específicas que devem ser cumpridas pelo diretor da escola pública:

- 1 – Administrar a Merenda Escolar: ações, estoques, quantidade, qualidade;
- 5 – Aprovar o Plano Escolar e encaminhá-lo à Diretoria de Ensino para homologação;

- 6 – Aprovar regulamentos e estatutos de outras instituições auxiliares que operem no estabelecimento, e enviar à Diretoria de ensino para homologação;
- 7 – Apurar, ou fazer apurar, preliminarmente irregularidades de que venha a tomar conhecimento;
- 8 – Assegurar o cumprimento da legislação em vigor bem como dos regulamentos, diretrizes e normas emanadas da administração superior;
- 21 – Comunicar à autoridade imediata as irregularidades de que tiver conhecimento, na sua área de atuação, ou às autoridades superiores no caso de omissão por parte da primeira;
- 28 – Conferir os certificados de conclusão da Educação Básica;
- 31 – Controlar a frequência diária dos servidores subordinados ('livro-ponto') e atestar a frequência mensal;
- 32 – Convocar e presidir reuniões do Conselho de Escola e do pessoal subordinado;
- 33 – Convocar pessoal docente para optar por jornada de trabalho nos termos da legislação pertinente;
- 35 – Cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos, as decisões, os prazos para o desenvolvimento dos trabalhos e as ordens das autoridades superiores;
- 38 – Decidir quanto a questões de emergências ou omissas no regimento ou nas disposições legais, representando às autoridades superiores;
- 39 – Decidir sobre petições, recursos e processos de sua área de competência, ou remetê-los, devidamente informados, a quem tem direito, nos prazos legais, quando for o caso;
- 40 – Decidir sobre recursos interpostos por alunos ou seus responsáveis, relativos à verificação do rendimento escolar;
- 43 – Delegar competência e atribuições a seus subordinados, assim como designar comissões para execução de tarefas especiais;
- 45 – Distribuir os serviços, orientando e acompanhando as atividades dos seus subordinados;
- 47 – Elaborar o Relatório anual da escola, ou coordenar sua elaboração, encaminhando-o à Diretoria de Ensino;
- 49 – Encaminhar os estatutos de Pais e Mestres para registro;
- 59 – Incentivar a participação, o diálogo e a cooperação entre educandos, demais educadores e a comunidade em geral, visando à construção de uma sociedade democrática;
- 69 – Manter informados todos os professores e servidores da Unidade Escolar das suas atribuições e competências;
- 73 – Participar do Conselho de escola, dos Conselhos de Classe e Série, e das Horas de Trabalho Pedagógico Coletivas (HTPC);
- 77 – Promover a integração escola-família-comunidade:
 - a) Assegurando a participação da escola em atividades cívicas, culturais, sociais e desportivas da comunidade;
 - b) Proporcionando condições para a integração família-escola
 - c) Proporcionando condições para a participação de órgãos e entidades públicas e privadas de caráter cultural, educativo, assistencial bem como de elementos da comunidade nas programações da escola;
 - d) Informando sobre a aplicação e o controle de todas as verbas recebidas pela Unidade Escolar;
- 84 – Submeter à apreciação do Conselho de escola matéria pertinente à deliberação do colegiado;

85 – Subsidiar o planejamento educacional:

- a) Prevendo os recursos físicos, materiais, humanos e financeiros para atender às necessidades da escola à curto, médio e longo prazo;
- b) Responsabilizando-se pela atualização, exatidão, sistematização e fluxo dos dados necessários ao planejamento do sistema escolar;
- c) Verificando sistematicamente os diários de classe;

86 – Subsidiar os profissionais da escola, em especial os representantes dos diferentes colegiados, no tocante às normas vigentes, e representar aos órgãos superiores da administração, sempre que houver decisão em desacordo com a legislação (CADERNOS UDEMO 08, 2006).

De um modo geral, as questões técnicas, administrativas e burocráticas são constantes nas atribuições do diretor escolar. Dentre tantas atividades específicas, ressaltamos o fato de que o diretor é o responsável por estabelecer contato direto com a Diretoria de Ensino e, conseqüentemente, os supervisores de ensino, devendo também responder a seus superiores pelo que acontece no ambiente escolar.

Merece destaque, entretanto, a referência do texto ao Conselho de Escola, em diversas atribuições, e aos demais colegiados da escola. Podemos considerar tal fato como um potencial garantido a partir do paradigma da gestão democrática.

Dessa forma, o texto legal faz alusão à gestão democrática e, por diversas vezes, aborda a autonomia e a participação como mecanismos de ação. Entretanto, não é evidente a forma como esses mecanismos vão corroborar para a efetiva gestão democrática na escola. A maneira como o texto expõe como deve ocorrer a integração entre a família não delimita qual o espaço que cada um tem ao exercer essa integração. É uma participação somente na ação ou nas decisões também? Mais uma vez cabe ao diretor escolar, determinar como essa participação vai ocorrer.

A partir do momento em que o Diretor adquire a consciência da necessidade de uma gestão democrática da escola, através da participação de todos os elementos nela envolvidos, direta ou indiretamente, onde as responsabilidades são divididas e as decisões compartilhadas, fatalmente perceberá que não está perdendo o poder, pois não se perde o que não se possui (CAÇÃO, 1989. p.24).

Sabe-se que a legislação confere às escolas certa autonomia quanto à sua ligação com a comunidade e à participação na ação em diversos aspectos. Contudo,

essa participação não pode ser confundida com uma atividade suplementar não remunerada realizada pelos pais dos alunos, principalmente nos momentos de comemorações, eventos ou atividades desportivas ocorridos na escola.

O segundo grupo diz respeito às atividades gerais do diretor de escola, ou seja, as atividades que devem ser realizadas para o bom funcionamento da unidade escolar, como um todo. São elas:

- 3 – Aplicar penalidade de repreensão e suspensão, limitada a 6 (seis) dias, aos alunos da escola;
- 11 – Assinar, juntamente com o Secretário, todos os documentos relativos à vida escolar dos alunos;
- 15 – Autorizar matrícula e transferência de alunos;
- 20 – Comparecer ao local de trabalho com assiduidade e pontualidade, executando suas tarefas com eficiência, zelo e presteza;
- 22 – Comunicar o falecimento de servidor público subordinado;
- 23 – Comunicar ao Conselho Tutelar os casos de maus-tratos envolvendo alunos (menores), assim como os casos de evasão escolar e de reiteradas faltas, antes que estas atinjam o limite de 25% das aulas previstas e dadas;
- 29 – Conhecer e respeitar as leis;
- 36 – Cumprir os dias e horas de trabalho estabelecidos;
- 50 – Estabelecer o horário de aulas e de expediente da Secretaria e da Biblioteca;
- 51 – Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores subordinados;
- 52 – Exigir prova de recolhimento da contribuição ao IPESP nos casos de afastamento sem remuneração;
- 53 – Expedir as determinações necessárias à manutenção da regularidade dos serviços;
- 55 – Expedir autorização para uso do prédio ou das dependências escolares, de acordo com a legislação, na impossibilidade de o Conselho de Escola o fazer;
- 56 – Fornecer elementos para a permanente atualização de seus assentamentos, junto aos órgãos da administração;
- 57 – Garantir a disciplina de funcionamento da organização;
- 64 – Instruir processos e expedientes que devam ser submetidos à consideração superior;
- 65 – Manter a legalidade, a regularidade e a autenticidade da vida escolar dos alunos;
- 66 – Manter ambiente propício ao desenvolvimento dos trabalhos;
- 67 – Manter conduta moral e funcional adequada à dignidade profissional;
- 68 – manter espírito de cooperação e solidariedade com a equipe escolar e a comunidade em geral;
- 71 – Organizar e coordenar as atividades de natureza assistencial;
- 72 – Participar das atividades educacionais que lhe forem atribuídas por força de suas funções;
- 75 – Preservar os princípios, os ideais e fins da Educação Brasileira, através de seu desempenho profissional;
- 76 – Presidir solenidades e cerimônias da escola;

- 80 – Propor, quando for o caso, modificações nos horários de trabalho dos funcionários e servidores;
- 81 – Representar a escola em atos oficiais e atividades da comunidade;
- 83 – Solicitar, quando for o caso, a instauração de inquérito policial;
- 87 – Transmitir a seus subordinados a estratégia a ser adotada no desenvolvimento dos trabalhos;
- 88 – Zelar pela defesa dos seus direitos profissionais e pela reputação da sua categoria profissional (CADERNOS UDEMO 08, 2006).

Dentre as atribuições apresentadas, apenas uma nos permite comparar, de imediato, a atribuição delegada ao diretor como um dever e não como uma responsabilidade, uma vez que exige a sua pontualidade e assiduidade. Também notamos que o termo eficácia está presente no texto, fazendo alusão ao modelo de administração vigente, que influencia as políticas educacionais.

Para organizar o espaço escolar, o diretor deve estar atento a tudo que acontece à sua volta, pois acaba por assumir, pelo respaldo legal, a responsabilidade por tudo que acontece. Assim, cabe ao diretor delegar competências, distribuir serviços, auxiliar e supervisionar os serviços da secretaria, decidir sobre inúmeras situações, enfim, organizar o espaço escolar para que tudo ocorra dentro da normalidade.

Já o terceiro grupo de análise concentra as atividades relacionadas à administração de pessoal na escola. Fazem parte dessas atribuições:

- 4 – aprovar a escala de férias dos servidores da escola;
- 14 – autorizar a retirada de servidor durante o expediente;
- 16 – Autorizar o gozo de férias regulamentares;
- 17 – Autorizar, e mandar publicar, o gozo de licença-prêmio;
- 18 – Avaliar, quando for o caso, o mérito e o desempenho de funcionários que lhe são mediata e imediatamente subordinados;
- 19 – Avocar, de modo geral e em casos especiais, as atribuições e competências de qualquer servidor subordinado;
- 24 – Conceder licença a servidor à vista do competente parecer do Departamento Médico do Serviço Civil do Estado: à servidora gestante; compulsoriamente, como medida profilática; para tratamento de saúde; por motivo de doença de pessoa da família; quando acidentado no exercício de suas atribuições ou atacado de doença profissional;
- 25 – Conceder licença a servidor para atender às obrigações relativas ao serviço militar;
- 26 – Conceder período de trânsito;
- 37 – Dar posse e exercício a servidores classificados na escola;
- 41 – Decidir, atendendo as limitações legais, sobre os pedidos de abono ou justificção de faltas;

- 27 – Conceder prorrogação de prazo para posse e exercício de servidores observadas as disposições específicas da legislação em vigor;
- 44 – Designar docente da escola para o posto de Professor Coordenador Pedagógico;
- 54 – Expedir ato decisório de acúmulo de cargos;
- 60 – Indicar docentes para o trabalho de Vice-Diretor;
- 61 – Indicar funcionário ou servidor para a zeladoria da escola;
- 62 – Indicar servidor para receber as verbas de material de consumo e despesas de pronto pagamento, e controlar sua aplicação (CADERNOS UDEMO 08, 2006).

Neste aspecto, ressaltamos que, ao mesmo tempo em que o diretor organiza o pessoal da escola (funcionários e professores) de modo a garantir uma boa organização e funcionamento do ambiente escolar, ele também tem o poder de decidir sobre questões específicas, relativas a cada funcionário, como avaliar o seu trabalho, por exemplo.

A este respeito destacamos também o fato do diretor indicar o docente para exercer o trabalho de Vice-Diretor, bem como designar o professor para exercer a função de Coordenador Pedagógico. Ora, essas questões envolvem escolha e avaliações que fogem a critérios pré-estabelecidos (a própria legislação não determina esses critérios), por ocorrerem no âmbito das relações pessoais.

O quarto grupo reúne as atribuições referentes à administração financeira e de recursos materiais. A este respeito, cabe ao diretor:

- 2 – Administrar o pessoal e os recursos materiais e financeiros da escola;
- 13 – Autorizar a requisição de material permanente e de consumo;
- 78 – Promover o contínuo aperfeiçoamento dos recursos humanos, físicos e materiais da escola;
- 79 – Propor a criação de novas classes, observados os critérios estabelecidos pela administração superior;
- 89 – Zelar pela manutenção, reparos e conservação dos bens patrimoniais (CADERNOS UDEMO 08, 2006).

Embora algumas atribuições referentes à administração de recursos já tenham sido apresentadas nas atribuições específicas do diretor, as atribuições elucidadas nesse grupo corroboram para afirmar que o diretor é o responsável último pela administração dos recursos e dos materiais (permanentes e de consumo)

de modo a garantir o desenvolvimento das atividades educacionais e a manutenção do prédio físico da escola. Por conseguinte, o diretor deve preencher planilhas, requerimentos e ofícios, evidenciando mais uma vez a forte presença da questão burocrática na organização da escola.

O quinto e último grupo de análise, embora não menos importante que os demais, considera o aspecto pedagógico das atribuições do diretor escola.

- 9 – Assegurar o desenvolvimento do senso crítico e da consciência política do educando;
- 10 – Assegurar os meios para o reforço e a recuperação da aprendizagem dos alunos;
- 12 – Atribuir classes e aulas aos professores da escola, nos termos da legislação;
- 30 – Considerar os princípios psico-pedagógicos, a realidade sócio-econômica da clientela escolar e as diretrizes da Política Educacional na escolha e utilização de materiais, procedimentos didáticos e instrumentos de avaliação do processo ensino-aprendizagem;
- 34 – Criar condições e estimular experiências para o aprimoramento do processo educativo;
- 42 – Definir a linha de ação a ser adotada pela escola, observadas as diretrizes da administração superior;
- 46 – Elaborar (com o Conselho de Escola) e executar a proposta pedagógica da escola;
- 48 – Empenhar-se em prol do desenvolvimento do aluno, utilizando processos que acompanhem o progresso científico da educação;
- 58 – Impedir que o aluno deixe de participar das atividades escolares, em razão de qualquer carência material;
- 63 – Informar os pais ou responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica;
- 70 – Organizar as atividades de planejamento no âmbito da escola:
 - a) Assegurando a compatibilização do Plano Escolar com o Plano Setorial de educação;
 - b) Coordenando a elaboração do Plano escolar;
 - c) Superintendendo o acompanhamento, avaliação e controle da execução do plano Escolar;
- 74 – Participar do processo de planejamento, execução e avaliação das atividades escolares;
- 82 – Respeitar o aluno como sujeito do processo educativo e comprometer-se com a eficácia de seu aprendizado (CADERNOS UDEMO 08, 2006).

Evidencia-se, neste grupo, a preocupação com o processo de ensino e aprendizagem da escola, sobretudo no que se refere ao Projeto político-pedagógico. Embora o texto legal apresente o termo “Plano Escolar”, este possui o mesmo

significado do projeto Político-Pedagógico e, conforme evidencia a legislação, deve ser construído coletivamente.

Considerando que a gestão da educação acontece e se desenvolve em todos os âmbitos da escola, inclusive e fundamentalmente na sala de aula onde se objetiva o projeto político-pedagógico não só como desenvolvimento do planejado, mas como fonte privilegiada de novos subsídios para novas tomadas de decisões para o estabelecimento de novas políticas; construir um projeto pedagógico significa enfrentar o desafio da mudança e da transformação, tanto na forma como a escola organiza seu processo de trabalho pedagógico, como na que é exercida pelos interessados, o que implica o repensar da estrutura do poder na escola.

O projeto pedagógico, ao se construir em processo participativo de decisões, preocupa-se em instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições, buscando eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo as relações horizontais no interior da escola (VEIGA, 2000, p.13).

Deste modo, o projeto político pedagógico da escola é a tradução que a escola faz de suas finalidades, a partir das necessidades dos professores, alunos, equipe pedagógica, pais e dos recursos que dispõe.

Além da elaboração coletiva do projeto político pedagógico, o texto legal refere-se também às ações que o diretor deve tomar para garantir que o aluno participe das atividades educacionais desenvolvidas e, ao mesmo tempo tenha, por parte da equipe escolar, o respaldo necessário para sanar suas dificuldades no decorrer do processo de ensino-aprendizagem.

Feitas as análises a respeito das atuais atribuições do diretor escolar, gostaríamos de retomar a série Cadernos, da UDEMO para destacar o conteúdo do Caderno nº 13, intitulado *Gestão escolar: o dia a dia do diretor na prática* (CADERNO UDEMO, 13, 2010). Nesse caderno, são abordados trinta e oito assuntos referentes à função do diretor de escola, tratados na forma de perguntas e respostas. O documento também apresenta, ao final, a fundamentação legal de todas as questões discutidas, bem como modelos de requerimentos a serem feitos pelo diretor. Essa edição, publicada em 2010 pode ser considerada como uma

espécie de “manual de instruções para o diretor de escola”, pois apresenta resposta a todas as questões e/ou dúvidas que ocorrem com maior frequência na escola.

Frente ao exposto, percebemos que há, dentre as inúmeras funções do diretor de escola, uma superioridade das questões técnicas, administrativas e de manutenção em detrimento das questões pedagógicas.

Tais atribuições demonstram que tudo que acontece no ambiente escolar diz respeito ao diretor, de uma forma ou de outra. Quando o diretor não participa da ação em si, tem que inspecionar, avaliar, supervisionar; enfim, o responsável último pela escola é o diretor.

Ao diretor cabe também o controle da dimensão funcional da escola, uma vez que deve supervisionar os serviços da secretaria, preencher documentos e formulários para pedidos de materiais, prestar contas da presença dos professores e demais funcionários e ainda cuidar da manutenção do prédio escolar.

A este respeito, Paro (2000) afirma:

Onde a adoção dos mecanismos gerenciais da administração capitalista na escola repercute de forma especialmente singular é precisamente no papel desempenhado pelo diretor escolar, que passa a assumir, nesse processo, posição bastante contraditória, já que tem de exercer duas ordens de funções, em princípio, inconciliáveis: como educador ele precisa cuidar da busca dos objetos educacionais da escola; como gerente e responsável último pela instituição escolar, tem de fazer cumprir as determinações emanadas dos órgãos superiores do sistema de ensino que, em grande parte, acabam por concorrer para a frustração de tais objetivos (p.133).

Considerando, portanto, o contexto que envolve a administração gerencial, bem como as influências que esta exerce nas políticas educacionais, já discutidas anteriormente no início deste capítulo, podemos afirmar que, mesmo com as tentativas de reforma ocorridas nesse período de vigência da política neoliberal, a administração gerencial não conseguiu romper em definitivo, com a burocracia tradicional, no que se refere às atribuições legais do diretor de escola.

Tal fato evidencia-se a partir da análise dos documentos legais que determinam tais funções. Se retomarmos as atribuições dos diretores escolares que

correspondem aos períodos anteriores, perceberemos que pouco se mudou na essência desses princípios.

Seguindo a ordem lógica das reformas administrativas, a administração gerencial deveria, teoricamente, anular a administração burocrática e a gestão democrática, subvertendo as funções atribuídas ao diretor escolar.

Todavia, a legislação vigente mostra que isso não se concretizou, uma vez que, além de manter alguns pressupostos da burocracia tradicional, a administração gerencial também mantém o potencial democrático, que é demonstrado principalmente na participação da comunidade nos colegiados da escola, sobretudo no Conselho Escolar.

CONCLUSÃO

As exigências quanto à organização do trabalho na escola vinculam-se às relações de poder estabelecidas no âmbito escolar. Não se pode desconsiderar, portanto, que diante da hierarquia escolar é o diretor quem mantém a decisão final no que se refere ao processo administrativo e ao processo pedagógico, fato que influencia diretamente na gestão democrática.

A transformação dessas relações verticais em relações horizontais envolve, obviamente, a criação de novas estruturas e de novas formas de organização do trabalho na escola. Assim, a efetivação da gestão democrática deve estar ligada à mudança dos fins da educação, e não somente em alguns processos. A possibilidade de uma administração democrática da escola que vise a sua articulação com os interesses da sociedade como um todo e com a participação dos vários segmentos, permite-nos pensar na escola enquanto agente de transformação social.

O discurso em defesa da democratização do acesso e do ensino de boa qualidade, da participação da comunidade local e escolar quanto à tomada de decisão permeia a legislação oficial desde o período pós-ditadura militar até nossos dias.

Deste modo, a partir da pesquisa bibliográfica e documental, esta dissertação buscou compreender se a mudança de paradigma sobre a administração escolar e a implementação da gestão democrática como princípio legal mudaram as funções a serem desempenhadas pelo diretor de escola na legislação.

Para tanto, organizamos o texto tendo como referência a evolução do quadro da administração pública apresentado por Pereira (1996). Assim, cada capítulo deste trabalho corresponde a um modelo da administração pública que se destacou no Brasil.

Desse modo, os quatro capítulos que compõem este trabalho foram intitulados respectivamente: *A administração pública no Brasil*; *O diretor como elemento da administração burocrática*; *A gestão democrática da educação* e *A administração gerencial*.

No primeiro capítulo, *A administração pública no Brasil*, apresentamos de forma breve e sucinta o quadro da evolução da administração pública no Brasil, pontuando suas influências nas políticas educacionais. Também tratamos sobre a

administração escolar e a constituição do cargo de diretor escolar, que ocorreu com o surgimento da escola republicana, caracterizando um período de transição do patrimonialismo para a administração pública burocrática.

No segundo capítulo, *O diretor como elemento da administração burocrática*, analisamos as características da administração burocrática que influenciaram a proposição legal das atribuições do diretor de escola no que se refere à priorização das questões técnicas e burocráticas, bem como na racionalização e hierarquização da forma como a escola está organizada.

No terceiro capítulo, *A gestão democrática da educação*, elucidamos a inserção do princípio da gestão democrática na legislação, destacando as atribuições legais do diretor de escola, que mesmo com a proposta de democratização da educação, evidenciada a partir da participação da comunidade nos órgãos colegiados da escola, reproduziam traços da administração burocrática.

No quarto capítulo *A administração gerencial*, apresentamos a influência da política neoliberal nas reformas educacionais, analisamos os pressupostos que caracterizam a administração gerencial, evidenciando as implicações nas atribuições do diretor escolar que, embora mantenham o potencial democrático, também denotam alguns princípios da administração burocrática tradicional.

Todas as mudanças e/ou reformas ocorridas no âmbito educacional foram decorrentes das concepções que regiam o modelo de administração pública no Brasil ao longo dos anos. Todavia, pudemos constatar que as atribuições do cargo de diretor escolar não sofreram alterações significativas que pudessem alterar as especificidades do cargo.

Assim como todo estabelecimento de ensino, as escolas públicas são organizações formais e burocráticas que se utilizam de diversos mecanismos legais para a realização e controle de suas atividades. Deste modo, a gestão escolar burocrática reflete uma estrutura administrativa autocrítica, vertical e hierarquizada, que faz parte de um sistema burocrático e fechado, influenciada pelos métodos administrativos empresariais.

Frente ao exposto, concordamos com Servilha (2008, p.125), ao afirmar que “o cargo de diretor se sobressai na realidade das escolas e corresponde a um poder que neutraliza os elementos democráticos que ainda podem resistir a limitação legal e real da autonomia das unidades escolares.

Logo, o papel exercido pelo diretor, que continua a ser o de agente principal de controle e tomada de decisão na estrutura escolar, passa a ser tido como um dos principais obstáculos à gestão democrática da escola pública.

No percurso de elaboração desta Dissertação, ficou-nos evidente a existência de uma estrutura hierárquica e vertical do sistema educacional, baseada em normas, leis e objetivos formais que permitiu com que a administração escolar assumisse um papel conservador, delegando ao diretor escolar, através dos pressupostos legais, o poder de autoridade máxima da unidade.

No que se refere à influência do modelo público administrativo no âmbito educacional, a trajetória traçada no decorrer deste trabalho demonstrou que o paradigma da gestão democrática representa um grande avanço na proposta de reorganização do ambiente escolar, principalmente nas relações de poder. Tais pressupostos de democratização da educação acabaram por se refletir no âmbito legal, conforme demonstra Servilha (2008, p.52):

Na legislação atual, seja federal, estadual ou municipal, mesmo apresentado de forma genérica a gestão democrática do ensino público, há elementos democráticos elencados em seu conteúdo vinculados à autonomia da unidade escolar em suas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, seja com maior ou menos grau de liberdade de atuação das instâncias escolares.

Entretanto, cabe-nos aqui apontar as fragilidades legais da composição democrática, que se refletem nas escolas públicas, uma vez que são inúmeras as limitações da legislação com vistas à gestão democrática.

Tratando de um modo mais específico das atribuições legais do diretor escolar, isto se torna evidente ao considerarmos que, embora a lei aponte o potencial para a gestão democrática (a partir da regulamentação do Conselho de escola), há omissão com relação às formas de viabilizar a participação e a autonomia das escolas. Desse modo, os pressupostos da burocracia tradicional ainda imperam nas funções que são atribuídas ao diretor escolar.

Entendemos que não se democratiza a gestão da escola exclusivamente por meio de leis e decretos. A legislação, de fato, passa a ter o significado se ela for considerada como instrumento de luta e de construção; enfim, ela só tem sentido como suporte teórico/legal para garantir a realização de uma práxis efetiva.

Geralmente não é isso que ocorre. De meio ela (a legislação) acaba sendo fim em si mesma (GENOVEZ 2002, p.64-65).

Em suma, concluímos que, embora o paradigma da gestão democrática e a administração gerencial, cada uma com suas especificidades, tenham influenciado nas proposições legais que regulamentam as atribuições do diretor da escola pública, tanto uma quanto a outra não conseguiu romper em definitivo com o modelo tradicional de administração, que é o princípio da ordenação burocrática.

Diante disso, nos inquietamos ao questionarmos: a função de diretor escolar da escola pública poderia ser diferente?

Essa é uma questão difícil de responder. Até poderia, mas sua luta teria que ser ampla, envolvendo, inclusive, o Estado. Não se sabe também até que ponto o profissional está disposto a comprometer-se porque, como qualquer outro, também se sente atraído pelo poder e, querendo ou não, dispõe dele (AREDES, 2002, p.38).

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, M. **Colegiado escolar: espaço de participação da Comunidade**. São Paulo: Cortez, 2003.
- ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. 2.ed. São Paulo: Xamã, 2002.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R.B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (Org) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001.
- ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: DIFEL, EDUC, 1976.
- AREDES, A. P.J. As políticas públicas que originaram as instâncias pró-democráticas de participação no Estado de São Paulo. **Organizações e Democracia**. Marília, n.3, p.77-88, 2002.
- ARIOSI, C.M.F.; DAL RI, N.M. Democracia, participação e poder no Cooperativismo Educacional. **Organizações e Democracia**. Marília, n.5, p.79-104, 2004.
- BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (org.). **Formação de Educadores: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BARROSO, João. **Autonomia e gestão das escolas**. Lisboa, Portugal: Ministério da Educação, 1996.
- BASTOS, J.B. Gestão democrática da educação: as práticas administrativas compartilhadas. In: BASTOS, J.B. (org). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BENCOSTTA, M. L. A. espaços, usos e funções: a localização e disposição física da direção escolar na escola graduada. In: BENCOSTTA, (org) **História da Educação, Arquitetura e espaço escolar**, o exemplo dos primeiros grupos escolares de Curitiba (1903-1928), São Paulo: Cortez, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BORGES, Z.P. **Política e educação: análise de uma perspectiva partidária**. Campinas/SP: Copyright, 2002.
- BORGUETTI, Rita de. Cássia Teixeira. **A municipalização das Escolas de Ensino Fundamental de Marília (EMEFs)**. 2000. 176f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2000.

BRABO, T.S.A.M Democratização da escola sob uma perspectiva de gênero: um novo desafio. **Organizações e Democracia**. Marília, n.5, p.55-78, 2004.

BRANDÃO, C.F. Comentários à margem da nova LDB. In: FERNANDES, A; SILVA, C.S.B.; MACHADO, L.M. (Org). **Nova LDB: Trajetória para a cidadania?** São Paulo: Artes&Ciência, 1988. P.49-58.

BRASIL. LEI nº10.172. Plano Nacional de Educação. Diário oficial [da] República Federativa do Brasil. **Net**. Brasília, DF. 2001. Disponível em: <HTTP://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 207.

BRASIL. Lei nº9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CAÇÃO, Maria Izaura. **Administração da escola pública estadual: exercício solitário ou solidário?** 1989. 202f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação - Universidade de Campinas, Campinas.

CADERNOS UDEMO. **Gestão escolar: o dia a dia do diretor, na prática**. São Paulo, n. 13, 2010.

_____. **Funções e atribuições: escolas e diretorias**, São Paulo, n.8, 2006.

_____. **Estatuto da Udemo**. São Paulo, n.3, 2005.

CANÁRIO, R. Estabelecimento de ensino: a inovação e a gestão de recursos educativos. In: NÓVOA, A. (coord.) **As organizações escolares em análise**. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992, 187p.

CARVALHO, J.S.F. Podem a ética e a cidadania ser ensinadas? In: CARVALHO, J.S.F. (Org). **Educação, cidadania e direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004. P.85-105.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América latina: fundamentos e crítica. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, 1990.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Documento Referência**. [São Paulo], 2010.

CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo freire, 1996.

CUNHA, L.A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1999.

DAHL, R.A. **Um prefácio à democracia econômica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

DAL RI, N.M.; VIEITEZ, C.G. A educação do movimento dos sem-terra. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: Anped: autores associados. Campinas, n. 26, p. 44-57, maio/jun./jul./ago., 2004.

DAL RI, Neusa Maria **Educação democrática e trabalho associado no contexto político-econômico do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra**. 2004. 315 f. Tese (Livre docência) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2004.

DAL RI, Neusa Maria **Sindicato, autonomia e gestão democrática na universidade**. 1997. 221 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, 2003.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez – Autores Associados, 1988

DOURADO, Luis Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura. Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ENGUITA, M.F. **A face oculta da escola**. Educação e Trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FELIZ, M.F.C. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial?** 4ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (orgs.) **Gestão de educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001. 320p.

FLORES, Daniel Garcia. **Conselho de Escola: possibilidades e limitações (um estudo de caso)**. 1996. 116f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 1996.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista**. São Paulo: Cortez, 1984.

FURTADO, Érica Luisa Matos. **Políticas Educacionais e gestão democrática na escola**. 2005. 115f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J.E. (Orgs). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

GENOVEZ, Maria Salete. **Democratização da Gestão da Escola Pública**. 2002. 156f. Tese. (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2002.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1989, 159p.

GLATTER, R.A. A gestão como meio de inovação e mudanças nas escolas. In: NÓVOA, A. (COORD). **As organizações escolares em análise**. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, M.G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GORZ, A. Técnica, técnicos e luta de classes. In: GORZ, A. (Org). **Crítica da Divisão: do Trabalho**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GUTIERREZ, G.L. **Por que é tão difícil participar?: O exercício da participação no campo educacional**. São Paulo: Paulus, 2004.

GUTIERREZ, G. L.; CATANI, Afranio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades In: In: FERREIRA, Naura. Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed.São Paulo: Cortez, 1998.

HORA, D.L. da. **Gestão democrática na escola: artes e ofício da participação**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LANZA, F.F.S. **Gestão democrática, sindicato e participação política dos professores**. 2010. 169f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.

LIBÂNEO, J.C. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 3ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

LIMA, L. Construindo um objeto: para uma análise crítica da investigação portuguesa sobre a escola. IN: BARBOSA, J. (Org). **O estudo da escola**. Porto/Portugal: Editora Porto, 1996, p.15-39.

LUCCHESI, Martha Abrahão Saad. O diretor da escola pública, um articulador. In: PINTO, F. C.F.; FELDMAN M.; SILVA, R.C. (orgs). **Administração escolar e política da educação**. Piracicaba: Unimep, 1997.

LUCK, H. (ET AL). **A escola participativa e o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MARRACH, S.A. Neoliberalismo e educação, In: GHIRALDELLI, P.JR. (Org). **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção questões da nossa época, v.61).

MARTINS, A.M. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia – 1983 a 1999. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.24, n.83, p.527-549, ago. 2003.

MARX, K. **A questão judaica**. São Paulo: Centauro, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 7ª Ed. São Paulo, Global, 1988.

MÉSZÁROS, I. **Para além do Capital**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

MINGUILI, M.G. **A Gestão da Escola pública no Estado de São Paulo**: da Intenção à obra. 1995. 274f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

MINIAURÉLIO Século XXI Escolar. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

NOGUEIRA, M.J. Diretor/Dirigente: a construção de um projeto pedagógico na escola pública. In: CUNHA, M.C.A. da (Org). **O diretor – articulador do projeto da escola**. São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da educação, 1992. Série Idéias 15, p.57-67.

NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (coord). **As organizações escolares em análise**. 2.ed. Portugal: Dom Quixote, 1992.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2001. 283p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, D.A. (Org). **Gestão Democrática da Educação**: Desafios Contemporâneos. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

PACHECO FILHO, A. Alternativas para uma gestão democrática na educação. In: LIMA, C.T. de (coord.). Participação da sociedade civil na educação: alternativas para a melhoria da escola pública. São Paulo: Laser Press, 1995. (Documentos IBEAC, nº 8).

PARO. V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3.ed São Paulo: Ática, 2004. 119p. (Série Educação em Ação).

_____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa. (orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2ed. São Paulo: Xamã, 2002.

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2000. 175p.

_____. **O Conselho de escola na democratização da gestão escolar**. In: BICUDO, M.A.V.; SILVA JUNIOR, C.A. (Orgs). **Formação do educador e avaliação educacional** – organização da escola e do trabalho pedagógico. v.3. São Paulo: UNESP, 1999, p.209 – 219.

_____. **Por dentro da escola pública**. São Paulo: Xamã, 1995.

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1987. 243p.

PEREIRA, L.C.B. **Democracia, Estado social e reforma gerencial**. Fórum da reforma do Estado do Rio de Janeiro, 6, 2007. (Intervenção).

PEREIRA, L.C.B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF. n.47, janeiro-abril, 1996.

PERONI, V. **Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIRES, J.C.S.; MACEDO, K.B. **Cultura Organizacional em organizações públicas no Brasil**. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>. Acesso dia 16/05/2001.

PRAIS, M.L.M. **Administração colegiada na escola pública**. Papirus, Campinas, 1996.

ROMÃO, J. E; PADILHA, P. R. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (orgs) **Autonomia da escola**: princípios e propostas. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2001.

SADER, E. **A transição no Brasil**: da ditadura a democracia? São Paulo: Atual, 1990.

SANDER, B. A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: Uma leitura introdutória de sua construção. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.23, n.03, p. 421-447, set./dez., 2007.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores associados, 1995. 112p.

SÃO PAULO. **Decreto nº 7.510, de 29/1/1976**. Reorganiza a Secretaria de Estado da Educação.

SÃO PAULO. **Decreto nº 10.623, de 26/10/1977.** Aprova o Regimento Comum das Escolas Estaduais de 1º Grau.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas. **Estatuto do Magistério Paulista:** Legislação Regulamentadora e Suplementar. Organização por Leslie M. J. S. Rama. São Paulo: SE/CENP, 1985. 3ª edição – revisada e ampliada

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. **Parecer CEE nº67 – CEF/CEM,** de 18/3/1998. Regulamenta as Normas Regimentais Básicas para as Escolas Estaduais.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 22056 de 05/02/1953. **Lex:** Dispões sobre as Congregações dos Estabelecimentos de ensino Secundário e normal do Estado de São Paulo. Diário oficial do Estado de São Paulo, publicado em 09 de fevereiro de 1953.

SERVILHA, Maiara Sparapan. **Autonomia e gestão democrática das unidades escolares de educação básica em Marília.** 2008. 137f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2008.

SILVA, C.S.B. Nova LDB: do projeto coletivo progressista à legislação da aliança neoliberal. In: FERNANDES, A; SILVA, C.S.B; MACHADO, L.M. (Org). **Nova LDB:** trajetória para a cidadania? São Paulo: Artes&Ciência, 1998, p.23-32.

SILVA, J.M. **A autonomia da escola pública:** a re-humanização da escola. Campinas: Papirus, 2004.

SILVA, M. P. S. **Gestão democrática:** concepções teórico-práticas dos diretores das escolas de educação básica da cidade de Marília. 2006. 60 f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, 2006.

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

SILVA JUNIOR, Celestino Alves, **A escola pública como local de trabalho.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 1993.

SOARES, M.C.C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: SOARES, M.C.C. (Org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, PUC-SP: Ação Educativa, 1996. P.15-40.

SOUSA, J. V; CORRÊA, J. Projeto pedagógico a autonomia construída no cotidiano escolar. In: VIEIRA, S. L. (org) **Gestão da escola: desafios a enfrentar.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, R.F. de. **Templos de civilização**: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo: (1890-1910). São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

SOUZA, R. F. de. **História da organização do trabalho escolar e do currículo no Século XX**: (ensino primário e secundário no Brasil. São Paulo: Cortez, 2008. – (Biblioteca básica da história da educação brasileira, v.2).

STEPHANOU, M. BASTOS, M.H.C. (Orgs) **Histórias e memórias da educação no Brasil**. Vol. III – Séc. XX. Petrópolis, RJ: Vozes 2005.

TEIXEIRA, L.H.G. **A gestão da escola básica na constituição histórica do modelo vigente**. 2009. Disponível em: <http://www.ichs.ufop.br/conifes/anais/EDU/edu2009.htm>. Acesso em 16/05/2011.

VALERIEN, Jean; DIAS, José augusto. O diretor de escola. In: VALERIEN, Jean; DIAS José Augusto. **A gestão da escola fundamental**: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. 7.ed. São Paulo: Cortez. 2001.

VEIGA. I.P.A. Perspectivas para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. In: VEIGA, I.P.A; RESENDE, L.M.G. **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. 3ed. Campinas: Papirus, 2000.

VIEITEZ, C.G.; DAL RI, N.M. Educação e organizações democráticas. In: DAL RI, N.M; MARRACH, S.A. Desafios da educação do fim do século. Marília: Uesp-Marília-Publicações, 2000.

WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. São Paulo, Ática, 1986.

WERLE, F.O.C. **O diretor de escola no Brasil**: significados. Estudos Leopoldinenses. São Leopoldo, vol.27, n.124, set./out. 1991, p.23-34.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2003. 261 p.