

## **GESTÃO ESCOLAR: REFLEXÕES SOBRE FORMAS DE ACESSO AO CARGO E A CONCEPÇÃO ADOTADA PELO GESTOR**

### ***SCHOOL MANAGEMENT: REFLECTIONS ON ACCESS FORMS OF OCCUPATION AND ADOPTED THE DESIGN MANAGER***

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo refletir sobre como ocorre o acesso ao cargo de diretor de escola. Existem várias formas de acesso ao cargo, e neste artigo busca-se contemplar as mais usuais. Parte-se também do princípio de que o gestor, ao assumir a direção de uma instituição de ensino, deverá adotar em sua prática uma concepção de gestão escolar e, por isso, apresentam-se as diferentes concepções. Como base teórica, este artigo buscou respaldo nas análises e reflexões dos seguintes pesquisadores da área: Dourado (2003); Luck (2011); Libâneo (2013); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Paro (1996, 2011a, 2011b).

**Palavras-chave:** Gestão Escolar. Formas de Acesso. Concepção de Gestão Escolar.

**Abstract:** This article aims to reflect on how is access to the office of school director. There are several ways to access the office, and this article seeks to address the most common. Part is also assumed that the manager, to take charge of an educational institution shall adopt in its place a conception of school management and, therefore, presents the different concepts. As a theoretical basis, we aimed support in analyzes and reflections of the following researchers in the field: Dourado (2003); Luck (2011); Libâneo (2013); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Paro (1996, 2011a, 2011b).

**Keywords:** School Management. Forms of Access. School Management Design.

### **Introdução**

O presente artigo propõe uma reflexão sobre a gestão escolar, abordando as formas de acesso ao cargo e a concepção adotada pelo gestor em sua administração. Serão aqui analisados a gestão escolar e o conceito de democracia, que, embora muito recorrente no meio educacional, raras vezes é exercido na prática, pois o mais comum é ter na direção de algumas escolas representantes de grupos do poder político vigente. Uma das consequências dessa ingerência política é a falta de democracia nas relações com seu grupo de trabalho. Todavia, mesmo em escolas em que há a escolha democrática do diretor, por meio do voto do grupo e da comunidade escolar, encontram-se gestores que não desenvolvem uma gestão escolar democrático-participativa.

O artigo inicia discorrendo sobre o conceito de democracia, buscando seus vários significados, e enfoca a Constituição Federal de 1988, em razão de esse documento assegurar a gestão democrática no ensino público como forma de participação. Segue-se a análise da Lei

de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996, especificamente o artigo 14, que cuida da definição e da norma de gestão democrática no ensino público.

Também é focado o acesso ao cargo de diretor, cujas primeiras eleições ocorreram em meados da década de 1980, como parte do processo de redemocratização do país. São três as modalidades de escolha do cargo de diretor: nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público e eleição pela comunidade escolar – e, por isso, serão apresentados os argumentos dos adeptos de cada uma delas. Ainda nesse item será abordada uma nova forma de gerir uma escola, que é o conselho diretivo.

No tópico seguinte, serão apresentadas as concepções de gestão escolar, que são os modelos entre os quais o gestor escolherá o que irá adotar. São duas as concepções de gestão: a técnico-científica e a sociocrítica, sendo que esta última se divide em autogestionária, interpretativa e democrático-participativa.

Com o objetivo de trazer reflexões sobre a gestão escolar, o presente artigo destaca análises feitas por alguns estudiosos da área: Dourado (2003); Luck (2011); Libâneo (2013); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); e Paro (1996; 2011a; 2011b).

### **Gestão escolar: democracia, participação e acesso ao cargo de diretor**

Democracia é um sistema que permeia a sociedade em suas mais distintas instâncias, inclusive a escola. Ao verificar o significado da palavra democracia encontramos: “1. Governo do povo; soberania popular. 2. Doutrina ou regime político baseados nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder” (FERREIRA, 2001, p. 208).

A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 206, inciso VI, a gestão democrática do ensino público, garantindo, portanto, a participação da comunidade escolar no dia a dia das escolas públicas brasileiras (BRASIL, 2011, p. 56). Essa disposição é reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº 9.394/1996), que dispõe em seu artigo 14:

Os sistemas de ensino definirão as normas de 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).

A LDBEN assegura, portanto, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola, mas de forma democrática, em

colaboração com a comunidade local e escolar, e em conselhos escolares. Em Dourado et al. (2003, p. 20), a gestão democrática é definida como

[...] a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar, pais, professores, alunos e funcionários na organização, na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola.

De acordo com os autores, a gestão democrática é uma forma de participação que produz efeito permanente e envolve os diversos segmentos da comunidade escolar na construção e avaliação dos projetos pedagógicos, nas decisões e na administração dos recursos da escola. Ou seja, é “[...] um processo de participação coletiva” (DOURADO et al., 2003, p. 20), que diz respeito a todos os sujeitos envolvidos na educação escolar: professores e demais funcionários, pais e a comunidade na qual a escola está inserida. Assim, a participação de todos torna-se essencial para o desenvolvimento da gestão democrática.

### **Acesso ao cargo de diretor**

A escolha do diretor via eleições, conforme Luck (2011, p. 76), teve início na década de 1980, “por iniciativa dos primeiros governos estaduais eleitos após o fim do governo regime militar, como parte de redemocratização do país”. Acentua a autora que, no auge das manifestações e reivindicações dos anos 1980, o avanço para a eleição direta para diretor representou um caminho para a democratização da escola. Em 1998, dezessete estados brasileiros realizaram eleições diretas para a escolha de diretores, com a participação da comunidade.

De acordo com Paro (2011b) existem três modalidades de escolha para o provimento do cargo de diretor de escola, que são: nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público e eleição pela comunidade escolar. Para o autor, a nomeação política é a pior alternativa,

em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente, já que o candidato é escolhido não por sua maior experiência e conhecimento de gestão e de educação, mas por sua maior afinidade com o partido ou o grupo no governo do estado ou do município. (PARO, 2011b, p. 45).

O autor pontua que a argumentação dos adeptos desse critério de nomeação é a de que ao governante é permitido, por lei, escolher seus auxiliares, “para pôr em execução a política de governo sufragada nas urnas” (PARO, 2011b, p. 45). Todavia, conforme Paro (2011b), essa é uma alternativa antidemocrática, e prova disso é que se encontram poucos educadores, funcionários e usuários da escola que dizem ser favoráveis a ela.

A segunda modalidade de escolha, feita por meio de concurso de títulos e provas, tem como justificativa, segundo Paro (2011b, p. 46), “a pretensa imparcialidade presente no critério técnico, aferido em exames, que não favorecem ninguém pessoalmente, mas visa selecionar de forma objetiva os que provarem possuir conhecimentos exigidos”. O autor destaca o caráter democrático dessa modalidade, pois traz oportunidade e igualdade de condições a todos os concorrentes, que têm, ainda, a liberdade de escolher a escola na qual irão prestar o concurso, realizado por meio de provas e de títulos. O ponto negativo da modalidade, conforme Paro (2011b), é que os usuários da escola ficam sem o direito de participar da escolha de seu representante, ou seja, seu diretor.

A terceira forma de escolha do diretor de uma escola, a sua eleição pela comunidade escolar, é, conforme Paro (2011b), a mais democrática, pois concede a oportunidade de qualquer professor se candidatar ao cargo. Além disso, a participação é ampla, aberta a professores e demais funcionários da escola, alunos e pais de alunos. O processo é regido por um edital, com critérios específicos estabelecidos pela Secretaria de Educação, seja ela estadual ou municipal.

A escolha democrática de dirigentes escolares é outra medida que tem sido objeto de reivindicação de usuários e servidores da escola e que tem constituído uma espécie de marca dos governos que se têm mostrado sensíveis à necessidade de democratização da instituição escolar. (PARO, 2011b, p. 18).

A participação da comunidade escolar na escolha dos diretores das escolas já vem sendo reivindicada há alguns anos pelos trabalhadores da educação e usuários das instituições de ensino. Por outro lado, alguns governantes têm se mostrado “sensíveis à necessidade de democratização da instituição escolar” (PARO, 2011b, p. 18), e delegando a professores, alunos e pais de alunos a escolha do diretor.

De acordo com Paro (2011b), quando foram implantadas, as eleições para o cargo de diretor encontraram resistências, mas depois foram consolidando-se e ampliando-se para os vários sistemas de ensino, alcançando todas as regiões do país. Essa aceitação deve-se, sobretudo, às reivindicações da comunidade e de setores da escola que tinham a consciência

da relevância da eleição e da importância da autonomia política do diretor para a tomada de decisões.

A escolha do diretor por meio de eleição, segundo Paro (2011a), é a que mais apropriada, contudo, ressalta que provavelmente ela não garantirá uma completa democratização da escola, sendo apenas uma medida necessária. “Entretanto, sem ter os vícios das outras alternativas de provimento, a eleição é a única que tem a virtude de contribuir para o avanço de tal democratização” (PARO, 2011a, p. 39).

Apesar desse avanço, Paro (1996), também, chama a atenção para o fato de em algumas escolas a eleição para provimento do cargo de diretor estar sendo pautada em listas tríplices. Estas, conforme o autor, indicam a permanência da influência político-partidária, já que a escolha definitiva de um dos três nomes ficará por conta do poder executivo. Além das listas tríplices, Paro (2011b, p. 18) também cita como outro entrave à plena democratização da escolha direta do diretor da escola o fato de haver “pesos desiguais atribuídos aos votos de professores, funcionários, alunos e pais”.

Ao questionar a atual estrutura e o funcionamento da escola, Paro (2001b, p. 62) indaga, “se não seria proveitoso, sem prejuízo do atual conselho de escola, propor um conselho diretivo composto por educadores escolares, que seriam, não chefes, mas coordenadores das atividades da escola”. Proposta, nesse sentido, foi apresentada pelo autor em 1995, e aprimorada em 1998, quando sugeriu que o conselho diretivo fosse composto por quatro coordenadores: administrativo, financeiro, pedagógico e comunitário.

Nesse conselho diretivo, o coordenador administrativo não teria [...] o papel que desempenha hoje o diretor, sendo apenas um dos seus membros que, com mandato eletivo, assumiria por certo período a presidência desse colegiado, dividindo com seus membros a direção da unidade escolar. Isto implicaria ser o conselho diretivo, e não seu presidente, o responsável último pela escola. Além do coordenador administrativo, fariam parte um coordenador pedagógico, um coordenador comunitário e um coordenador financeiro. Nessa composição, embora a tomada de decisões fosse coletiva, cada um teria maior responsabilidade sobre os assuntos de sua área. Ao coordenador administrativo estariam mais ligadas as questões relativas ao desempenho do pessoal, às atividades-meio e à integração dos vários setores da escola; ao coordenador pedagógico caberia cuidar mais das atividades-fim, preocupando com a situação de ensino e tudo que diz respeito diretamente à sua viabilização; o coordenador comunitário cuidaria mais de perto das medidas necessárias para promover o envolvimento da comunidade, em especial os usuários, na vida da escola; ao coordenador financeiro estariam subordinadas as questões relativas à aplicação dos recursos disponíveis bem como a parte escritural da unidade escolar. (PARO, 1999 *apud* PARO, 2011b, p. 63).

Essa composição do conselho diretivo é apenas para exemplificar, pois ela pode ser alterada e variar de acordo com o sistema de ensino. Com esse conselho diretivo, a direção da escola não ficaria na mão apenas de uma pessoa, uma vez que seriam quatro coordenadores, e não apenas o diretor. Paro (2011b) traz como exemplo de direção colegiada uma escola de Aracajú, Sergipe, que aboliu a figura do diretor e instituiu a gestão colegiada.

### **Concepções de Gestão Escolar**

Ser diretor de uma escola não é tarefa simples, pois requer atenção e zelo a toda estrutura organizacional da instituição, como apresentado por Libâneo em seu livro *Organização e Gestão da Escola Teoria e Prática* (2013):

Escola bem organizada e bem gerida é aquela que cria e assegura condições pedagógico-didáticas, organizacionais e operacionais que propiciam o bom desempenho dos professores em sala de aula, de modo que todos os seus alunos sejam bem sucedidos na aprendizagem escolar. (LIBÂNEO, 2013, p. 22).

Assim, o diretor, ao assumir o cargo, deverá optar por uma concepção de organização e de gestão escolar. Conforme acreditam Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 444), “a organização e os processos de gestão assumem diferentes modalidades, conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos”.

Ainda, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 444), existem dois modelos de gestão: “Se situássemos as concepções em uma linha contínua, teríamos em um extremo a concepção técnico-científica (também chamada de científico-racional) e no outro a sociocrítica”. Na concepção técnico-científica, afirmam, prevalece uma visão burocrática e tecnicista da escola, com a direção centralizada em uma pessoa: “As decisões vêm de cima para baixo e basta cumprir um plano previamente elaborado, sem a participação de professores, especialistas, alunos e funcionários” (*Ibid.*, p. 445).

Os diretores de escolas que adotam esse modelo centralizam em si mesmos as decisões, não as dividindo com o grupo. Assim, cabe aos demais integrantes da comunidade escolar acatar as normas e regras impostas.

As escolas que operam com esse modelo dão muito peso à estrutura organizacional: organograma de cargos e funções, hierarquia de funções, normas e regulamentos, centralização das decisões, baixo grau de

participação das pessoas, planos de ação feitos de cima para baixo. (*Ibid.*, p. 445).

Segundo os autores, esse é o modelo mais comum de organização escolar, mas enfatizam que “já existem experiências bem-sucedidas de adoção de modelos alternativos, em uma perspectiva progressista” (*Ibid.*, p. 445).

Na concepção sociocrítica, “a organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional de suas ações e as interações sociais que estabelecem entre si e com o contexto sociopolítico, nas formas democráticas de tomada de decisões” (*Ibid.*, p. 445). Esse modelo leva em consideração as questões sociais e as questiona, além de valorizar as interações sociais do grupo e a relação da escola com o contexto sociocultural e político.

A concepção sociocrítica corresponde em autogestionária, interpretativa e democrático-participativa. A concepção autogestionária, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), baseia-se na responsabilidade coletiva, na ausência de direção centralizada e na acentuação da participação direta e por igual de todos os membros da instituição. Essa concepção, acentuam os autores, recusa o exercício de autoridade e as formas mais ordenadas de organização. “Na organização escolar, em contraposição aos elementos *instituídos* (normas, regulamentos, procedimentos já definidos), valoriza especialmente os elementos *instituintes* (capacidade do grupo criar, instituir, suas próprias normas e procedimentos)” (*Ibid.*, p. 446, grifos do original).

Nessa concepção, segundo os autores, o poder na escola é coletivo, para preparar formas de autogestão no plano político, e as decisões são tomadas em assembleias e reuniões, eliminando-se todas as formas de exercício de autoridade e poder. A ênfase, nesse caso, é dada à auto-organização e à organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de alternância no exercício de funções. Essa concepção não adere às normas do sistema de controle, pois, como vimos, a responsabilidade é coletiva.

Outra concepção de gestão apresentada por Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 446) é a interpretativa, “considerada como elemento prioritário na análise dos processos de organização e gestão os significados subjetivos, as intenções e a interação das pessoas”. Ainda segundo os autores, “o enfoque interpretativo vê as práticas organizativas como uma construção social baseada nas experiências subjetivas e nas interações sociais” (*Ibid.*, p. 447).

A concepção interpretativa, ainda, conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), considera a escola como uma realidade social subjetivamente construída, não dada nem

objetiva, e que privilegia menos o ato de organizar e mais a ação organizadora, com valores e práticas compartilhadas. “A ação organizadora valoriza muito as interpretações, os valores, as percepções e os significados subjetivos, destacando o caráter humano e preterindo o caráter formal, estrutural e normativo” (*Ibid.*, p. 449).

Os autores citam também a concepção de gestão democrático-participativa, que está vinculada ao fortalecimento e à democratização da gestão escolar. E acentuam: “A concepção *democrático-participativa* baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe” (*Ibid.*, p. 447). Compreende-se que o diretor, ao aderir à concepção democrático-participativa, estará advogando em favor de uma gestão onde todos busquem objetivos comuns, objetivos estes que estarão sendo assumido por todos. “Defende uma forma coletiva de tomada de decisões” (*Ibid.*, p. 447).

Os autores explicam que, quando as decisões são tomadas em grupos, todos que dele fazem parte devem se envolver na sua execução, para que sejam alcançados os objetivos propostos. Todavia, alertam que “não basta a tomada de decisões, é preciso que elas sejam postas em prática para prover as melhores condições de viabilização do processo de ensino-aprendizagem” (*Ibid.*, p. 448). Além disso, ressaltam também que, apesar de ser uma atividade desenvolvida por todos, a gestão democrático-participativa “depende também de capacidades e responsabilidades individuais e de uma ação coordenada e controlada” (*Ibid.*, p. 448). As características da concepção democrático-participativa, entre outras, são:

Definição explícita, por parte da equipe escolar, de objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola; Articulação da atividade de direção com a iniciativa e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela; Qualificação e competência profissional; Busca de objetividade no trato das questões da organização e da gestão, mediante coleta de informações reais; Acompanhamento avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões; Todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados; Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações. (*Ibid.*, p. 449).

A concepção democrático-participativa rompe com a concepção técnico-científica, na qual prevalece uma visão tecnicista da escola, uma visão burocrática, em que as decisões, conforme visto anteriormente, são tomadas de cima para baixo. As gestões democrático-participativas, a interpretativa e a autogestionária têm em comum a oposição às “formas de dominação e subordinação dos indivíduos” (*Ibid.*, p. 448), pois dão oportunidade de participação a todos os que estão envolvidos com a escola nas tomadas de decisões.

A modalidade de gestão com maior predomínio entre todas as concepções, todavia, é a técnico-científica, pois mesmo quando o gestor opta por uma concepção progressista, na maioria das vezes, acaba concretizando a técnico-científico.

### **Considerações finais**

A proposta deste artigo foi apresentar uma reflexão sobre a gestão escolar, no que diz respeito às formas de acesso ao cargo de diretor e à concepção adotada por ele em atuação. Nesta reflexão, também, foram abordados os conceitos de democracia e de participação, uma vez que são direitos consagrados pela Constituição Federal de 1988 (artigo 206, inciso VI) e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBEN nº 9.394/1996 (artigo 14, incisos I e II).

No que se refere ao acesso do cargo de diretor, este estudo aponta existirem três formas: nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público e eleição pela comunidade escolar. Também, foi apresentado outro meio de acesso, que é a formação de um conselho diretivo, composto por educadores escolares, que atuam não como chefes, e sim como coordenadores das atividades da escola.

Independente da rede de ensino, no entanto, escolher a forma como será gerida, pois qualquer que for o nível em que atue, federal, estadual ou municipal, é sempre o poder público que determinará a forma de escolha do diretor, visto que mesmo a eleição direta depende de seu aval. Apesar disso, ressalta-se mais uma vez que tanto a Constituição Federal, como a LDBEN nº 9.394/1996, asseguram a gestão democrática no ensino público.

Este estudo apresentou, também, as concepções de gestão escolar, que seguem dois modelos: o técnico-científico, no qual prevalece a visão burocrática e tecnicista da escola, e a sociocrítica, que leva em conta as questões sociais e as questiona, valorizando as interações sociais do grupo e da escola com o contexto social e político. Cabe ao gestor optar por uma concepção a ser seguida em seu trabalho.

Nesse sentido, corresponde a concepção sociocrítica a concepção autogestionária, interpretativa e democrático-participativa. A concepção autogestionária baseia-se na responsabilidade coletiva e na participação igual por todos os membros da escola e caracteriza-se pela ausência de direção centralizada. A concepção interpretativa tem a escola como uma realidade social subjetivamente construída, pois privilegia menos o ato de organizar e mais a ação organizadora, com valores e práticas compartilhadas. Por fim, a concepção democrático-participativa considera que a participação é de responsabilidade de

todos os envolvidos na educação, e está vinculada ao fortalecimento da democratização da gestão escolar, defendendo o direito de todos à participação nas decisões da escola.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais n. 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas constitucionais de Revisão n. 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

DOURADO, Luiz Fernando et al. **Gestão Escolar Democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia – GO**. Goiânia: Alternativa, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. 6. ed. ver. e ampl. São Paulo: Heccus, 2013.

\_\_\_\_\_; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção Docência em formação: saberes pedagógicos).

LUCK, Heloísa. **Concepções e Processos Democráticos de Gestão Educacional**. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. (Série Cadernos de Gestão).

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática**. 1996. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/289>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Escolha e Formação do Diretor Escolar. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**. Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011a.

\_\_\_\_\_. **Crítica da Estrutura da Escola**. São Paulo: Cortez, 2011b.