

ADMINISTRAÇÃO/DIREÇÃO/GESTÃO ESCOLAR: UMA VISÃO A PARTIR DA CRIATIVIDADE MUNICIPAL

Flávia Obino Corrêa Werle – PPGE/UNISINOS

flaviaw2008@gmail.com

Resumo: Este texto discute o papel, os processos de seleção e as formas de organização do trabalho do diretor escolar na perspectiva das políticas educacionais de âmbito municipal. É um estudo que demonstra, analisando leis de sistemas municipais de ensino – SME -, os caminhos que municípios do Rio Grande do Sul estão seguindo para dimensionar a direção escolar. Discute as designações de administrador, diretor e gestor escolar para, a seguir, caracterizar as pesquisas que deram origem aos dados apresentados, mapeando e discutindo os caminhos das políticas municipais referentes à direção escolar.

Palavras-chave: educação municipal; sistemas de ensino; diretor escolar

Projeto inicial designado Mapa dos Sistemas Municipais de Ensino (http://www.unisinos.br/pesquisa/educacao_municipal) teve como objetivo identificar elementos do “mundo constitucional” no âmbito da educação municipal. O foco de análise considerou as leis que criam Sistema Municipal de Ensino- SME-, Conselho Municipal de Educação – CME - e Conselhos Escolares – CE - e sua distribuição entre os municípios do Rio Grande do Sul, considerando esses documentos como políticas estruturadoras e estabilizadoras do sistema institucional da educação nos municípios. Uma política estruturadora (FREY, 2000) é aquela que envolve a definição de instituições, de processos e de normatizações referentes a uma área de ação. A legislação é uma possibilidade de manifestação de políticas estruturadoras e uma dimensão das políticas públicas, ao lado de planos, projetos, sistemas de avaliação e outros instrumentos. As leis que criam as estruturas de SME, CME, CE instituem novos atores políticos no cenário da educação local e articulam procedimentos, indicativos, delimitações e possibilidades que serão “retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação” (BALL, 2001, p. 102) nos diferentes níveis da administração local. Estes “textos legais” indicam como o âmbito local imagina, expressa, dialoga, se apropria e interpreta possibilidades de ação bem como “retraduzem para si” normas, prescrições e leis emanados das demais instâncias da administração da educação. Os processos de apropriação e rearticulação pelos quais os textos legais passam decorrem de condições específicas dos atores individuais e de coletivos bem como da influência de fatores mais amplos e distanciados que convergem para o contexto local. Tais fatores

mais amplos produzem e expressam um processo de desencaixe (GIDDENS, 1991) de relações que se descolam do cenário próximo e se referenciam ao que não está na cena imediata, mas permanece nela ocultado, indicando elementos pertinentes a outros contextos espaço-temporais. No caso da legislação educacional municipal os deslocamentos são múltiplos seja pela referência a outros municípios e como eles articularam a formulação de seus SME, seus CME e CE, seja pelo espelhamento em normas e projetos de âmbito estadual, seja ainda pela adesão a normas, prescrições e programas de âmbito federal bem como articulações de propostas que se hegemonizam em âmbito internacional e influenciam políticas nacionais, regionais e locais. O pressuposto básico deste percurso investigativo é o de que as estruturas municipais de educação (SME, CME e CE) são evidências e resultados de políticas estruturadoras embora sejam rearticulados em diferentes níveis e transpassados por processos de desencaixe e, como tal, materializam uma face da gestão democrática. Sua constituição (criação e funcionamento/implantação) pode ser problematizada nesta perspectiva de democratização da educação entendida no âmbito municipal local frente a outros elementos presentes no debate educacional.

Com esta base teórica o projeto se desenvolveu apoiado pelo Conselho Estadual de Educação e em convênio com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS -, no tocante ao acesso aos dados. O projeto envolveu a coleção de leis de todos os municípios do Rio Grande do Sul que criaram SME, CME, CE.

Em continuidade, redirecionando e aprofundando algumas das questões levantadas nessa pesquisa outro projeto foi formulado. Trata-se de “Gestão democrática e qualidade da educação básica”, vinculado ao Edital 01/2006 do INEP/CAPES, Observatório de Educação. Neste, a gestão democrática, manifestada pela criação de SME em municípios do Rio Grande do Sul, é relacionada com o nível de aproveitamento de alunos das redes municipais na Prova Brasil.

O presente texto, portanto, é elaborado no contexto de uma trajetória de pesquisa voltada para questões de políticas educacionais, de desenvolvimento da educação municipal e de gestão da educação básica. Este artigo é composto de duas partes. A primeira apresenta uma discussão teórica acerca do administrador, diretor, gestor e gerencialismo na educação como designações ligadas a momentos histórico-políticos mas que coexistem ainda nos dias de hoje. A segunda decorre dos projetos de pesquisa acima indicados.

Significados das designações administrador/diretor/gestor escolar

Em estudo anterior discutimos as diferentes designações que têm sido usadas para indicar as funções de gestão, direção, administração escolar (WERLE, 2001). Recuperar esta discussão aqui é importante, pois as leis analisadas, quando referem estes profissionais não distinguem ou não mantêm fidelidade a um único termo, o que não significa que as nuances de concepção não impregnem as formas de designação. Ou seja, discutimos que estas designações são marcadas historicamente e indicam concepções de escola, de tomada de decisões, bem como de relações e dinâmicas entre os diferentes níveis dos sistemas de ensino.

Bonamino, Franco e Alves (2007) identificam diversas “gerações de políticas educacionais”, análise que se relaciona com esta reflexão acerca das designações de administrador/diretor/gestor escolar. Para os autores as gerações de políticas decorrem da consideração das políticas como “conjunto relativamente articulado de medidas, relacionadas com seu contexto social e político” (p. 989). Para eles, nos anos 70, prevalecia a racionalidade técnica e a legislação propunha que a administração, a supervisão e a orientação educacional fossem exercidas por profissionais de educação, formados em cursos de pedagogia com habilitação específica (Bonamino, Franco, Alves, 2007, p. 991).

Da mesma forma, conforme afirmamos (WERLE, 2001), nos anos 70, “diretor” referia-se a posição específica, unipessoal, diretamente relacionada à obediência e vínculo com a estrutura do sistema. Vivia-se um momento histórico em que a tomada de decisões era centralizada no indivíduo que exercia a função diretiva sobrecarregando-o com a responsabilidade de desincumbir-se de tarefas sobredeterminadas pela hierarquia do sistema de ensino, ações muito vinculadas à confiança que a hierarquia depositava na pessoa do diretor.

Nos anos 80, com as propostas de gestão democrática começam a despontar práticas objetivando o envolvimento de integrantes da comunidade escolar em decisões do cotidiano dos estabelecimentos de ensino. Ou seja, ao longo dos anos 80 a gestão foi recebendo destaque nas propostas de políticas públicas. No plano internacional, por exemplo, a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990, chamava a atenção para a necessidade de um novo modelo de gestão educacional. No Brasil, na segunda metade dos anos 90, com a promulgação da lei 9394/96, os processos de gestão ganham ainda maior visibilidade, em especial, pelo princípio da

“gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” e o de “valorização do profissional da educação”. A gestão democrática passa a desdobrar-se em práticas como: articulação do corpo docente para a elaboração do projeto político-pedagógico, constituição de conselhos de escola com a participação da comunidade escolar e modalidades de eleição de diretores de escola. Souza (2008, p. 55) confirma esta posição afirmando que a gestão democrática torna-se o “epicentro do conhecimento no campo” a partir do ano de 1980.

A ênfase na gestão democrática, entretanto, passa a coexistir, não sem ambigüidades, com exigências de formação específica para funções de orientação educacional, administração, inspeção e supervisão escolar, assim como com práticas de indicação política para os postos de direção dos sistemas e em alguns casos com provas e processos formais de seleção por conhecimentos específicos. É esta oscilação administração/direção/gestão que as leis de SME evidenciam, ora como cargo eletivo conforme escolha das comunidades escolares, ora como função com base em conhecimentos técnicos exigindo formação específica e concurso para o cargo, ora como cargo de confiança da hierarquia do sistema de ensino.

A expressão gestão democrática deu visibilidade e força ao termo gestão da educação. Gestão traz uma conotação de mobilização de competências e conhecimentos vinculados às situações (WERLE, 2001). Gestão sugere ações de levar sobre si, chamar a si, executar, exercer, gerar, de realizar feitos ilustres, notáveis, nobres e corajosos (CURY, 2002). Vieira (2007) em seu artigo publicado na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação faz uma distinção entre gestão educacional e gestão escolar. Para a autora a *Gestão educacional* é o espaço de ação dos governos e se expressa na organização dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal com suas incumbências e formas de articulação. Ou seja, a gestão educacional implica em vários tipos de iniciativas desenvolvidas pelas instancias de governo. Por outro lado, a *Gestão escolar* situa-se no plano da ação da escola, envolvendo tarefas específicas numa perspectiva de autonomia bem como de trabalho coletivo. Neste texto verificamos que os SME não diferenciam a gestão educacional e a gestão escolar como proposto por Vieira e utilizam indiferente e alternadamente as designações administrador, diretor e gestor escolar.

Por outro lado, outra geração de políticas se forma uma vez que novos ventos mais racionais começam a surgir ao final dos anos noventa e início do século XXI. Nela a preocupação com a gestão de recursos e a revalorização da racionalidade técnica para

o alcance dos fins estabelecidos se colocam como temas tão importantes ou até concorrentes e prevalentes frente à gestão democrática. É uma geração de políticas que simplifica e reduz o cunho político das atividades administrativas, minimiza a importância da formação específica e da escolha do diretor pela comunidade escolar, uma vez que prioriza o alcance de metas pré-estabelecidas e definidas externamente às escolas.

No decorrer das décadas de oitenta e noventa, portanto, com a democratização da sociedade, pode-se dizer que uma metamorfose começa a ser constituída, do diretor-depositário da confiança do executivo, para o educador dirigente sensível e inserido numa comunidade escolar. É uma metamorfose até hoje não concluída, muitas vezes ainda a ser iniciada ou a ser retomada. É uma metamorfose que, no início do século XXI, assume nova forma que vai se acrescentando às modalidades de cargo de confiança, de função técnico-burocrática, de função voltada para a gestão democrática, qual seja a forma gerencialista que se esboça no contexto dos sistemas de ensino. O gerencialismo está associado à melhoria constante do desempenho pois “busca incutir performatividade na alma do trabalhador”(BALL, 2005, p. 545). As avaliações externas dos sistemas de ensino, por exemplo, instauram uma necessidade cada vez mais intensa de busca de mais e melhores indicadores que se diversificam e complexificam ao longo do tempo e o gerenciamento se volta para a valorização destes indicadores e seu uso na forma de instrumentos de produção de mudanças. Dale (2008, p. 18-9) contribui para a discussão deste cenário gerencialista problematizando até que ponto a educação nos dias de hoje passa a ser “ identificada com as suas ferramentas de avaliação, na forma de indicadores ou congêneres, e as ‘melhores’ formas de fazer passaram a ser inferidas do sucesso que atingem, medido em termos de ‘pontuações’ obtidas nestes elementos de avaliação”. A performatividade, neste cenário, funciona como cultura, assim como tecnologia e “é alcançada mediante a construção e publicação de informações e indicadores” (BALL, 2005, p. 544) e as ações de administração/direção/gestão de escolas se ressentem de tal perspectiva. Isto ocorre pois embora as propostas políticas sejam constantemente e em diferentes níveis, modificadas, rearticuladas, passando por processos de bricolage e reinterpretação, a força da performatividade vai progressivamente se impondo e ganhando espaço em diferentes instancias dos sistemas escolares. Portanto as designações administrador/diretor/gestor vão se constituindo e ressignificando conforme o momento histórico-político brasileiro e a elas se acrescenta hoje, a de gerencialismo.

À nossa discussão inicial (WERLE, 2001) que caracterizava o *diretor* como designação vinculada à hierarquia, o *administrador* como função generalizável perspectivada pela neutralidade técnica, associada à administração geral de empresas e por isto, apolítica e exigindo formação de especialista e o *gestor* como função relativa à dinâmica compreensiva das competências onde indivíduos e suas instituições se inter-relacionam, acrescentamos a dimensão *gerencialista*. O material empírico que analisamos neste texto, entretanto, não demonstra afinamento conceitual com uma ou outra designação pois as leis de SME parecem utilizar igualmente os termos diretor, administrador e gestor escolar, sem acenar formal e claramente para uma ou outra perspectiva.

Esclarecimentos metodológicos: processos de identificação do administrador/diretor/gestor escolar nas leis que criam Sistemas Municipais de Educação

De posse de um conjunto de leis de SME, colecionadas por intermediação da FAMURS, por consulta a documentação do Conselho Estadual de Educação/RS, ou por contato com prefeituras, constituiu-se um montante de 204 documentos que criam SME, entre 1997 e 2008, o que corresponde a 41% dos municípios dos 496 do Rio Grande do Sul. A análise destas leis produziu-se com a constituição de dez categorias ou eixos temáticos, quais sejam: estrutura e organização do ensino; instituições escolares seus níveis e modalidades; gestão democrática; avaliação do sistema de ensino; valorização do professor; construção de um Plano Municipal de Educação; recursos financeiros para a educação; regime de colaboração com o poder federal e o estadual; ação redistributiva em relação a suas escolas e atenção às peculiaridades locais.

Para discutir de que forma o administrador/diretor/gestor é mencionado nas leis de SME considerou-se o volume de 204 municípios que criaram seus próprios sistemas de ensino e procedeu-se a uma análise mais detalhada do eixo temático valorização do professor. Uma abordagem ampla deste eixo foi trabalhada em texto apresentado no III Seminário Internacional sobre Filosofia e Educação, na Universidade de Passo Fundo, em setembro de 2008. A análise aqui apresentada avança e supera aquele texto, pois detalha o foco da direção de escolas.

Inicialmente o conjunto de todas as leis de SME foi analisado quanto ao tema administrador/diretor/gestor e classificado em três categorias: não discrimina o tema, refere valorização do professor de forma geral sem explicitar o tema da administração e,

por fim, menciona, com clareza e explicitamente a administração/direção/gestão de estabelecimentos educativos.

Fazemos aqui uma ressalva metodológica que expressa o tratamento analítico dado às leis de SME. Há SME que não expressam como entendem o “suporte pedagógico” prestado aos docentes, ficando a dúvida e a necessidade de verificação *in locum* se abrange também ações de administração/direção/gestão escolar. Nestes casos estas leis foram caracterizadas como contemplando a categoria “valorização do magistério” mas não compoem o conjunto de leis que identificam a função/cargo de administrador/diretor/gestor escolar. Dentre os municípios que criam seus SME, 20% não discriminam a categoria “valorização do magistério”, ou seja, não refere o professor, suas formas de seleção, ingresso, carreira, ou quaisquer modalidades de valorização docente nem do administrador/diretor/gestor escolar. Ao lado destes, há 43% dos municípios que têm SME que de alguma maneira indicam “valorização do magistério”, mas não referem especifica e claramente elementos voltados para administração/direção/gestão de escolas ou do sistema. Assim, 37% dos municípios que criam SME no Rio Grande do Sul referem formalmente tais funções. É este último conjunto de documentos que passamos a analisar no tocante a administração/direção/gestão escolar. Quando citamos trechos de leis de SME não identificamos a que município pertence a lei como opção metodológica por entendermos que as análises produzidas constroem um conhecimento de como a autonomia e o poder local está se constituindo no Rio Grande do Sul a partir das leis de SME.

Administrador/diretor/gestor escolar um dos profissionais da educação

De forma criativa, muitos municípios ao constituírem seus SME identificam o diretor/gestor/administrador escolar, referindo-se a ele como membro do magistério ou como profissional da educação. Afirmamos ser esta uma evidência de conhecimento, sensibilidade e criatividade do município pois com esta identificação as leis de SME se diferenciam da Lei de Diretrizes e Bases que refere o administrador por sua formação. A presença destes atores voltados para a administração/gestão/direção é assim apresentada (grifos nossos).

“São profissionais da educação os membros do magistério que exercem atividades de docência e os que oferecem *suporte administrativo e pedagógico* direto à docência em *escolas ou órgãos do Sistema Municipal de Ensino*”.

“Integram o quadro de profissionais da educação do Sistema Municipal de Ensino de ... todos os membros do magistério que exercem atividades docentes ou dão *suporte pedagógico* ao Sistema, aí incluídas as de *administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional*, bem como os demais servidores que atuam no Sistema Municipal de Ensino”.

“Integram o quadro de profissionais da educação do Sistema Municipal de Ensino de ... os membros do magistério que exercem atividades docentes, *suporte pedagógico e de gestão educacional*, bem como os que atuam na SMED”.

As formulações transcritas acima evidenciam que a ação de administração/direção/gestão, seja ela exercida em escolas ou no aparelho administrativo do executivo municipal, contempla a dimensão pedagógica, indicando a compreensão marcadamente educativa e de articulação do pedagógico com o administrativo e o apoio aos demais educadores que perpassa a função de administrador/diretor/gestor escolar.

As leis de SME abrem espaço para administradores delineando seu campo de trabalho em nível micro (escola) mas também em nível mais amplo, reconhecendo o trabalho realizado em departamentos e colegiados das secretarias municipais de educação e em órgãos do sistema de ensino. Algumas destacam o suporte pedagógico oferecido ao docente por profissionais como administradores, planejadores, supervisores, inspetores que atuam como apoio do ensinar e do aprender.

Administrador/diretor/gestor escolar: incumbências identificadas nas leis de SME

Analisando o que faz, quais as responsabilidades da administração/direção/gestão de escolas expressas em leis de SME encontramos algumas que exigem articulação com o CME tais como: coordenar a avaliação do desempenho da escola, dos professores, dos alunos e de diferentes segmentos da instituição escolar envolvendo para tanto o CME, pais, alunos e funcionários; submeter ao CME assuntos e questões de natureza pedagógica.

Outras atribuições indicam o vínculo da direção a colegiados e associações da própria escola como: participar do Circulo de Pais e Mestres ou participar do Conselho Escolar do estabelecimento de ensino. Há ainda incumbências especificamente focadas no suporte administrativo e pedagógico à docência e no funcionamento integrado da

escola. Neste tocante, algumas leis detalham o que seja este suporte à docência como os dois exemplos a seguir.

<i>EXEMPLO 1</i>	<i>EXEMPLO 2</i>
<p>São incumbências dos profissionais da educação em exercício de atividades de suporte administrativo e pedagógico à docência na escola:</p> <p>I - coordenar, acompanhar e assessorar o processo de elaboração e execução da proposta pedagógica da escola;</p> <p>II - acompanhar e assessorar os docentes no cumprimento de dias e horas letivas e no desenvolvimento de plano de trabalho e estudos de recuperação;</p> <p>III - prover meios para desenvolvimento de estudos de recuperação para os alunos de baixo rendimento;</p> <p>IV - articular-se com a comunidade escolar e informar os pais sobre a frequência e o rendimento dos alunos e a execução da proposta pedagógica da escola.</p> <p>Parágrafo único. Os profissionais de suporte administrativo e pedagógico em exercício no órgão administrativo do Sistema Municipal de Ensino, desenvolverão atividades de supervisão, acompanhamento e avaliação junto às instituições educacionais públicas e privadas que o integram de acordo com a legislação vigente</p>	<p>Artigo 67 ...</p> <p>I - Compete ao Administrador Escolar ou Diretor:</p> <p>a) Dirigir o processo Administrativo e Pedagógico da Escola;</p> <p>b) Coordenar recursos humanos e financeiros, visando o desenvolvimento da política educacional do Sistema Municipal de Ensino.</p> <p>c) Coordenar a construção e a execução do Projeto Político Pedagógico da Escola;</p> <p>d) Dar cumprimento às legislações do Ensino;</p> <p>e) Observar as normas legais do Conselho Municipal de Educação;</p> <p>f) Observar as condições de acesso e permanência dos alunos na Escola;</p> <p>g) Observar os índices de aprovação e repetência;</p> <p>h) Avaliar a execução dos currículos, dos programas de ensino;</p> <p>i) Zelar pelo cumprimento das normas do Regimento Escolar;</p> <p>j) Promover o atendimento às necessidades e à qualidade dos recursos físicos; do prédio, das instalações e dos equipamentos;</p> <p>k) Manter a regularidade dos registros da documentação do corpo discente, docente e técnico-administrativo;</p> <p>l) Acompanhar a execução de programas sociais complementares;</p> <p>m) Representar a Escola em eventos educacionais, cívicos e sociais, sempre que necessário.</p> <p>Parágrafo Único – Cabe à Secretaria Municipal de Educação exercer as competências definidas no inciso I, do artigo 67, nas Escolas municipais que não são providas de administração própria.</p>

Estes exemplos denotam níveis diversos de amadurecimento e reflexão acerca das funções e área de competência da direção escolar. O primeiro retoma e expressa com outras palavras o conteúdo da LDB em seu artigo 13. O segundo assume um nível de formulação mais detalhada e expressivo das condições locais na linha do que designamos como aspectos organizativo-local e pedagógicos a que os sistemas municipais de ensino deveriam considerar (WERLE, THUM, ANDRADE, 2008, p. 94-7). Estas formulações sugerem que o segundo exemplo denota uma mais plena autonomia política local.

Administrador/diretor/gestor escolar: como os SME caracterizam sua formação

Alves verificou que o aumento do percentual de professores com ensino superior tem um impacto positivo e significativo no desempenho médio das redes de ensino das capitais brasileiras na 4ª série do ensino fundamental (BONAMINO, FRANCO, ALVES, 2007). Esta constatação é importante, entretanto, nem todos os autores a confirmam.

Trabalho de Souza (2008) discutindo a existência de conhecimentos capazes de constituir a gestão educacional como um campo de conhecimentos e disputas e analisando a produção de conhecimento em gestão educacional no Brasil afirma

“avaliação mais preliminar indica que aqueles professores não formados em gestão educacional, isto é, educadores que assumiram a função dirigente sem a base de conhecimentos tida como própria do campo e que também não tiveram acesso a ela durante o tempo em que estavam na direção, não se saíram nem melhor nem pior no desempenho profissional do que os diretores concursados ou especializados tecnicamente na função” (SOUZA, 2008, p. 57).

Este autor considera a formação específica como indiferente para o desempenho da direção escolar, especialmente para duas das formas de provimento do cargo de administrador/diretor/gestor, quais sejam, indicação da hierarquia e eleição pela comunidade escolar. A ausência de convergência entre os estudos da área possivelmente está relacionada ao pouco conhecimento teórico disponível referido especificamente à administração escolar e à constatação de Souza (2006, p. 20) de que apenas na década de noventa iniciam-se os estudos sobre temática específica acerca do dirigente escolar, qual seja, a das eleições para direção de escola.

Não é demais lembrar, entretanto, que o Plano Nacional de Educação – PNE -, aprovado pela Lei 10.172/01, no capítulo V, dedicado ao financiamento e gestão, dentre os objetivos e metas, explícita, a necessidade de formação específica para a direção escolar, reafirmando a LDB.

“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” (DIDONET, 2006, p. 183).

Quanto ao material empírico analisado – leis de SME -, encontramos documentos que vinculam a administração/direção/gestão com atividades de cunho técnico-administrativas, tal como o faz a LDB, indicando a necessidade de formação específica para o exercício destas funções. Uma das formulações neste sentido é

“São considerados profissionais da educação aqueles que têm *formação específica* para as *atividades docentes* ou *técnico-administrativas* escolares, de acordo com a legislação vigente”.

No trecho acima percebemos a inspiração no artigo 64 da LDB,

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

vinculando a formação ao tipo de atividade desenvolvida, no caso em estudo, a atividade de administrar escolas.

Muitas vezes a experiência docente é indicada como pré-requisito para o exercício profissional.

“A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas do Sistema Municipal de Ensino”.

Alguns municípios especificam mais do que a necessidade de experiência docente prévia, esclarecendo a qualificação mínima para o exercício das atividades de administração, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação e orientação educacional e outras afins qual seja, Curso Superior com Licenciatura Plena na área de Educação. Outros municípios ainda indicam que o curso deverá ser Pedagogia. Há também casos que citam a formação obtida em nível de pós-graduação. Algumas das leis de SME que referem a formação do administrador alinham-se na direção das prescrições da LDB e do PNE quanto a formação dos profissionais da educação em nível superior e até em nível de pós-graduação.

Encontramos algumas formulações mais amplas que, entretanto, não explicitam critérios e níveis específicos para a formação de administradores:

“A formação exigida para os profissionais da educação será de acordo com a legislação vigente”.

ou

“A formação do profissional da educação far-se-á em cursos específicos, de modo a atender às demandas da educação em geral ou às necessidades de organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.

Parágrafo Único – O Município promoverá políticas públicas com vistas a formação dos profissionais da Rede Pública Municipal e manterá programas permanentes para sua atualização e aperfeiçoamento”.

Quanto a formação de administrador/diretor/gestor escolar as leis de SME

esboçam alguns indicativos tais como necessidade de formação específica, necessidade de experiência docente prévia, explicitação da formação exigida a ser normatizada em lei complementar, em geral apontando para a formação obtida em nível superior e a necessidade de manter programas permanentes de educação continuada.

Como os SME articulam a carreira profissional do administrador/diretor/gestor escolar

Poucos municípios especificam o que cabe aos profissionais da administração escolar em termos de organização da carreira profissional. Uma das formas de expressar é:

“O Município providenciará na organização e preparação de um quadro profissional administrativo qualificado para as atividades específicas em áreas burocráticas e de apoio ao processo educacional”.

Certas expressões chamam a atenção na formulação anterior. Não há clareza quanto a vontade política de instituir no município carreira para profissionais da educação que não os docentes. Isto porque a expressão “providenciará a organização e preparação de um quadro profissional administrativo qualificado” sugere, mas não impõe, a organização em forma de carreira profissional. Por outro lado, a formulação “preparação de um quadro profissional” também sugere, mas não impõe, a formação continuada do administrador. Demanda também reflexão a inspiração tradicional de que as ações voltadas para a administração escolar são de apoio ao processo educacional, apoio este que, neste caso, se afirma também voltado para ações burocráticas (este o traço tradicionalmente vinculado à função de administração).

Poucos municípios especificam o que cabe aos profissionais da administração escolar em termos de organização da carreira profissional e esta ambigüidade talvez seja um dos empecilhos para a definição de critérios para a sua organização. Um exemplo é aquele que apresenta uma seção da lei dedicada “Dos especialistas e suas atribuições” do qual transcrevemos parte a seguir.

Os Especialistas em Educação, habilitados em: Administração, Supervisão e Inspeção Escolar e Orientação Educacional são responsáveis por suas especificidades nos Estabelecimentos de Educação Infantil, Ensino Fundamental e nos Órgãos do Sistema Municipal de Ensino.

Parágrafo Único – A carreira dos especialistas em Educação e de Direção dos estabelecimentos de Ensino será

regulamentada em instrumento próprio dentro da Gestão Democrática da Escola Municipal.

Não há relevo, portanto, nas leis de SME à temática da carreira de especialistas e de profissionais de apoio ao trabalho docente. Esta questão está relacionada ao arrefecimento de dimensões específicas nas pesquisas acadêmicas, nos últimos anos, sobre temas como o papel, a área de ação, as competências da direção de escola, assim como à indefinição de requisitos de formação para tal função e a diferenciação de tipos de funções de apoio que alguns municípios mantêm entre seus funcionários que atuam na área de educação escolar. Vale lembrar que Medeiros (2009) em sua tese de doutorado, demonstrou que no município de São Luiz Gonzaga, no Rio Grande do Sul, há uma multiplicidade de trabalhadores de apoio na educação infantil, incluindo, por exemplo, direção, atendente, recreacionista, operária, merendeira, dentre outras, além de professor. Ora, esta diversificação de tipos de trabalhador e de tarefas a eles associadas aliada à inexistência de critérios de formação aceitos mais amplamente para o desempenho do trabalho de administrador/diretor/gestor de escolas, e à pouca vontade política de dar a ver o diretor no espaço dos SME, constituem um cenário não propício à profissionalização e carreira do diretor de escola no âmbito dos SME.

Assim, na medida em que as leis de SME dão certa visibilidade à administração/direção/gestão escolar, reafirma-se o argumento de que há muito a ser aperfeiçoado. Uma crítica externa as leis de SME pode ser identificar a mínima e precária formulação da política local, mas o que destacamos é o fator autonomia local na formulação, mesmo que ainda incipiente.

A escolha do administrador/diretor/gestor escolar associada à gestão democrática

As diretrizes lançadas pelo PNE afirmam que cada sistema de ensino, articula a gestão democrática ao exercer sua autonomia. Um espaço diferenciado da instância municipal expressar sua autonomia é o referente a forma de escolha do administrador/diretor/gestor de escola.

Este tema é importante não apenas por destacar a importância da democratização da sociedade, por favorecer o desenvolvimento de uma cultura participativa nas escolas e abrir espaço para a democratização de decisões pela interveniência de diferentes segmentos da sociedade, mas também para incrementar a melhoria do ensino como demonstrou estudo de Alves, citado por Bonamino, Franco e Alves (2007). A autora

verificou que as redes (municipais e estaduais em estudo) que implementaram a seleção e eleição de diretores obtiveram um aumento de desempenho se comparadas a redes cuja escolha de diretores foi feita por indicação de técnicos e escolha direta por políticos.

Em nosso estudo constatamos que há municípios no Estado, 37% dos que tem SME, que expressam formalmente a modalidade de escolha do administrador incluindo: eleição direta para a direção, eleição direta para a equipe diretiva, eleição do diretor pela comunidade escolar, escolha do diretor por critérios técnicos, escolha do diretor combinando critérios técnicos e processos democráticos, eleição direta para direção e escolha da supervisão.

Constata-se uma variedade de formas de escolha desde critérios técnicos até a escolha direta, pela comunidade escolar, do diretor e inclusive da equipe diretiva. As demais leis que não explicitam claramente tais possibilidades, subentende-se que tratem a direção de escola como cargo de confiança.

Há casos em que a formulação indicando a escolha do diretor é ampla, o que deixa espaço para o poder executivo liderar seu encaminhamento e delimitação – “eleição de diretores na forma da lei”, ou ainda, “fica a critério do poder executivo, regulamentar a forma de escolha dos diretores de escolas, com aprovação prévia da Câmara de Vereadores, através de Projeto de Lei”, ou “eleição direta para a direção de escola, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, conforme lei Municipal”.

Entretanto, é maior o número de leis de SME em que a eleição de diretores é mencionada como uma dimensão da gestão democrática do ensino público. Refiro formulações como as que seguem “os diretores das escolas municipais serão direta e uninominalmente eleitos pela comunidade escolar na forma da lei”, ou “os diretores das escolas municipais serão escolhidos mediante eleição direta, na forma da lei”.

Embora a grande maioria das leis de SME que mencionam o diretor escolar o façam indicando um cargo ou função a ser desempenhada por uma pessoa, em geral escolhida pela comunidade escolar, há casos em que a direção escolar é referida como um coletivo de educadores. Assim, há municípios que referem que a administração de suas escolas é feita por uma equipe, um coletivo, como por exemplo:

“A Gestão Democrática do Ensino Público abrange: I – Eleição Direta para a Equipe Diretiva da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), da Escola Municipal de Educação Especial (EMEE), da Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e dos

Centros Comunitários de Educação Infantil (CCEI), na forma da lei”.

Portanto, a autonomia política dos municípios em matéria de educação é exercida por aqueles que criam o seu SME embora como referimos anteriormente, uma crítica externa possa identificar seus limites. Dentre os SME do RS, alguns individualizam e dão visibilidade ao administrador/diretor/gestor de escola, identificando-o como um profissional de educação que exerce atividades em escolas ou órgãos do SME. Tais profissionais são caracterizados pelo exercício de atividades de suporte administrativo e pedagógico à docência. As atribuições destes profissionais são amplas, desde articulações com CME, participação em colegiados escolares, até competências específicas relativas à direção de processos administrativo-pedagógicos, coordenação de recursos humanos, financeiros e materiais (prédio, instalações e equipamentos), atenção às políticas educacionais do município, coordenação de todas as fases do projeto político-pedagógico da escola, observação de normas do CME, cuidado com acesso e permanência bem como com índices de aprovação e repetência dos alunos, avaliação constante da execução do currículo e programas de ensino, manutenção sistemática dos registros e documentação de escolas, alunos e professores, acompanhamento de atividades e programas complementares, cuidado com o cumprimento do regimento escolar, assim como representação externa da escola. Quanto à formação, há SME que especificam a necessidade de graduação em curso de educação e outros indicam que seja em Pedagogia, há ainda alguns que reconhecem como formação específica a obtida em nível de pós-graduação. Há entretanto um silenciamento quase geral quanto a necessidade de formação continuada do administrador/diretor/gestor escolar. Ademais, um tema pouco e às vezes ambigualmente referido é a carreira dos profissionais de apoio ao trabalho docente, o que indica pouco reconhecimento da profissionalização e pouca valorização deste profissional pelos SME do RS.

Elementos conclusivos

Este estudo demonstra que o poder local, o poder municipal é capaz de propor inovações em políticas estruturadoras da educação. Este artigo demonstra que é possível

e promissora a autonomia política dos governos locais¹, ou seja que é importante dar espaço aos municípios demonstrarem capacidades de definir e implementar uma agenda política e políticas públicas próprias, mesmo que não consigam fazê-lo em nível tão avançado, ou até mesmo apenas num nível mínimo. Se no Brasil, um dos padrões de elaboração e de formulação de documentos das políticas decorre de sua origem - geralmente, no núcleo do Estado, nunca da periferia (CUNHA, 1981, p. 5), os municípios do RS que criaram seus SME demonstram inversão nesta lógica, pois conseguem dar a ver outros atores na educação pública ao lado dos professores, no caso deste estudo, os que realizam atividades de administração/direção/gestão escolar.

Esta autonomia política dos governos locais é exercida por alguns municípios do RS considerando os que criaram o seu SME. Portanto, é um movimento que não é extensivo a todos os municípios, que não é homogêneo, que atinge níveis diferentes de maturidade e reflexividade. É um movimento inicial em certos municípios e mais aprofundado, em outros, nem sempre contínuo e, seguidamente, conflitivo, mas que não pode ser desconhecido ou negado por processos impositivos, centralistas ou desmobilizadores da autonomia local.

Por outro lado este estudo demonstra que não há um dimensionamento consensual sobre o que significa e qual o conteúdo da ação, quais as formas de escolha, como priorizar e dimensionar a ação do administrador/diretor/gestor escolar. A indefinição, ambigüidade e diversidade de possibilidades de configurar a ação do administrador/diretor/gestor escolar decorre das novas demandas a que as escolas e os sistemas educativos estão sujeitos. Dale (2008) referindo o contexto europeu afirma que novas exigências transformam os modelos educativos demandando, nos dias de hoje, uma educação ajustada ao perfil de cada aluno, a transformação das escolas em centros abertos de aprendizagem, o apoio a todos os grupos populacionais e o uso da internet. Por certo estas novas exigências repercutem no trabalho e perfil do administrador/diretor/gestor escolar.

Discutimos neste artigo que a utilização das expressões administrador/diretor/gestor escolar não indica apenas uma diferenciação terminológica mas está relacionada a modos de fazer, a domínios técnicos e diferentes interesses, ou seja a dimensões políticas e técnicas destes profissionais da educação.

¹ Autonomia política é vinculada a governos locais, conforme termo conceituado por Souza e Blumm (apud DUARTE, 2001, p. 2).

Como afirmamos as leis de SME são políticas estruturadoras, estabilizadoras e institucionalizantes mas para além de sua formulação suas propostas são rearticuladas em diferentes níveis de prática. A disseminação e concretização das ações estruturadoras e estabilizadoras que possam estar expressas nas leis de SME, não ocorrem espontaneamente. Forças políticas, capacidades técnicas, articulações de grupos, investimentos de recursos de toda a ordem são necessários em diferentes níveis de intensidade para que estas propostas estruturadoras e estabilizadoras dos SME se rearticulem nos espaços de prática.

A nomeação do administrador/diretor/gestor escolar que as leis de SME apresentam é um indicativo do valor da descentralização e da importância de dar espaço a que a instancia municipal se organize em termos educacionais e com isto demonstre as possibilidades da autonomia política dos governos locais.

Referências

- BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n. 126, p. 539 – 564, set./dez. 2005.
- CUNHA, Luis Antonio. A reorganização do campo educacional: as conferências de educação. **Educação e Sociedade**, v.3, n.9, p. 3 – 48, maio 1981.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBPAAE Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.18, n.2, p. 163 – 174, jul./dez.2002.
- DALE, Roger. Construir a Europa através de um espaço europeu de educação. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n.11, p. 13-30, 1º.sem.2008.
- FRANCO, Creso, ALVES, Fátima, BONAMINO, Alicia Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**. v.28, n.100, p.989-1014, Out 2007.
- KRAWCZYK, Nora. A gestão escolar: Um campo minado ... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, v.20, n.67, p. 112 – 149, ago.1999.
- MEDEIROS, Sonia Teresinha Vieira de. **Educação infantil na rede municipal de ensino de São Luiz Gonzaga no período de 1980 – 2008**. São Leopoldo: Unisinos, 2009. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Centro de Humanas, Programa de Pós-Graduação em Educação, Tese de doutorado.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. A produção do conhecimento e o ensino da gestão educacional no Brasil. **RBPAAE, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.24, n.1, p. 51 – 62, jan./jun. 2008.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre gestão escolar no Brasil. **RBPAAE, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v.22, n.1, p. 13 – 39, jan./jun. 2006
- SOUZA, Silvana Aparecida de. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo:Xamã, 2001.
- VIEIRA, Sofia Lerche . Política(s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **RBPAAE, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 23, p. 53-69, 2007.

WERLE, Flávia Obino Corrêa . Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrador ou gestor escolar. **RBP**AE **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 147-160, 2001.