

**MARIA AUXILIADORA MAUÉS DE LIMA ARAUJO**

**O “PROGESTÃO” NO CONTEXTO DA  
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO:  
mediação para a democratização da gestão escolar ou  
para a implantação da lógica gerencial na escola?**

**Belém – Pará  
2006**



**MARIA AUXILIADORA MAUÉS DE LIMA ARAUJO**

**O “PROGESTÃO” NO CONTEXTO DA  
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO:  
mediação para a democratização da gestão escolar ou  
para a implantação da lógica gerencial na escola?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA, como requisito final para a obtenção do título de mestra em Educação, orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Terezinha F. Andrade Monteiro dos Santos.

**Belém – Pará  
2006**

**Dados Internacionais de catalogação na Publicação (CIP) – Biblioteca Central /  
UFPA, Belém – PA**

---

ARAUJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima.

O “Progestão” no contexto da Modernização do Estado Brasileiro: mediação para a democratização da gestão escolar ou para a implantação da lógica gerencial na escola? / Maria Auxiliadora Maués de Lima Araujo; Orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos. – 2006.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, centro de educação, mestrado em Educação, Belém, 2005.

1. Progestão – Gestão Escolar democrática. I Título.

CDD: \_\_\_\_\_

---

**MARIA AUXILIADORA MAUÉS DE LIMA ARAUJO**

**O “PROGESTÃO” NO CONTEXTO DA  
MODERNIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO:  
mediação para a democratização da gestão escolar ou  
para a implantação da lógica gerencial na escola?**

**Banca Examinadora**

---

Profª Drª Terezinha F. Andrade Monteiro dos Santos – Orientadora

---

Profº Drº Orlando Nobre Bezerra de Souza

---

Profª Drª Rosângela Novaes de Lima

---

Profª Drª Ilma Vieira do Nascimento

Belém, 6 de março de 2006

À memória de Heitor Maués, meu pai, com quem, no tempo em que pude desfrutar de sua companhia, tive a oportunidade de aprender a manter-me humanizada e por ter dele também herdado o exercício da paciência, a doçura e a serenidade diante das surpresas da vida.

Aos meus filhos, Juliana, Anita e João Francisco, com a certeza de que ainda que eu “conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor eu nada seria”. (I Cor 13: 2).  
Sobretudo, o amor de vocês.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que é meu pai e que, na Sua infinita bondade, tem sustentado a mim e a minha família, e porque Ele tem sido minha fortaleza e meu refúgio na condução da dor e do amor.

À minha mãe Eglantina. Crer naquilo que não se pode ver, tirar forças de onde não se tem, cantar quando a voz está sufocada e amar a ponto de doar sua própria vida por amor. Eis a lição que tento seguir. Aceita-me sempre como oferta incondicional de amor.

Aos meus filhos Juliana, Anita e João Francisco que, a cada manhã, renovam em mim o significado do amor e da vida. É por vocês que sou firme, forte, doce e feliz.

A Ronaldo Marcos de Lima Araújo, duplamente agradecida. Primeiramente pelo seu profissionalismo, responsabilidade e pela ética na coordenação deste mestrado. Segundo porque, como companheiro, sempre soube verdadeiramente sê-lo. Eu e nossos filhos nos orgulhamos de você.

Ao Marcelinho, Dienne e Dhielse. Certamente se eu pudesse teria escolhido vocês para nascerem do meu ventre. Por vocês eu também vivo.

Aos meus familiares, pelos grandes momentos vividos em que nossa união e bem querer nos sustentam e fortalecem. Todos, sem exceção há muito, têm fortalecido os laços de amor que nos unem. Em especial as “inhas”, estrelas infinitamente brilhantes!

Ao Zé, pela ousadia, coragem e determinação diante das intempéries da vida. “somos corpo e alma, meu irmão, meu pai”. A minha irmã Marrom e ao meu irmão Márcio “*per amore*”.

À minha orientadora Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Terezinha Monteiro, agradeço pelo profissionalismo, pela acolhida e pela demonstração de afeto que sempre permearam os nossos momentos, com o desejo de que os laços que construímos nesta jornada possam ser duradouros. Acredito que formamos uma bela dupla.

Para dar conta de seguir nesta caminhada, precisei de muitos amigos aos quais sempre recorri, sem fugir da luta ou buscar atalhos. Dentre eles, não poderia esquecer meus irmãos na fé, que amorosamente intercedem por mim: Thiago e Aline, Dulci e Fabiano, Salete, Sônia e Celso, Suely e muitos outros.

Ao Dr. Fábio Santana que, nos momentos em que tomada pela dor, com doses homeopáticas de amor e profissionalismo, cuidou do meu corpo cansado e me devolveu os movimentos. No decorrer do mestrado não foram poucas as vezes que a ele recorri.

Agradeço também aos meus companheiros e minhas companheiras de curso e percurso, ao Luís Felipe, e em especial ao Fabrício e a Miriam: “foi assim que fez em mim, foi assim que fez em nós esse amor iluminado”.

Aos professores do Programa de Pós-graduação, em especial aos da Linha de Políticas Públicas.

A Conceição, secretária do Programa, obrigada por tudo!

Às amigas do peito, em especial à professora Rosângela Novaes, porque para viver é preciso ter “peito”.

Sou imensamente grata ao Jose dos Anjos, que depois de tudo ser colocado no papel revisou cada uma das linhas deste trabalho.

Enfim, a você que de alguma forma contribuiu para a concretização deste sonho, todo meu apreço, amor e carinho.



*Tenho pensamentos que, se pudesse revelá-los e fazê-los viver, acrescentariam nova luminosidade às estrelas, nova beleza ao mundo e maior amor ao coração dos homens.*

(Fernando Pessoa)

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
O começo de tudo	5
De um desejo que se objetiva pela sua origem, propósitos, problema e objeto	6
Das trilhas teórico-metodológicas	10
Da estrutura da dissertação	14
<b>CAPÍTULO I: O PROGESTÃO – PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES</b>	<b>18</b>
1.1. Recuperando o percurso metodológico	18
1.2. O histórico do Progestão	21
1.3. As referências que subsidiam o Progestão: reflexões sobre o Programa	33
1.4. O cenário político do Progestão	36
1.5. Progestão: a experiência no Estado do Pará	45
1.6 O cenário da educação no Estado do Pará	51
<b>CAPÍTULO II – A “GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA” EM REVISTA</b>	<b>53</b>
2.1. Um olhar para a gestão	54
2.2. As referências legais	64
2.3. Ensaio histórico: contornando as políticas educacionais no contexto brasileiro, de 1980 a 1990	66
2.4. Recuperando alguns conceitos	75
<b>CAPÍTULO III – AS MEDIAÇÕES DA DEMOCRACIA DO PROGESTÃO</b>	<b>90</b>
3.1. Do que falamos?	90
3.2. Algumas mediações para uma Gestão Escolar Democrática no Progestão	92
3.3. Os “compromissos” do Progestão e as mediações da gestão escolar democrática	95
3.4. O Progestão e a lógica gerencial	97
3.5. O projeto (político) pedagógico no Progestão	106
3.6. O conselho escolar no Progestão	118
3.7. A indicação dos diretores no Progestão	128
3.8. O significado dos instrumentos de mediação e a gestão democrática no Progestão	138
<b>CAPÍTULO IV – A CAPACITAÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES NO ESTADO DO PARÁ</b>	<b>146</b>
4.1. As análises que fazemos	146
4.2. A existência de um amplo campo de influências e tensões	148
4.3. A necessidade de o Estado modernizar a gestão de suas instituições: a escola e o sistema de ensino	152
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>156</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## **ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS**

**ANFOPE** – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação  
**ANPAE** – Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
**ANPED** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** – Banco Interamericano de Reconstrução para o Desenvolvimento ou Banco Mundial  
**CA** – Caderno de Atividades  
**CE** – Caderno de Estudos  
**CE** – Conselho Escolar  
**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
**CESUPA** – Centro de Ensino Superior do Pará  
**CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação  
**ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente  
**EQT** – Escola de Qualidade Total  
**FHC** – Fernando Henrique Cardoso  
**FMI** – Fundo Monetário Internacional  
**GD** – Guia Didático  
**GI** – Guia de Implementação  
**GTE** – Grupo Especial de Trabalho  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”  
**LDBEN** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**MEC** – Ministério da Educação e do Desporto  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**PP** – Projeto Pedagógico  
**PROGED** – Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica  
**PROGESTÃO** – Programa de Capacitação de Gestores Escolares  
**RENAGESTE** – Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional  
**SAEB** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica  
**SINTEPP** – Sindicato dos Trabalhadores de Educação do Estado do Pará  
**SEDUC** – Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará  
**TQC** – Total Quality Control  
**UEPA** – Universidade do Estado do Pará  
**UEx** – Unidade Executora  
**UFPA** – Universidade Federal do Pará  
**UNAMA** – Universidade da Amazônia  
**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
**UNED** – Universidade Nacional de Educação a Distância  
**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## RESUMO

Este trabalho tenta responder a algumas interrogações relativas a um programa de formação de gestores que indica formas de organização e gestão do espaço escolar sustentado no “discurso do democrático”, o Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares. Tem como objetivo geral desvendar as matrizes teóricas deste Programa por meio da análise do conceito de democracia incorporado nas mediações de gestão democrática que foram propostas e nas novas formas de organizar e de gerir a escola. O objeto de estudo – Progestão – é uma proposta específica de gestão escolar, oriunda da união de várias secretarias de educação estaduais, que segue as diretrizes do Ministério de Educação. Considera para a gestão escolar a introdução de novos instrumentos organizacionais e gerenciais, como possibilidade de melhoria da qualidade da educação. Recorremos à pesquisa documental e bibliográfica como estratégias para o entendimento do objeto proposto, analisando os documentos de criação e de implementação do programa, os seus diferentes materiais didáticos e um conjunto de autores que se constituem na sua base teórica. Todo o material foi por nós organizado e analisado considerando as possibilidades de contribuição para a consolidação de práticas formais ou efetivas de democracia escolar. Partimos do pressuposto de que nem sempre que se usa a palavra democracia significa que se acredita efetivamente nela, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. Verificamos que os elementos de mediação propostos para a gestão educacional, em função de sua perspectiva de democracia, apesar de positivities e avanços na ampliação da participação da comunidade escolar na administração das unidades de ensino, são usados como ferramenta de uma concepção de democracia formal, servindo para a legitimação de práticas de gestão tradicionalmente consolidadas. Por fim, verificamos que o Progestão se coloca como um instrumento por meio do qual se busca introduzir a lógica gerencial na gestão da escola pública brasileira.

**Palavras-chave:** Progestão, gestão democrática, democracia, participação, lógica gerencial.

## ABSTRACT

Este trabalho busca responder algumas interrogações relativas a um programa de formação de gestores, que indica formas de organização e gestão do espaço escolar sustentado no “discurso do democrático”, o Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares. Tem como objetivo geral desvendar as matrizes teóricas deste Programa por meio da análise do conceito de democracia incorporado nas mediações de gestão democrática que foram propostas e nas novas formas de organizar e de gerir a escola. O objeto de estudo – Progestão – é uma proposta específica de gestão escolar, oriunda da união de várias secretarias de educação estaduais, que segue as diretrizes do Ministério de Educação. Considera para a gestão escolar a introdução de novos instrumentos organizacionais e gerenciais, como possibilidade de melhoria da qualidade da educação. Recorremos à pesquisa documental e bibliográfica como estratégias para o entendimento do objeto proposto, analisando os seus documentos de criação e de implementação do programa, os seus diferentes materiais didáticos, e um conjunto de autores que se constituem na base teórica do mesmo. Todo material foi por nós organizado e analisado considerando as possibilidades de contribuição para a consolidação de práticas formais ou efetivas de democracia escolar. Partimos do pressuposto de que nem sempre que se usa a palavra democracia significa que se acredita efetivamente nela, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. Verificamos que os elementos de mediação propostos para a gestão educacional, em função de sua perspectiva de democracia, apesar de positivities e avanços na ampliação da participação da comunidade escolar na administração das unidades de ensino, são usados como ferramenta de uma concepção de democracia formal, servindo para a legitimação de práticas de gestão tradicionalmente consolidadas. Por fim, verificamos que o Progestão se coloca como um instrumento por meio do qual se busca introduzir a lógica gerencial na gestão da escola pública brasileira.

**Key-works:** Progestão, gestão democrática, democracia, participação, lógica gerencial.

## INTRODUÇÃO

*As folhas caem...*

*Lemos que nada é duradouro, só a mudança permanece e só o momento presente é eterno. Nascemos sem ser interrogados, passamos breves anos de nossa vida derramando sangue, suor e lágrimas em direção ao nosso fim, e também ninguém nos pergunta sobre nossos desejos quanto a esse fim. O verão se vai, o inverno chega, mais uma vez é primavera, e o mesmo sol nos ilumina hoje como sempre. Só às vezes, e por alguns segundos, julgamos entender que somos feitos de um “material de sonho”, e que “nosso pequeno ser está rodeado por um profundo sono”. Estamos constantemente nos transformando, não somos nunca os mesmo (SIMMEL, 1979: p. 222).*

### **O começo de tudo**

O que realizamos aqui tem um “quê” de falar um pouco dos nossos sonhos, das mudanças e do que fazemos com o “material destes sonhos” que, embora tenha muito de suor e lágrimas, é também recheado de alegria, lembranças e muita, mas muita fé. Começo dizendo que, a partir de um determinado tempo da vida, lá pelo final dos anos 70, quando acompanhava o trabalho de minha irmã mais velha e de minha mãe que, entre tantas outras tarefas domésticas, ocupavam-se em “ensinar a ler e escrever”, a primeira a um grupo de adultos, já mamãe a um conjunto de crianças. Ali vários sentimentos habitavam meus pensamentos, um deles era o de quão árdua e complexa era tal tarefa. Destas doces lembranças várias questões foram acompanhadas-me, até que já na Graduação, quando cursei Pedagogia, no final da década de 80, outras vão somar-se e conduzem à reflexão sobre a relação existente entre o que estava sendo dito e o que era feito em relação à educação. Ainda neste período (década de 80), já na rede estadual de ensino, as muitas questões tomam um corpo maior e desperto, então, um grande interesse pelos estudos relativos à área educacional. Inicia-se aqui o desafio de buscar respostas para tantas indagações, para tanto desencontro. Pelo menos, era o que eu achava.

A trajetória assumida desde então não podia ser diferente. Nas diversas frentes de atuação por onde passei, quer sejam as de cunho profissional, quer sejam as de caráter formativo. Eis aqui uma educadora convicta e apaixonada pela profissão.

### **De um desejo que se objetiva pela sua origem, propósitos, problema e objeto**

Na tentativa de aprofundar os conhecimentos teóricos acerca da problemática da educação, deparo-me com a oferta da especialização em gestão escolar, que logo vai se tornar objeto de nova investida. Foi aí, então, que as questões que me propus discutir neste trabalho tiveram suas origens, quando, como profissional da Rede Estadual de Ensino, ingressei como aluna no curso de capacitação e aperfeiçoamento para administradores escolares, proposto no Estado do Pará pela Secretaria Estadual de Educação, denominado **Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares**, em 2002<sup>1</sup>.

Trata-se de um Programa que foi elaborado por iniciativa de um grupo de Secretarias Estaduais de Educação, coordenadas pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, como parte integrante da agenda de projetos especiais que são desenvolvidos por este órgão. No Estado do Pará o Programa vem sendo mantido pela Secretaria Executiva de Educação.

O Progestão, como ficou mais conhecido, tinha como objetivo inicial capacitar aperfeiçoando e, na seqüência, em alguns Estados a exemplo do que aconteceu no Pará, o de tornar especialistas em gestão escolar, preferencialmente, os gestores da Rede Estadual de Ensino. O Programa explicitava em seus documentos a intenção de promover práticas gestoras mais democráticas e com isso obter maior eficácia para o sistema educacional (CONSED, 2001), a fim de proporcionar uma educação de qualidade, pautada no que diz a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394/96 em seu Art. 1º.

---

<sup>1</sup> Embora tenha iniciado no Programa nesta edição, por motivos alheios a minha vontade, a continuidade e a sua conclusão só veio a acontecer em Maio de 2005, na versão iniciada em 2004.

*que abranja os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.*

Nesse período, 2002, na condição de cursista (assim eram chamados os alunos que estavam cursando o Progestão) e, ao mesmo tempo, de profissional inserida em uma unidade escolar da Rede Estadual de Ensino, vivemos possibilidade de confrontar alguns dos “instrumentos democráticos” propostos pelo Programa com a realidade experimentada na escola pública.

Isso gerou, em nós, algumas inquietações no sentido de vislumbrar possíveis alterações nas formas de organização e de gestão dos espaços educacionais. Inquietaram-nos as prováveis mudanças anunciadas pelo Progestão na forma de gerir e organizar a escola, por meio da introdução de novos elementos teóricos e práticos.

Assim, a validade dos estudos pode ser considerada pela explicitação dos seguintes aspectos:

- Até o ano de 2002, o Progestão foi implementado em 13 Estados brasileiros, atendendo a trinta e cinco mil gestores (35.000), engajados nos seus cursos (CONSED, 2002);
- O Progestão teve uma solicitação inicial de 1.200 vagas para os profissionais da rede pública estadual do Pará, sendo que desse número solicitado 1.178 se matricularam como alunos do curso e 1.092 foram concluintes (UNAMA, 2002);
- Em sua primeira versão, os cursistas foram divididos em seis pólos de ensino e somaram um total de 46 turmas que absorviam alunos oriundos de vários municípios e regiões do Estado (UNAMA, 2001), sendo, portanto, possível uma grande repercussão em todo o Estado do Pará;
- O Progestão, segundo seus documentos, propôs-se re-significar as práticas de gestão educacional no Estado introduzindo diferentes estratégias de ação, como eleição de



conselhos de naturezas diversas e implementação orçamentária, por meio do estabelecimento de parcerias, que sugerem perspectivas democratizantes;

- As mediações propostas para viabilizar as práticas administrativas, a partir da realização do Progestão, podem ter seu uso ampliado em função do caráter multiplicador que os gestores têm na educação;
- A concepção de democracia e a de gestão escolar democrática e os instrumentos de gestão democrática, que foram propostas pelo Progestão, podem ser legitimados em função de sua socialização ter se dado em curso de pós-graduação, o que lhe conferiria cientificidade e a chancela da academia;
- Novas turmas foram ofertadas ainda em 2003, sem que tenha sido feita uma avaliação aprofundada e tornado público o resultado alcançado, já estando confirmada a 4ª edição do Programa, com mais 400 vagas ofertadas para o ano de 2006;
- Hoje o Programa pode ser considerado pelo CONSED/MEC uma referência nacional, socializando suas experiências para o PROGED – Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica, (em nível nacional), sem que até o momento tenha havido publicações de natureza científica e de caráter avaliativo, cuja abrangência vem sendo ampliando desde a sua criação.

Esta experiência trouxe muitas inquietações; a maior delas foi em relação à necessidade de desvendar as matrizes teóricas que embasam o Progestão, o que de fato este Programa está a propor para a gestão. Esses questionamentos vêm definir o objetivo de pesquisa que traçamos, e sua relevância social, já que é hoje o maior programa de capacitação de gestores do Brasil, perceptível por sua abrangência, considerando que já atingiu mais de dezoito Estados brasileiros, conforme consta nos relatórios do Programa.

Buscamos com isto identificar qual ou quais as possíveis implicações que as matrizes teóricas do Programa podem trazer para as práticas dos gestores educacionais,

observando o conceito de democracia que foi incorporado pelos instrumentos de mediação da gestão escolar proposta pelo referido Programa; e das novas formas de organizar e gerir as ações pedagógicas.

No que se refere às particularidades deste estudo, objetivamos identificar, analisar e compreender as possibilidades de mediação de gestão escolar democrática apregoadas pelo Progestão, haja vista que o mesmo se apresenta dentro desta perspectiva, e quais suas principais influências teóricas, partindo do estudo de seus documentos oficiais e de seus materiais didáticos.

Para tanto, recolhemos, organizamos e analisamos os dados a respeito da utilização dos instrumentos da gestão escolar sugeridos pelo Progestão, numa tentativa de compreendermos o problema que evidenciamos, e que pode ser apresentado como as mediações de gestão que foram sugeridas, em função da concepção de democracia que lhes subsidiam e que contribuem para a consolidação de práticas formais ou efetivas de democracia no âmbito da gestão escolar.

A construção da resposta ao problema gerou a necessidade de elucidação das seguintes questões: em que concepções e pressupostos se assenta o Progestão? Que mediações foram propostas? Que mediação de democracia sustenta tal proposta? A serviço de que perspectiva de democracia o Programa se apresenta? Qual a lógica em que se inscreve?

Esse processo foi orientado pela tentativa de entender se as mediações propostas como possibilidades de uma gestão democrática foram pautadas pelo exercício do pensamento democrático, compreendido como um processo em construção permanente, e pelo diálogo que pode ser estabelecido nas diferentes formas de gerir e se relacionar, quando da introdução de novos instrumentos teóricos e práticos.

Nossos esforços estiveram direcionados para a compreensão da gestão educacional enquanto prática democrática dentro de um contexto específico da promoção das políticas públicas educacionais que vêm sendo pensadas pelos Secretários de Educação que estão à frente do CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação, neste caso especificamente as formuladas para a gestão das escolas, e as que foram constituídas pelo Progestão.

Isso configurou toda a tentativa de compreendermos o Progestão, suas mediações, seus pressupostos teóricos e as possibilidades de mudanças em direção a melhorias na qualidade da gestão pública da educação proposta.

Aqui se revelou a nossa tentativa de sairmos do senso comum e observarmos, de forma mais consistente, as relações estabelecidas entre a concepção do Programa, suas referências e os instrumentos propostos para uma gestão democrática. Procuramos perceber se os subsídios apresentados e as mediações de gestão democrática propostas podem vir a se converter em instrumentos que se encaminhem no sentido da promoção de tais melhorias.

Atentamos para o fato de que a hipótese inicial nos inclinava a acreditar que o Progestão estava operando com uma democracia que se apresentava dentro de uma perspectiva formal, e que as suas propostas estavam de acordo com as diretrizes da lógica gerencial. Recuperamos, então, o caminho para confirmar ou rever o suposto que nos orienta.

### **Das trilhas teórico-metodológicas**

Tínhamos claro, desde o início da pesquisa, que só por meio de um minucioso processo de investigação poderia ser possível chegar à essência do objeto que estávamos nos propondo desvelar. A análise do Progestão e a possibilidade de que os instrumentos de mediação sugeridos possam ser capazes de colaborar para o desenvolvimento de práticas

gestoras democráticas nos fizeram trilhar os caminhos sugeridos pela pesquisa bibliográfica e documental, acreditando que, por meio da utilização dos seus procedimentos, seria possível fazer a análise da proposta.

Buscamos uma investigação qualitativa que permitisse identificar e analisar uma proposta de gestão escolar que o Programa propõe e que se diz afinada a uma perspectiva democrática. Para tanto, delimitamos o campo das mediações e dos “instrumento democráticos” propostos pelo Progestão por entendermos que estes explicitam uma concepção de democracia.

As principais fontes da dissertação foram os projetos, os relatórios e o material didático do próprio Programa. A pesquisa documental nos ajudou a desvendar e a interpretar os fatos, partindo de um determinado contexto, assim como oportunizou evidenciarmos a realidade da gestão de um modo concreto, haja vista que com esse tipo de investigação foi possível recorrermos a várias fontes de informações e com isso ampliar a possibilidade de defrontar com diferentes modos de pensar.

Assim, entendemos a pesquisa documental como meio de identificar, de maneira clara, objetiva e sistemática, as características específicas de uma mensagem, (ANDRÈ, 1982), aqui especificamente sobre a (as) concepção (ões) de democracia, adotada (s) pelo Progestão.

A pesquisa documental que empreendemos foi precedida e acompanhada de uma revisão bibliográfica que permitiu fazer uma recuperação do tema da “gestão democrática” e também serviu para construir as referências teóricas que buscávamos e que possibilitasse as análises do objeto de pesquisa em questão. A “revisão bibliográfica” pôde, então, ser compreendida a partir da sua dupla funcionalidade, tal como foi explicitado por Alves-Mazzotti (2002), pois serviu tanto para nos ajudar na contextualização do problema focado, como também na constituição de um referencial teórico que permitisse a análise dos dados.

O contato com o material didático utilizado no curso e os planos de implantação e relatórios gerais do Programa, desde a sua primeira edição em 2001 até o ano de 2004, introduziram-nos à realização da pesquisa bibliográfica, na certeza de que fosse suficiente para nos ajudar a desvendar e a interpretar as mediações propostas para a democratização da gestão escolar no Progestão, tendo como recorte os elementos de mediação que por ele foram sugeridos.

Dentre as tantas referências buscadas para a descrição, compreensão e análise do Progestão, recorreremos ao material do próprio Programa (de 2001 a 2005), para que dele pudéssemos extrair os subsídios necessários à sua caracterização e à identificação das matrizes teóricas em que está pautado.

Paralelamente, buscamos as contribuições de Paro (1996, 2001 e 2002) e Oliveira (2001, 2002), entre outros, cujos escritos vieram ao encontro de nossas convicções no que tange à gestão escolar democrática, porque vimos neles a possibilidade de poder ampliar o diálogo estabelecido com as demais referências com que trabalhamos ao longo da pesquisa.

Nos escritos dos autores citados há um conjunto de formulações teóricas que sugerem a ampliação das discussões que vêm sendo travadas no campo da gestão escolar e que indicam a transformação dos espaços escolares por meio da ação dos sujeitos, embora não possamos considerá-los os únicos responsáveis para que ocorram tais mudanças, o que, em boa parte, vai depender de vários fatores. Os próprios autores estudados concordam que para tanto uma série de questões deve ser examinada, e que se fazem necessárias, sobretudo, a elaboração da efetivação de políticas públicas que estejam, de fato, comprometidas com a consolidação de projetos que se encaminhem neste sentido.

Ao tratarmos das mediações para a democracia, considerando-a como a categoria central de nossa pesquisa, elegemos, de acordo com o que foi apresentado pelo Programa,

os seguintes elementos de democratização: Projeto Pedagógico, Conselho Escolar e Eleição Direta para Diretores<sup>2</sup>.

Na análise destas mediações de gestão democrática, buscamos subsídios teóricos em: Padilha (1998 e 2003), Gandin (1983, 1991, e 2000) e Santos (2000, 2002 e 2003), para discutirmos Projeto Pedagógico; Cury (2001), Carvalho (2001), Antunes (2002) e Santos (2000, 2002 e 2003), para Conselhos Escolares; e Paro (1996, 2001, 2002), Santos (2000, 2002 e 2003) e Oliveira (2002 e 2003), para a Gestão Escolar Democrática. Ressaltamos, ainda, as contribuições encontradas em Gadotti (1987, 1990, 1997 e 2001), que inspirou, no trânsito entre os diferentes temas aqui apresentados, sobretudo, nas discussões quanto a projeto político-pedagógico da escola, participação e autonomia, entre tantas outras incursões feitas.

Para mediatizarmos as relações teóricas que estabelecemos, e para que estivessem coadunadas aos objetivos da pesquisa, nossos desenhos analíticos foram fundamentados tendo a democracia, conforme dissemos anteriormente, como categoria central. Assim, utilizamos as referências de Rousseau (1987), Martins (1994), Touraine (1997), Fávero & Semeraro (2002), e Bobbio (2002 e 2004).

O destaque dado às mediações para a construção de uma gestão escolar democrática, que foram valorizadas pelo Progestão, pressupõe que essas só poderiam ser perceptíveis a partir de um aprofundamento sobre o conceito de democracia, enfatizando, sobretudo, a possibilidade do reconhecimento daquele conceito que foi utilizado como referência pelo Programa.

Partindo deste recorte, a análise foi feita por meio de um aprofundamento teórico sobre as diferentes acepções de democracia, gestão democrática, gestão escolar

---

<sup>2</sup> Estes instrumentos e as suas referências serão trabalhados detalhadamente no Capítulo III deste texto.

democrática e instrumentos de gestão democrática, que podem, dessa forma, ser tratados como categorias de análises da pesquisa.

Partimos do suposto de que o discurso da democracia e da gestão escolar democrática tem sido hoje assumido por muitos, sem que seus princípios fundamentais sejam observados. Nos próprios documentos do Progestão, a democracia aparece como conceito universalmente aceito (PENIN, 2001). Se encarada desta forma, a democracia seria então algo que estaria dado a todos, independentemente do desejo ou das vontades particulares e das injunções políticas.

### **Da estrutura da dissertação**

No **primeiro capítulo**, para darmos concretude ao problema que elegemos, procedemos à análise dos documentos de referência do Programa. Iniciamos com uma breve recuperação metodológica que tem a intenção de demonstrar o caminho que percorremos para materialização dos nossos estudos, o que pode ser visualizado no texto introdutório. Na sequência apresentamos o histórico do Progestão, bem como algumas reflexões acerca do Programa, um breve esboço contextual, na tentativa de caracterizar o cenário político em que vem se desenvolvendo, e ainda a experiência vivenciada no Estado do Pará.

O **segundo capítulo** revela nosso esforço para compreendermos a gestão como prática pedagógica e como política pública, à medida em que buscamos compreender uma proposta específica de gestão escolar, oriunda da união de várias secretarias de educação estaduais e que seguem as diretrizes gerais do Ministério da Educação.

Neste sentido, passando em revista a temática em questão, as análises e reflexões aqui apresentadas tomaram por base as políticas públicas propostas para a educação e as exigências articuladas a elas, por conta da introdução de novos instrumentos

organizacionais e gerenciais, conforme as proposições do Programa, bem como as mediações que por ele foram propostas.

Apresentamos, ainda, um breve panorama histórico, com vistas à contextualização da questão-problema, que tem seu desenho temporal ligado às décadas de 80 e 90, atentando para a condenação generalizada das práticas autoritárias e centralizadoras que demarcaram o regime militar. Cabe, portanto, diferenciar as perspectivas de gestão apresentadas, identificando o conceito de democracia com as quais estão operando. Não estamos considerando, é claro, a possibilidade de uma única via de construção da gestão democrática, nem que o conceito de democracia é universal, de modo a ser verificado com o mesmo formato em diferentes espaços e tempos escolares, porém julgamos necessário fornecer os indicativos que nos ajudaram a trilhar os caminhos que percorremos.

No **terceiro capítulo** fazemos a identificação e análise de algumas das tantas formas de mediação e democratização da gestão escolar, indicando preferencialmente as que foram recorrentes nos documentos analisados, as quais elegemos como elementos de reflexão. Também trabalhamos buscamos identificar a presença de elementos da gestão gerencial no Progestão.

O Programa, em diferentes documentos e nos seus materiais didáticos, afirma que tem compromisso com a construção de práticas democráticas de gestão escolar e com a qualidade do ensino ofertado. Portanto o suposto de uma proposta de gestão democrática que referendamos ao longo do nosso texto nada mais é do que aquilo que vem sendo apregoado pelo Programa, e uma das descobertas que pretendemos com nossa pesquisa é compreender de que democracia fala o Progestão e sob qual lógica esta democracia está assentada.



Aqui analisamos alguns dos instrumentos que foram sugeridos pelo Programa, para a efetivação de uma gestão escolar democrática, empreendendo os estudos e diálogos necessários à compreensão dos objetivos propostos nesta pesquisa.

No **quarto e último capítulo** procuramos, a partir da identificação da concepção e das referências de democracia que alicerçam as mediações sugeridas pelo Programa, feitas no capítulo anterior, estabelecer um diálogo focando a consolidação da perspectiva democrática apresentada, de modo a indagar se as mediações sugeridas contribuem para a formação de gestores capazes de dialogar com a diversidade política, étnica, social e cultural da comunidade escolar, se tais mediações apresentam condições de colaborar efetivamente com a formação de sujeitos partícipes das discussões e decisões da comunidade escolar, se as possibilidades de mediação vislumbram efetivos espaços de diálogo e de tomada de decisões colegiadas da comunidade escolar, e mais, se as mediações e os espaços possivelmente propostos observam a necessidade de ampliação permanente do nível de discussão e de tomada de decisão da comunidade escolar, principalmente naquelas questões mais importantes. Acreditamos que o fruto do diálogo aqui estabelecido pode contribuir significativamente com as discussões sobre a gestão escolar democrática que vem sendo feita nacionalmente, sobretudo, no Estado do Pará.

Deste modo, acreditamos possibilitar o entendimento do problema colocado: a proposta de gestão democrática do Progestão apresenta-se como uma mediação para a socialização do poder, formalização da democracia, ou para a construção de outros processos de gestão escolar?

Nossa intenção foi verificar se as mediações propostas pelo Progestão para a gestão escolar favorecem a ampliação da participação da comunidade escolar na administração dos espaços educativos ou se tais mediações se apresentam como ferramenta de uma concepção de democracia formal, servindo para a legitimação de práticas de gestão

tradicionalmente consolidadas, reformatadas, e para o desgaste da idéia de democracia vista como algo que pode ser compreendido por um processo de crescente ampliação da participação dos diferentes sujeitos nele envolvidos, e que esteja em permanente construção.

Vejamos, então, o que é o Progestão, de onde ele surgiu e em quais circunstâncias, e também a que se propõe e como tem sido a experiência do Programa no Estado do Pará.

## **CAPÍTULO I – O PROGESTÃO – PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES**

*Constituir um ser humano, um nós, é trabalho que não dá férias nem concede descanso: haverá paredes frágeis, cálculos malfeitos, rachaduras. Quem sabe um pedaço que vai desabar. Mas se abrirão também janelas para a paisagem e varandas para o sol (LUFT, 2003: p. 22).*

### **1.1 Recuperando o percurso metodológico**

Neste capítulo, deter-nos-emos na atribuição de dar concretude ao nosso objeto de pesquisa. Consideramos, tal como consta na epígrafe acima, que é neste momento que as fragilidades, os cálculos malfeitos e as rachaduras de nossa pesquisa poderão ser evidenciadas. Certamente, este reflexo só será possível porque nos lançamos na tentativa de realizar a tarefa a que nos propusemos.

O entendimento que temos de metodologia nos permite ir além da interpretação de que a esta seja um conjunto de técnicas para elucidação de um determinado problema. Acreditamos que é, sobretudo, o momento em que se vai estabelecer uma relação do sujeito com o seu objeto de estudo, um movimento de sucessivas aproximações com a realidade, com o pretendido.

Os caminhos metodológicos que nortearam os nossos estudos estão pautados pelos aspectos concernentes à pesquisa qualitativa, que busca, entre outros fatores, desvendar um mundo objetivo-subjetivo, que envolve os múltiplos significados das intenções e das ações humanas. Essa perspectiva nos ajudou a desvendar o Progestão, suas matrizes, concepção e fissuras, olhando-o como alternativa de melhorias na qualidade administrativa, base de sua proposta inicial, considerando os instrumentos de mediação para uma gestão democrática sugeridos.

Inicialmente, havíamos pensado na possibilidade de trabalharmos com entrevistas semi-estruturadas, o que nos parecia plausível para que pudéssemos estabelecer uma

relação entre as análises documentais e as perspectivas presentes nas falas dos sujeitos que pensaram, executaram e vivenciaram o Progestão, durante o período delimitado em nossa pesquisa. Entretanto, as dificuldades encontradas no percurso que deveríamos seguir implicaram o recorte metodológico que adotamos para execução e conclusão de nossos estudos.

Com esta intenção, optamos, então, pela utilização de algumas das referências que nos foram fornecidas pelas entrevistas trabalhadas por nós em estudos anteriores<sup>3</sup>, sem que aqui estas tivessem responsabilidades conclusivas com relação ao empreendimento da pesquisa que fazemos neste momento.

Nossa tentativa foi a de podermos situar a situação-problema e, a partir daí, obtermos o maior número possível de informações que pudessem explicitar o pensamento dos diferentes sujeitos com relação ao Programa, sua concepção, operacionalização, avaliação e prováveis modificações diante das demandas da gestão escolar democrática e suas mediações.

Adotamos, então, as referências da pesquisa qualitativa, e com base nelas tentamos analisar cuidadosamente o que pretende o Programa de Capacitação de Gestores, partindo inicialmente dos documentos e das referências teóricas utilizadas para elaboração do Progestão e que configuram sua estrutura.

Assim, empreendemos leituras exaustivas, objetivando apreender os elementos teóricos apresentados pelo Programa e ampliar o entendimento sobre concepções e mediações de gestão democrática propostas pelo Progestão.

Neste sentido, recorremos a um tratamento do material selecionado que nos permitisse, de maneira cautelosa, estabelecer as conexões realizadas pelo Programa para a

---

<sup>3</sup> Especialização em Gestão Escolar cursada no período de 2004 a 2005, na Universidade do Estado do Pará.

gestão democrática. Após repetidas leituras dos doze documentos (12)<sup>4</sup> que selecionamos para darmos continuidade a nossa investigação, estabelecemos como foco de análise o trabalho feito por meio da categorização de alguns elementos que se apresentavam de forma recorrente nos diferentes documentos tratados, os quais foram analisados e visualizados, tendo como foco a categoria central selecionada que é a democracia, esta tendo a participação como um dos seus princípios fundantes.

Essa delimitação foi decisiva para a investigação, pois proporcionou uma categorização sobre a qual pudéssemos desenvolver nossas análises, decompondo de forma criteriosa e organizada o pensamento que aprioristicamente delineou nossas questões investigadas, numa opção metodológica que, na sua seqüência, não revela, um nível de prioridade por nenhum dos elementos elencados, dado que foram sendo considerados à medida que apareciam nos documentos analisados.

Tendo a democracia como categoria central de nossa pesquisa, dizemos que os demais instrumentos de análise são os que dela decorrem, particularmente a idéia de participação, esta entendida como um princípio fundamental daquela. No material analisado, destacamos as seguintes mediações da gestão escolar democrática que, entre outras, foram propostas pelo Progestão: Projeto Pedagógico, Conselho Escolar e Eleição para Diretores, elementos a partir dos quais empreendemos nossas análises.

Para a categorização de que falamos anteriormente, elaboramos um quadro de referências em que reunimos, de cada um destes elementos, aquilo que foi recorrente, destacando o que o Programa diz sobre eles, criando, desta forma, um amplo banco de dados, que, depois de organizados, permitiram a reconstrução de seus aspectos constitutivos e a revelação de sua lógica implícita.

---

<sup>4</sup> Constituem este material: Memorial de multiplicadores do Progestão (PARÁ/SEDUC, 2001 c, 2002); Relatório do Progestão (PARÁ/SEDUC, 2001, 2002); Guia Didático (MACHADO/CONSED, 2001); nove (09) cadernos de estudos e nove (09) de atividades, divididos em Módulos (CONSED, 2001), compostos por diferentes temáticas, e elaborados por vários autores cujos dados completos constam na bibliografia.

Elegendo como temática de pesquisa a gestão escolar democrática, acreditamos na construção de um diálogo que possa ampliar as múltiplas variáveis de entendimento sobre a questão em tela. Nesta perspectiva é que nos lançamos o desafio de fazer uma apresentação do que é o Progestão, a fim de oferecer condições para que possamos desvelá-lo e revelá-lo.

## **1.2 O histórico do Progestão**

O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares – Progestão, idealizado pelo Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, em 2000, é *uma proposta de curso a distância destinada à formação continuada e em serviço dos profissionais que se encontram no exercício de atividades de gestão nas escolas públicas do país* (CONSED, p. 7, 2001).

Sobre o CONSED, podemos dizer que:

*Emergiu no cenário nacional, nos idos de 1980, como um fórum de resistência dos titulares das secretarias estaduais de Educação ao centralismo praticado pelo Ministério da educação* (AGUIAR, 2002: p. 78).

Este Conselho de Secretários de Educação foi fundado em 25 de Janeiro de 1986, sendo *uma associação de direito privado, sem fins lucrativo, que congrega, por intermédio de seus titulares, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal*. Sua constituição é feita por meio da votação direta, em reunião do Fórum de Secretários, que é composto por representantes das Secretarias estaduais de educação de todos os estados brasileiros, e que acontece em caráter ordinário e extraordinariamente, sempre que a matéria em pauta exigir (CONSED, 2003).

O Consed surgiu como um posicionamento que demarca claramente a postura de contestação dos secretários estaduais de educação diante das medidas adotadas para a educação, na esfera federal de poder, buscando interferir nas formulações e execução dessas políticas, tendo como bandeira de luta a defesa da democratização da educação

pública de qualidade. Caracteriza-se por ser um organismo representativo dos interesses dos Secretários de Educação dos estados e do Distrito Federal.

De acordo com o próprio estatuto do conselho:

*o CONSED, ao longo de sua história, tem exercido papel estratégico na obtenção das conquistas educacionais para a sociedade brasileira, destacando-se como ator político relevante nesse processo. O reconhecimento de sua presença e participação na arena das políticas educacionais tem crescido e se ampliado, gerando novas demandas e parcerias com organismos governamentais e da sociedade civil (CONSED, 2003: p. 6).*

Sobre a descaracterização do papel político que o Consed desempenhou ao longo de sua trajetória, seu caráter estimulador de mudanças e de apoio aos sistemas de ensino, Aguiar nos diz que este caráter vai ceder lugar a uma política conciliatória utilizando vários mecanismos e estratégias para atender às demandas do Fórum de Secretários, estabelecendo parceria e intercâmbios com diferentes propósitos e organismos. Assim, criam-se mecanismos de conciliações e parcerias, entre outras representações, com o MEC. Afinam-se também as propostas deste Conselho, às orientações dos organismos internacionais (AGUIAR, 2002).

É no documento em que apresenta as estratégias e mecanismos para implementação do seu Plano de Trabalho (2003-2004) que o Consed vai destacar com quem serão desenvolvidas as parcerias de que trata acima, nos afirmando que elas têm sido fundamentais para o encaminhamento de suas ações, e que deverão ser continuamente aperfeiçoadas e ampliadas. As parcerias podem ser firmadas:

*Com o MEC – que visa assegurar o permanente diálogo para aperfeiçoar o regime de colaboração e ampliar a participação do CONSED nos processos de formulação e avaliação das políticas de educação básica;*

*Com a UNDIME – para fortalecer o regime de colaboração MEC/CONSED/UNDIME e fomentar o regime de colaboração entre Estados e Municípios;*

*Com o Congresso Nacional – para a defesa de matérias e projetos de interesse do CONSED e o acompanhamento do PNE;*

*Com o CNE – para participar dos debates sobre as diretrizes da educação, dos eventos vinculados à agenda do CONSED e do próprio CNE e para o acompanhamento do PNE;*

*Com organismos nacionais, internacionais ou da sociedade civil – para ampliar a colaboração de múltiplos atores e a abertura para as inovações. O CONSED deverá ampliar as parcerias com instituições públicas e privadas e expandir suas iniciativas na área de cooperação nacional e internacional (...) (CONSED, 2003: pp. 27, 28 – grifos do autor).*

Com o objetivo de contribuir para a construção de uma escola pública de qualidade para todos os brasileiros, o Consed vai atuar procurando articular, ampliar e estabelecer diversas parcerias.

Para o MEC, o Consed torna-se então o principal parceiro, articulador e interlocutor das suas intenções e dos planos a serem desenvolvidos para a educação, principalmente os da educação básica.

*(...) Tendo o CONSED como interlocutor prioritário e principal articulador de suas políticas junto aos sistemas de ensino, o MEC tem submetido a esse conselho, em primeira mão, os seus principais projetos voltados para a educação básica, buscando sempre estabelecer previamente a parceria necessária para que tais iniciativas sejam executadas com êxito (CONSED, 2003: p. 16).*

É com este caráter que o Consed vai identificar as prioridades e frentes de atuação para o desenvolvimento do seu Plano de Trabalho, que vão ser distribuídas em dois níveis, a saber:



*a) **Melhoria do processo pedagógico**, na qual situam-se as políticas, estratégias e ações que objetivam influir sobre mudanças no processo pedagógico da escola, tendo em vista elevar os resultados de aprendizagem dos alunos e o processo da sua formação integral. Ou seja, que objetivam influir mais diretamente sobre a elevação da qualidade da educação, tendo por referência o tripé: aluno, professor e escola. Nesse nível destacam-se as seguintes prioridades: **valorização do magistério, aperfeiçoamento da gestão escolar e melhoria do desempenho dos alunos***

*b) **Articulação e suporte institucional**, que contempla as políticas, estratégias e ações que visam a mudanças institucionais, articulações, meios e recursos necessários para dar sustentação aos objetivos vinculados à equidade e qualidade. Neste caso, o CONSED contemplará as seguintes prioridades: **implementação do PNE, fortalecimento do regime de colaboração, financiamento da educação e fortalecimento institucional do consed**. (CONSED, 2003: p. 16 – grifos do autor).*

Conforme se verifica, o Consed passa a atuar com intuito de dar concretude ao trabalho que deve ser desenvolvido, considerando as prioridades elencadas e pontuando cada uma delas.

No que tange ao aperfeiçoamento da gestão escolar, afirma que:

*Esta prioridade propõe-se não só a atender o que reza a Constituição brasileira, em termos do desenvolvimento de uma gestão democrática na escola pública, mas também a desenvolver uma gestão focalizada na melhoria das condições de aprendizagem dos alunos, permitindo a indispensável convergência entre as intervenções que exercem influência sobre o processo pedagógico (CONSED, 2003).*

Para investir em ações que estejam vinculadas a esta prioridade, o Consed, por iniciativa dos Secretários de Educação, elaborou alguns Projetos Especiais, que devem ser implementados e desenvolvidos a partir de contínuas avaliações. Neste caso, foram criados: o RENAGESTE, o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, a Revista Gestão em Rede e o Programa de Capacitação a Distância para os Gestores Escolares. Para tanto, foram adotadas as seguintes orientações:

*Incentivar o desenvolvimento da gestão como estratégia para elevar os índices de promoção, permanência e sucesso na aprendizagem dos alunos, assegurando padrões de qualidade na escola pública;*

*Promover o desenvolvimento de estratégias para o reconhecimento de experiências escolares bem-sucedidas, estimulando, paralelamente, o desenvolvimento de processos de auto-avaliação e de melhorias das escolas;*

*Estimular as iniciativas adotadas pelos sistemas de ensino, com vistas ao aprimoramento dos processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira das escolas, bem como dos processos de escolha e seleção de dirigentes escolares;*

*Promover a qualificação dos gestores escolar, por meio de programas de formação continuada e capacitação em serviço;*

*Incentivar formas de participação que estimulem maior comprometimento da comunidade e dos pais com a escola pública;*

*Estimular a criação e o desenvolvimento de redes de intercâmbio de experiências e informações em gestão escolar (CONSED, 2003: pp 18-19).*

É nesta linha que o Consed, principal articulador, elabora o Progestão, estabelecendo, parcerias, inicialmente, com dezessete Secretarias de Educação, sendo este número ampliado no ano de 2002 para um total de 24, que vão se reunir por meio do consórcio, do financiamento, da produção e da aquisição do material a ser utilizado pelo Programa.

*O Progestão pautou-se, desde o momento da sua concepção, pelo trabalho com questões vinculadas ao cotidiano escolar, sem deixar de lado os fundamentos teóricos e instrumentais da gestão escolar. Sua proposta focaliza-se no oferecimento de oportunidades de aprendizagem voltadas para o desenvolvimento de competências profissionais com base na metodologia da ação-reflexão-ação, do aprender fazendo e da resolução de problemas (CONSED, 2001).*

A proposta se apresenta em consonância com as orientações prestabelecidas pelos organismos internacionais, neste caso, especificamente, pelo Banco Mundial, que, entre outras determinações, propunha ações em vistas a buscar melhorias para a gestão escolar (CRUZ, 2005). Desta maneira, foi implementado o Progestão, que assume a responsabilidade de conferir ao gestor condições mais favoráveis na forma de gerir os espaços educacionais, dizendo a ele que participando do Programa:

*terá a oportunidade de ler, refletir, realizar atividades individuais e em grupo, freqüentar os encontros presenciais, partilhar da troca de experiências e utilizar vídeos, ou seja: servir-se dos vários ambientes de aprendizagem que lhe serão oferecidos ao longo do curso, os quais guardam vínculos com a realidade de sua escola e com a sua prática como gestor escolar. Terá a oportunidade de perceber que a gestão pode fazer a diferença nos resultados educativos da sua escola. Também reforçará seu entendimento sobre a missão e a função da escola e sobre conhecimentos e instrumentos de gestão que poderão ajudá-lo a construir e desenvolver coletivamente o projeto pedagógico da sua escola tendo como pressuposto a gestão democrática, focada no sucesso da aprendizagem dos seus alunos (CONSED, 2001: p. 8).*

O Progestão conclama os gestores a aderirem ao Programa, chamando-os a assumirem um compromisso importante com o seu crescimento profissional e com melhorias na escola. Não só os gestores, mas muitas outras pessoas envolvidas no cotidiano escolar e as várias instituições participaram da construção e do desenvolvimento da proposta.

*Sob a coordenação do CONSED e com a colaboração da Fundação Ford e das Secretarias de Educação Estaduais (Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e Sergipe), que não só compartilharam o financiamento da preparação dos materiais instrucionais como participaram ativamente do processo de sua produção e das discussões sobre a implementação do Programa (CONSED, 2001: p. 8).*

Para obter a tecnologia apropriada ao uso de materiais a distância, foram firmadas parcerias institucionais com a Universidade Nacional de Educação a Distância da Espanha (UNED) e com a Fundação Roberto Marinho. Na sua origem, o projeto contou, ainda, com o auxílio do Conselho Britânico e da Embaixada Americana que socializaram suas experiências de Educação a distância (IDEM, 2001). A fim de que a qualidade e a validade do Programa pudessem ser asseguradas foram tomadas as seguintes medidas:

*Seleção de 23 especialistas da mais alta competência para elaborá-los; envolvimento de diretores experientes, contemplados com o Prêmio Referência Nacional em Gestão Escolar, que colaboraram na análise desses materiais, durante sua elaboração; realização de avaliação externa de todos os módulos, com a participação de 18 especialistas convidados; realização de seu pré-teste, com a participação de 23 gestores escolares, com diferentes níveis de formação e oriundos de diferentes escolas e regiões do país, os quais integraram uma amostra representativa dos gestores das escolas públicas.*

*Além disso, realizaram-se visitas prévias a países que estão desenvolvendo programas assemelhados e foram exploradas as experiências nacionais no âmbito da educação a distância, em particular a do Proformação, no qual este programa não só buscou inspiração como obteve subsídios para trabalhar vários dos pontos que demarcaram a metodologia e construção dos materiais (CONSED, 2001, p. 8).*

Quanto ao número de estados que estiveram envolvidos no Programa, os dados encontrados nos diferentes documentos do Progestão (relatórios, guia de instrução, folder, e etc) dizem que inicialmente 17 estados participaram da sua elaboração ainda em 2001 e que mais de 18 já haviam implantado o Progestão em seus municípios. Com relação ao número de gestores atendidos, segundo o Consed até o biênio 2003-2004, cerca de 46.000 gestores já foram beneficiados em todo o Brasil, sendo que 15 estados executaram ou encontram-se implementando o Progestão (CONSED, 2003).

Com base no acompanhamento que vemos fazendo do desenvolvimento do Programa, enfatizamos que os números com relação aos estados e municípios atendidos e

as parcerias e alunos aumentaram consideravelmente, conforme os relatórios do Programa (CONSED, 2005).

Assim, o Consed nos indica que o Progestão tem ampliado suas ações e vem se consolidando como uma referência para a formação e capacitação de gestores no cenário nacional.

Sobre o desenvolvimento das ações do Programa, temos que

*As ações previstas para o biênio estão centradas na continuidade de sua disseminação, no monitoramento de sua implementação, com a consolidação do sistema informatizado via “site” do CONSED e na idéia de realização de uma experiência de avaliação externa, em caso de concretização de parceria com essa finalidade (CONSED, 2003: p 29).*

E nos diz mais com relação a isso quando pontua os resultados positivos que vem alcançando:

*Pelos resultados extremamente satisfatórios que vêm sendo alcançados, tem-se expectativa de que a implementação e continuidade do Programa poderão contribuir para a profissionalização da gestão educacional no Brasil, bem como oferecer impactos positivos nos resultados de desempenho das escolas públicas (CONSED, 2003: p 32).*

O Progestão, como ficou conhecido o Programa, em seu texto apresentava como finalidade capacitar, aperfeiçoando e especializando, preferencialmente, os gestores da Rede Estadual de Ensino, mas também outros profissionais da educação em exercício no Estado. A proposta inicial previa o atendimento de toda a rede pública, tanto nas esferas estadual quanto na municipal, o que deveria ser feito de acordo com as orientações estabelecidas em cada município.

O Programa explicitava a intenção de promover práticas gestoras mais **democráticas** e a **maior eficácia** do sistema educacional e ainda intencionava contribuir para o desenvolvimento de um conjunto de competências profissionais que pudessem

ajudar, de forma prática e consistente, a atuação dos gestores *como sujeitos da construção do projeto de autonomia e melhoria do desempenho das escolas públicas estaduais e municipais* (CONSED, 2001, p. 7).

As categorias acima destacadas caracterizam bem os dois eixos em que está assentado o Progestão: democracia e eficácia, e vem ao encontro de nossas expectativas iniciais, quando ventilamos hipoteticamente que o segundo eixo é o que é o mais importante para o Programa.

O Progestão concretizar-se-ia, então, numa espécie de “treinamento” para os diretores das escolas estaduais e municipais de ensino, com orientações para que obtivessem melhores condições técnico-pedagógicas e administrativas. Seu objetivo educacional explícito é:

*oportunizar aos diretores das Escolas Públicas Estaduais do Pará subsídios técnico-pedagógicos e administrativos para uma melhor formação no trabalho, no que diz respeito ao aprimoramento da qualidade do sistema educacional como um todo* (PARÁ, 2001c).

Para a elaboração e a execução do Programa foi necessária a criação de uma estrutura administrativa que envolvesse e congregasse as diferentes esferas do poder público.

Em se tratando de uma proposta oriunda de parcerias, criou-se uma organização que teve um componente nacional representado pelo Consed e um estadual, representado pelas diferentes Secretarias de Educação envolvidas, que foram estruturados com uma coordenação geral, e com um grupo especial de trabalho – GET, que atuariam como multiplicadores do Programa, além de um corpo de tutores, que seriam os responsáveis pela condução dos grupos de alunos/cursistas.

O Grupo Especial de Trabalho foi designado especificamente para o desempenhar as ações referentes ao Programa e teve como função coordenar todas as atividades que

fossem realizadas em âmbito estadual, tais como gerenciar, executar, monitorar e avaliar o Programa.

Os pressupostos básicos do Programa foram definidos tendo como norte o tipo de formação que o curso buscava para os gestores. Para tanto, foram considerados os seguintes aspectos:

i) do ponto de vista político da gestão escolar, o Programa foi elaborado tendo como objetivo

*... a formação de gestores comprometidos com a construção de um projeto de gestão democrática, tendo em vista o sucesso dos alunos (...) para assegurar padrão comum e de qualidade na formação de gestores educacionais, na formação dos alunos e na qualidade dos serviços escolares e dos resultados (PARÁ, 2001 b).*

ii) visava, ainda, a uma formação que resultasse em melhorias das aprendizagens e no êxito dos alunos, na gestão democrática das escolas públicas e na construção coletiva e autônoma de projetos pedagógicos;

iii) no que tange à metodologia proposta, buscava a formação continuada e em serviço (aprender a aprender), considerando a prática como ponto de referência fundamental e o desenvolvimento de competências profissionais como objetivo final da formação. Esteve organizado sob uma proposta metodológica de ação-reflexão-ação, fazendo uso da modalidade de Educação a Distância.

Ressaltamos, segundo indicações do próprio Programa, que esta escolha se deu em função de ser considerada hoje “o meio mais democrático de universalização para essa formação” (Consed, 2001), atendendo a um maior número de gestores, com amplas e variadas formas de acesso, e com uma proposta instrucional unificada e comum a todos;

iiii) na estrutura curricular, foram enfatizados elementos, tais como competência, autonomia e habilidade, segundo os pressupostos de modelos que respaldassem o processo,

a consideração dos princípios de ação e de reflexão (aprender a fazer fazendo), levando em conta que o processo de ensino e de aprendizagem se desenvolvesse no contexto de sua prática e que a formação profissional (capacitação de gestores) pudesse balizar-se nas características das comunidades nas quais os gestores estivessem inseridos.

A proposta curricular adotada esteve assentada numa organização de caráter modular, em que nove módulos foram divididos por temáticas de estudos diferenciadas. Estava previsto que, ao final dos seis primeiros, seria assegurada aos cursistas a certificação em caráter de aperfeiçoamento em gestão escolar.

Destacamos a particularidade que vivenciamos em nosso Estado – Pará –, onde foi implementado o Curso de Especialização em Gestão Escolar efetivado por meio da complementação de mais três módulos de estudos que, somados aos demais, completava a carga horária necessária ao recebimento do título de especialista.

Esta proposta foi executada por um “*pool*” formado por três instituições de ensino superior no Estado do Pará, CESUPA – Centro de Ensino Superior do Pará; UEPA – Universidade do Estado do Pará e UNAMA – Universidade da Amazônia. Ressaltamos que para a 3ª edição do Programa (2004/2005) esta oferta foi efetivada somente pela Universidade do Estado do Pará.

Para a avaliação, foi adotada a sistemática de acompanhamento geral, que teve como referência maior o desempenho do cursista, baseando-se na proposta apresentada pelo Programa, que sugere uma avaliação processual, reunindo as funções diagnóstica e somativa.

Aqui, encarando a avaliação como um processo, seriam levados em conta a participação, a assiduidade e o desempenho dos participantes. Entretanto outros mecanismos, como a aplicação de instrumentos de auto-avaliação, pesquisas e relatório,



compuseram esta avaliação processual, que, ao final, resultou em uma média mínima de oito pontos para cada módulo estudado (CONSED, 2001).

Os níveis de oferta do Programa se desenvolveram na forma de capacitação em serviço/extensão, com uma carga horária de 270h/a, e mais 90 horas complementares para a efetivação do seu caráter de especialização (pós-graduação lato sensu). No total, o Programa previa uma carga horária de 360 horas. Para tanto, levava-se em consideração tanto o tempo de atividades presenciais (dezesesseis horas por módulo), quanto o tempo para atividades orientadas realizadas a distância e os estudos em equipe. Os ambientes e tempos de aprendizagens foram representados, portanto, por três possibilidades didáticas: estudo individual, estudo em equipe e encontros presenciais.

A efetivação das estruturas que acabamos de descrever foi pautada em algumas premissas previamente constituídas. Assim, o Programa foi elaborado com os seguintes objetivos:

**Objetivo Geral:**

Formar gestores comprometidos com a construção de um projeto de gestão democrática, tendo em vista o sucesso dos alunos.

**Objetivos específicos:**

- Assegurar padrão comum e de qualidade na formação de gestores das escolas públicas de estados e municípios;
- Elevar o nível da formação escolar e do desempenho dos alunos;
- Elevar a qualidade dos serviços escolares e dos resultados das instituições (Consed, 2001).

Na instituição dos seus objetivos, o Progestão reforça como eixos fundamentais para o estabelecimento destes, conforme evidenciamos anteriormente, a gestão democrática e a elevação da qualidade dos serviços escolares e dos seus resultados.

Vejam, então, que referências servem de base de sustentação para o Progestão.

### **1.3 Referências que subsidiam o Progestão: reflexões sobre o Programa**

As reflexões que ora apresentamos estão assentadas na leitura de um Programa elaborado por um Conselho de Secretários de Educação, que tem na gestão educacional seu foco principal. Compreendê-lo como uma política pública, evidenciando em que concepção ele está assentado e que perspectivas se colocam para o campo da gestão educacional foi a justificativa maior para a realização da pesquisa que empreendemos.

O Progestão, segundo o Consed, representa

*Uma das experiências mais inovadoras já lideradas pelo CONSED, com o objetivo central de formar lideranças comprometidas com a construção de um projeto de gestão democrática, focada no sucesso escolar dos alunos. Trata-se de um curso organizado na modalidade a distância destinado à formação continuada e em serviço dos gestores das escolas públicas (CONSED, 2003: p. 32).*

O Programa foi elaborado para

*assegurar um padrão comum de qualidade na formação dos gestores das escolas públicas, buscando elevar o desempenho desses profissionais e, em conseqüência, a qualidade dos serviços e dos resultados das instituições que eles dirigem (MACHADO, 2001: p. 11).*

O Progestão, de acordo com o que foi estabelecido na sua elaboração, com os seus objetivo e com o que afirmam seus diferentes documentos, e também conforme os diversos materiais utilizados para sua implementação e realização está voltado para uma política de gestão educacional pautada nos princípios de práticas gestoras democráticas, que possam vir a promover a eficácia com qualidade para o sistema educacional e, conseqüentemente, o sucesso e a permanência dos alunos na escola (Consed, 2001). Neste sentido, vem reiterando a hipótese inicial com que estamos trabalhando.

Quanto à adoção da modalidade a distância, está se deu por ser considerada pelo Programa como o meio mais democrático para universalizar essa formação, podendo, assim, atender a um grande número de gestores, sem que precisassem se afastar dos seus locais de trabalho (Idem, 2001).

O Programa de capacitação a distância para gestores escolares também adotou como referencial:

*Resultados de pesquisas nacionais e internacionais que têm mostrado a relação entre os resultados da aprendizagem dos alunos e o desempenho das equipes escolares, inclusive de suas lideranças.*

*Exemplo de vários países que vêm implantando programas de qualificação para suas lideranças e seus dirigentes escolares.*

*Ausência de programas e políticas de formação continuada e em serviço, dirigidas às equipes de gestão escola.*

*Necessidade das secretarias de Educação de ir além de propostas fragmentadas de capacitação, representadas pela oferta de cursos tópicos e pontuais ou de cursos acadêmicos, distanciados da prática cotidiana das escolas.*

*Resultados de pesquisa e de levantamento realizado em âmbito nacional sobre os problemas básicos da gestão nas escolas públicas (MACHADO. 2001: p. 11, 12).*

Desta forma, os pressupostos básicos do Programa foram fundamentados considerando a formação tanto do ponto de vista da abordagem da gestão, quanto do ponto de vista metodológico (Idem, 2001).

No que se refere à gestão, foram consideradas: a melhoria da aprendizagem e do sucesso escolar dos alunos; a gestão democrática da escola pública e a formação continuada e em serviço das equipes de gestão escolar.

No que diz respeito à metodologia, foram considerados: a prática profissional do cursista como referência fundamental; o foco no desenvolvimento de competências profissionais como o objetivo da formação; o tempo limitado que o cursista tem para estudar; o formato modular, que permite diferentes arranjos na sua operacionalização; o material instrucional atraente e um sistema de apoio, utilizando tecnologias apropriadas de educação a distância. (Ibidem).

Estas são as bases de que o Progestão lança mão para atingir o objetivo a que se propõe, o de formar gestores que estejam comprometidos com a construção de um projeto de gestão democrática da escola pública, focando, segundo o Programa, nos aspectos que possam assegurar melhorias na qualidade da educação oferecida, com vistas ao sucesso dos alunos nela inseridos.

Assim, o Programa precisa ofertar aos gestores escolares um “treinamento” que, segundo o Progestão, objetive oferecer subsídios teóricos, técnico-pedagógicos e administrativos, para que estes gestores tenham uma melhor formação em serviço e ainda para que eles possam aprimorar a qualidade do trabalho que desenvolvem à frente das diversas escolas públicas (Consed, 2001). Atente-se que é na idéia de “treinamento” que o Programa vai buscar elementos para contribuir com a formação do gestor numa perspectiva democrática.

Aranha (2000) destaca o caráter restritivo que representa a idéia de treinamento.

*O treinamento profissional caracteriza-se também por almejar objetivos bem delimitados e por buscar alcançar uma operacionalização e aplicabilidade imediatas dos conteúdos e aspectos trabalhados nas suas atividades. E, exatamente, em razão do pragmatismo que o orienta, tende a ser limitado enquanto processo educacional e, muitas das vezes, é questionado pela maneira imediatista de lidar com o conhecimento, as atitudes e os hábitos a serem desenvolvidos nos treinandos (ARANHA, 2002, p. 349).*

#### 1.4 O cenário político do Progestão

Partindo das reflexões que norteiam a origem do Progestão, faremos uma incursão histórica, ainda que breve, na tentativa de compreender o cenário político em que o Programa se originou e que, possivelmente, irá desenhar as suas principais referências.

Em artigo escrito por Azevedo (2001), vê-se *modo como a educação no Brasil se constituiu como um setor que se tornou alvo de políticas públicas, em estreita articulação com as características que moldaram o seu processo de modernização e desenvolvimento* (p. 18).

A década de 1990 pode ter suas marcas considerando as mudanças ocorridas no cenário das políticas educacionais, com importantes conseqüências para o campo da educação, sobretudo para a educação básica. Desta forma, a autora em questão aborda, historicamente, o modo com que a educação vem sendo caracterizada como alvo da implementação de políticas públicas que atuam no sentido de configurar a modernização necessária aos processos de desenvolvimento do aparelho estatal, contextualizando o tratamento que vem sendo dado às questões de cunho educacional, dizendo que este, está diretamente relacionado à forma autoritária de gerir a nossa sociedade, presente em nossa cultura, desde o período colonial.

Traçado este desenho, a autora afirma que, com relação às perspectivas para o setor educacional no contexto da modernização do Estado brasileiro, podem ser verificadas duas fases bem distintas: a primeira sugere a universalização da escola básica para que todos tenham acesso, perspectiva atraente à modernização capitalista, como um meio de qualificação do trabalhador; e a segunda diz respeito ao processo de redemocratização do país, que pressupõe a ampliação da participação dos diferentes segmentos da sociedade nas decisões. Evidenciamos que, ao longo das fases apresentadas pela autora, a questão educacional não saiu de cena, e muitas são as ações que se encaminham neste sentido.

Entre 1964 e 1985, a economia, assim como as diferentes categorias sociais, sofreu as práticas e conseqüências do regime militar. Era preciso que fosse criado um novo espaço econômico. A autora nos diz que:

*A solução adotada para a crise econômica e política é conhecida: a velha via autoritária foi retomada e um golpe militar propiciou a implantação de um regime burocrático-autoritário que teve vigência por vinte anos. (AZEVEDO, 2001: p. 39).*

Uma nova estrutura produtiva voltada para a inserção do Brasil no cenário econômico mundial se instalou. Em contrapartida, fez-se necessária a criação de representações sociais que dessem suporte para que tal estrutura pudesse ser implementada. Esta reestruturação concentrou-se muito mais em uma política econômica do que em uma política social, conforme indica Martins (2002).

*De meados dos anos 1980 em diante consolidava-se no Brasil o debate sobre a necessidade de reforma do Estado no que concernia à sua inserção na economia internacional, ao redirecionamento de suas políticas sociais e a própria reorganização no funcionamento da máquina estatal ( p. 117).*

Nesse contexto, Azevedo (2001) ressalta que se torna necessário reajustar as ações para o setor educacional a fim de que elas possam atender ao referencial normativo, autoritário e disciplinar que se apresenta. Aqui a autora afirma que uma terceira fase da educação no Brasil se iniciará.

*Iniciou-se, então, uma terceira fase da política educacional, com características que deram continuidade, quase sem limites, a um modelo de regulação calcado nos valores e práticas explicitamente autoritários, graças às características do próprio regime de exceção (Idem, p. 40).*

Segundo a autora:

*Essas marcas, apesar de amenizadas pelos processos políticos mais recentes que permitiram a reinstalação da democracia*

*política no país em meados de 80, ainda são passíveis de ser encontradas como obstáculos que impedem a construção de uma democracia social, em que o gozo do direito à escolarização é um dos seus pressupostos (Ibidem, p. 40).*

Assim, as décadas de 1980 e 1990 tiveram como principal característica o processo de transição democrática iniciada em 80 e a reestruturação do papel do Estado em 90, que surge como mecanismo de superação das crises vivenciadas, sobretudo as de ordem econômica e social, como consequência do processo de organização e de democratização do Estado (OLIVEIRA & ROSAR, 2002).

As mudanças empreendidas no Brasil nas últimas décadas, principalmente, na de 1990, contribuíram para que pudéssemos explicitar as diferentes orientações adotadas pelo Estado. O conjunto de ações apresentadas como propostas encontra-se justificado no Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRAE, elaborado pelo então pelo extinto Ministério da Administração Federal e de Reforma do Estado – MARE, publicado em 1995. É nele que está contido o elenco das reformas pensadas para o Estado Brasileiro e que tiveram como pilares centrais o ajuste fiscal e a descentralização.

O documento referencia as reformas do Estado a partir de uma perspectiva “democratizante” e busca analisar a proposição do Estado que se queria ter, constituindo-se em um importante elemento para discussão e apresentação das reformas políticas pensadas para aquele momento. Oliveira (2002) situa que, para garantir a implementação de uma política macroeconômica e de desenvolvimento social coerente, capaz de ser reconhecida em âmbito internacional, foram adotadas as referências dos mentores teórico-políticos do mundo contemporâneo, que vão elaborar e divulgar as bases orientadoras das Reformas de Estado, sobretudo as que se inscrevem no campo educacional.

Dessa forma, parece evidente que, para o campo educacional, as intenções que permearam o plano das orientações destas reformas buscavam orientar a educação pelo primado da equidade e da qualidade total, pela via da modernização da gestão das

instituições educacionais que, segundo explicitação de Souza (2002), podem ser assim observadas

*... quatro grandes objetivos podem ser definidos como centrais nas orientações que balizam as Reformas do Estado observadas principalmente desde o início da década de 1990, em diferentes países e continentes: a) melhoria da eficácia da atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade na administração do Estado (SOUZA, 2002: p. 90).*

Como observamos, a eficácia e não a democratização seria o eixo fundamental, segundo os documentos que tratam da reforma do Estado.

A Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) e o Fórum de Dacar (2000), dez anos depois, demarcaram os compromissos que seriam assumidos pelos vários países, a fim de configurar a universalização, qualidade e equidade dos sistemas de ensino, e que deveriam constar nos Planos de Educação. Como vários outros países, o Brasil também caminhou nessa direção (OLIVEIRA, 2002).

As orientações oriundas desses eventos se tornaram decisivas para a caracterização da forma e dos conteúdos das políticas educacionais a serem estabelecidas, e foram representadas particularmente pela:

*a) focalização da educação como direito de cidadania, dever do estado e como elemento de promoção da equidade entre os sistemas educacionais; b) focalização da política educacional na qualidade do processo educativo, traduzida na atenção central ao aluno e às suas necessidades básicas de aprendizagem e, por decorrência, à escola e ao professor; c) pela ampliação do papel da educação na formação integral do educando, de modo a permitir-lhe conviver em uma sociedade global, tecnológica e em permanente mudança, privilegiando, para tanto, o desenvolvimento de competências e a abordagem de valores de solidariedade e tolerância (CONSED, 2003: p. 10).*



Podemos, então, dizer que os princípios apresentados estão em consonância com as orientações contidas no Plano Decenal de Educação Para Todos – 1993/2003, que já compunha a agenda de compromissos assumidos pelo Brasil para o período que se comprometia a realizar amplas e profundas reformas no campo educacional.

O conjunto das pautas de reformas assumidas para o campo educacional encontra-se afinado também com o conteúdo da Declaração de Jontiem, resultado da Conferência Mundial de Educação Para Todos, na Tailândia em 1990.

*As transformações mundiais vivenciadas nos diferentes modelos sociais, culturais e principalmente as de caráter econômico, do qual decorrem tantas outras modificações, estão assentadas na afirmação de que o mercado é a grande referência para a organização da vida dos sujeitos, e que o mesmo favorece uma melhor qualidade de vida e o desenvolvimento social, nesta perspectiva, (...) As propostas neoliberais quanto à política educacional seguem a lógica do mercado... (AGUIAR, 2004: p. 2).*

As análises das obras que apresentam um panorama histórico da educação (Vieira, 2000; Fávero, 2001; Oliveira, 2002) representa a necessidade de retratarmos como acontecem os diferentes processos de mudanças no âmbito geral da sociedade, particularmente do campo educacional, que têm nos espaços escolares seu principal foco. E, mais especificamente, a de visualizarmos a trajetória em do Progestão.

Dizemos que as mudanças que se inscrevem nos diversos campos da sociedade, de cunho legal, econômico, político e social, são sendo desencadeadas à medida que novas, ou nem tão novas, formas de pensar e gerir a sociedade vão sendo apresentadas como saída para os diferentes problemas sociais e educacionais, em particular, os vividos no Brasil.

No campo da gestão escolar, as elaborações propostas apresentam as orientações que preconizam o fortalecimento de uma gestão democrática, e pressupostos de autonomia financeira, administrativa e pedagógica para as escolas (OLIVEIRA, 2001).

Então, sob a configuração alegação da necessidade de “modernização” dos serviços, na escola, administrar ganha o refinamento do gerenciamento empresarial e da qualidade total, pressupostos que alimentam a visão mercadológica que orienta as políticas públicas educacionais deste período.

*A adoção e a implementação dessa orientação política levou os países periféricos a “modernizarem” os serviços da Administração Pública, aperfeiçoando os sistemas de gestão, acompanhamento e controle dos recursos humanos, financeiros e organizativos, numa perspectiva de maior flexibilização e autonomia de gestão, adequando-os à racionalidade econômica, além de utilizarem os mesmos padrões e critérios de produtividade e rentabilidade dos países ricos, entrando em sintonia político e ideológica com a nova lógica produtiva e de mercado globalizado, sob a ameaça de “perderem o bonde da história” (SOUZA, 2002: p. 90).*

Visando a modernização da gestão e do processo de inserção do Brasil no mundo globalizado, inicia-se um conjunto de profundas reformas por que vai passar o Estado. Assim, o PDRAE, apresentado pelo MARE, sob a ótica de Rezende (2004) e Brasil (1995), se constitui no documento oficial das reformas, expressando as suas diretrizes para a administração pública.

No que tange à administração burocrática e às diretrizes para a reforma da administração pública, são evidenciados vários modelos que foram ou têm sido considerados quando a questão é voltada para a forma de administrar o Estado que concorreram, sobretudo, para fazer frente ao declínio do papel do Estado com relação ao atendimento de suas demandas sociais, econômicas e políticas (REZENDE, 2004).

Entre os modelos que ganharam destaque para modernizar o aparelho estatal, o da administração pública gerencial é apontado pelo MARE como a grande saída. Esse modelo se apresentava como um marco neste momento de profundas inovações e, sobretudo, como saída para a crise fiscal do Estado (Idem). Os perspectiva os modelos de administração caracterizados são:

1. **Administração Patrimonialista:** o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem “status” de nobreza real. A rês pública não é diferenciada dos seus princípios;
2. **Administração Burocrática:** voltada para si própria e para o controle interno; seus princípios orientadores são: a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal;
3. **Administração Gerencial:** flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial (BRASIL, 1995: p. 20 – 21).

É nesse panorama que surge o Progestão, o qual vai ter suas bases sustentadas pelo paradigma gerencial contemporâneo, que, segundo o documento das reformas, se encontra *fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade* (BRASIL, 1995: p. 23), e ainda inspirado nos modelos de administração empresarial de eficiência e qualidade.

Desta forma, se apresenta estrategicamente colocado como um importante elemento de construção de práticas gestoras democráticas. O que não devemos esquecer é que tudo isso está assentado segundo as diretrizes de uma política de qualidade total, que traz para a educação

*uma nova forma de se ver a qualidade educacional associando-a aos princípios mercadológicos de produtividade e rentabilidade, introduzindo nas escolas a lógica da concorrência. Esse raciocínio baseia-se na crença de que quanto mais termos "produtivos" se aplicam à educação, mais "produtivo" se torna o sistema educacional (GENTILI apud AGUIAR, 1994).*

Nessa perspectiva, o Progestão parece impulsionar melhorias nas organizações administrativas, e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho, da qualidade e da eficácia dos processos educativos. Cultura esta que desloca definitivamente a ênfase dada aos meios pelos quais o processo educativo é construído, valorizando os fins a que se destinam.

O que vimos acima reforça a nossa hipótese de que o Progestão não busca efetivamente a democratização da gestão escolar, a valorização dos gestores e a eficácia na prestação dos serviços educacionais, o que nos inclina a dizer que a aceção de democracia com a qual o Programa está operando é restrita.

*Assim, ao admitir-se que, no âmbito do plano das orientações para a ação organizacional, as orientações normativas e as regras formais-legais, supra-organizacionalmente produzidas não são exclusivas e que, pelo contrário, coexistem diferentes tipos de regras, produzidas por diferentes processos, instâncias e actores, em contextos diversos e em situações de concorrência, impede-se que a análise do plano da acção, dos actores e das práticas organizacionais seja unilateralmente subordinada ao exclusivo de apenas um tipo de orientação, cuja reprodução estaria assegurada porque determinada já no plano teórico (LIMA: 2003 p. 56 – 57).*

Apontamos de acordo com o autor citado, a dificuldade que encontramos para desvendar a intenção contida na proposta do Progestão, que reuniu para a elaboração de seus materiais, autores como Dourado e Vieira, considerados importantes teóricos no cenário da educação brasileira. Devemos observar que o caminho percorrido entre o plano das orientações até a sua efetivação é permeado por tessituras que vão se constituindo e instituindo, ao longo desta trajetória, em verdades ou aproximações que atuam na tentativa de conformação dos sentidos propostos pela concepção que realmente permeia o Programa em questão.

A reflexão que fizemos quando introduzimos os estudos do Progestão, teve como característica principal, vê-lo como uma política pública educacional reconhecendo os

processos que o conformam, apresentados desde o plano das orientações, e de que modo vem se efetivando como prática social, além do que buscamos circunscrevê-lo no contexto das reformas propostas para a modernização do Estado brasileiro.

O marco analítico que trazemos para a reforma do Estado brasileiro pode ser evidenciado a partir da compreensão dos diferentes momentos históricos vivenciados em nosso país e das características que vão compondo o cenário de modernização e desenvolvimento em que se inscrevem, conforme vimos em Azevedo (2001).

Ressaltamos, para ampliação dos nossos estudos, a importância de resgatar a democracia como princípio fundamental para o desenvolvimento de todo o percurso traçado nos diferentes períodos vivenciados na história da educação brasileira.

Consideramos ainda a necessidade de engajamento e participação dos sujeitos nos diferentes movimentos sociais, lendo-os como exigência permanente destes processos, embora, concordando com Santos (2003), isto por si só não represente a garantia de autonomia, nem de que a mesma possa ser instituída como algo dado aprioristicamente.

Essa mesma autora nos informa, por meio de suas pesquisas, sobre a construção de um novo cenário na educação, apresentando a temática da gestão com a acuidade que se faz necessária, partindo de um olhar para autonomia, participação, determinações superiores e gestão democrática.

*Tem-se consciência da importância da autonomia para a transformação da perversa realidade educacional que se tem no Brasil ainda hoje, sendo um dos princípios fundamentais para a mudança da escola preconizada desde Anísio Teixeira nos anos cinquenta, revitalizada com os sopros democráticos dos anos oitenta, em que a sociedade organizada passou a exigir novas relações de poder em todos os espaços públicos, estancados desde o Golpe de 1964 (SANTOS, 2003: p. 17).*

No caminho que percorremos até então, vimos que, a partir de uma perspectiva histórica, o ponto mais difícil tem sido o de conformar um projeto que vise à construção de

políticas públicas voltadas para os diferentes atores envolvidos nestes processos (LIMA, 2003).

É neste panorama que se constitui e vem sendo consolidado o Progestão. Renovamos nossa crença na possibilidade de construção permanente de espaços que ampliem a participação e dividam o poder, mesmo considerando a relatividade presente nos conceitos de liberdade.

Assim, vicejamos a concretização de nossa pesquisa sobre um programa de formação de gestor, inscrita no quadro das políticas públicas educacionais que vêm sendo pensadas e construídas por dirigentes e dirigidos, permanentemente sofrendo mudança, como algo que possa vir a contribuir para ampliação dos agentes modificadores no intuito de pensar a gestão escolar numa discussão mais ampla e, sobretudo, em nosso Estado.

### **1.5 Progestão: a experiência no Estado do Pará**

Em nosso percurso, ocupamo-nos em investigar a gestão escolar democrática focalizando, em particular, uma forma específica de organização e de gestão do espaço escolar que se sustenta no “discurso do democrático”. O objeto de que falamos está materializado na proposta do Progestão – Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, que pressupõe

*...o fortalecimento da autonomia da escola através do compromisso educacional com a implantação de critérios de representatividade, qualificação e competência técnica para a administração escolar (PARÁ, s/d: p. 3).*

Sua implementação no Pará ocorreu a partir do ano 2000, quando foi posta em prática a segunda ação a ser desenvolvida pelo Programa, sendo considerado pela SEDUC como marco para a efetivação de mudanças nas formas de gestão no Estado. Mudanças estas já prescritas pela linha argumentativa advinda, entre outros documentos, dos relatórios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, criado em

1990<sup>5</sup>, que apresentara, entre os seus dados, um quadro deficitário no que diz respeito à qualidade da gestão, ao acesso e à permanência dos alunos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do país, o que pode ser verificado nas publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP<sup>6</sup>.

Estas e outras fontes, como IBGE, 2002; MEC/INEP, 2002, revelam que, embora avanços possam ser considerados no que se refere ao crescimento das taxas de escolarização, universalização e cobertura do ensino nas séries iniciais, outros elementos atestam a ineficiência do sistema educacional brasileiro. Entre eles podem ser destacadas a distorção idade/série e a alta taxa de analfabetismo, reveladoras da tendência de exclusão social que se arrasta ao longo da história da educação brasileira (OLIVEIRA, 2002).

Essas características, conforme os dados que vimos nas fontes acima citadas, seja na dimensão qualitativa seja na quantitativa, indicam a inferioridade das regiões Norte e Nordeste com relação aos níveis de escolarização, à eficiência e à produtividade do sistema e também ao rendimento escolar, particularmente no que diz respeito ao ensino fundamental.

É nesta perspectiva de contribuir com argumentos de melhorias na qualidade da gestão, do sucesso dos alunos e da educação como um todo que foram apresentados os elementos para a implementação do Progestão.

Inicialmente, dizemos então, que suas intenções não corresponde a um déficit de democracia. O problema que se pretende resolver está voltado à superação da deficiência no que se refere à qualidade da gestão, do acesso e da permanência dos alunos na escola, conforme vimos acima.

---

<sup>5</sup> O SAEB vem cumprindo o papel de ao longo desses anos promover a cultura da avaliação no Brasil, contribuindo, ao mesmo tempo, para o estabelecimento de padrões de qualidade do ensino. Estes dados podem ser conferidos nos relatórios referentes ao ano de 2001 (ARAÚJO, 2005).

<sup>6</sup> Sobre esses dados poderão ser consultadas as seguintes publicações: O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: Inep, 2004. A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000 / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: Inep/MEC, 2003.

Machado (2005), em artigo apresentado ao Boletim Informativo da ANPAE, destaca que os dados obtidos pelos relatórios do SAEB, em 2001, comprovam que *alunos de diretores que têm curso superior completo quase sempre registram médias mais altas de desempenho do que os alunos cujos diretores não possuem curso superior.*

Segundo a autora,

*...Este fato sinaliza que entre as políticas públicas cujo escopo é a melhoria do ensino nas escolas de educação infantil e fundamental, um aspecto de crucial importância é a formação dos diretores e demais profissionais que compõem as equipes dirigentes das escolas e dos sistemas de ensino (MACHADO, 2005: p. 4).*

O referido relatório indica que tanto as secretarias estaduais de educação quanto as municipais deveriam implementar políticas que visassem a melhorias na formação dos seus diretores/gestores.

Não deslocada da diretriz maior que engloba as políticas públicas, a SEDUC – PA implementou e começou a desenvolver uma série de treinamentos e cursos voltados especificamente para a qualificação e aperfeiçoamento dos gestores em educação no Estado, atendendo preferencialmente aos Diretores e Vice-Diretores das escolas da rede pública.

Em 2001, no Município de Marabá – Pará, foi ofertado o curso de “Desenvolvimento Gerencial para Administradores Escolares”, em regime de convênio de municipalização SEDUC/SEMEC – Secretaria Municipal de Educação, mais uma vez com foco no “desenvolvimento gerencial”.

Naquele momento, foram convidados diretores de 22 municípios do Pará, sendo que somente 18 se fizeram representar, perfazendo um total de oitenta e seis participantes.

Segundo divulgação da proposta feita pela SEDUC – PA, o curso serviria como pré-requisito para um segundo momento a ser realizado, ofertado então em caráter de



especialização “lato sensu” em gestão escolar, estando previsto para o segundo semestre do mesmo ano.

O Progestão – Pará encontra-se hoje em sua terceira edição, e a proposta de realização da 4ª está em andamento<sup>7</sup>. No Estado o Programa já formou mais de 2.800<sup>8</sup> gestores de 1.109 escolas, o que representa, de acordo com as informações obtidas (Araújo, 2005) e as análises dos relatórios do Programa, abrange mais de 90% dos municípios paraenses.

Podemos afirmar que o Progestão como Programa de capacitação e formação de gestores, teve força para se colocar na condição de principal referência de gestão escolar no Estado do Pará.

Para demonstrar melhor a abrangência de que falamos, elaboramos, de acordo com os documentos do Progestão, três tabelas que ilustram como ele vem sendo desenvolvido no estado do Pará.

A primeira tabela serve para demonstrar as atividades de capacitação que já foram desenvolvidas desde a instituição do Progestão no estado do Pará, abrangendo diferentes municípios, destacando-se que este trabalho esteve voltado para o atendimento de gestores inseridos nas escolas das redes municipal e estadual de ensino.

Tabela I – Atividades desenvolvidas pelo Progestão no Pará

ANO	AÇÃO	CLIENTELA ATINGIDA	CARGA HORÁRIA	CERTIFICAÇÃO
2000	Desenvolvimento Gerencial para Administradores Escolares	728 diretores e vice-diretores da rede estadual de ensino (Zona Urbana e Rural)	180 H/A	SEDUC
2001	Progestão – Curso em Nível de Extensão para Gestores Escolares	350 diretores e vice-diretores da rede estadual de ensino (Zona Urbana e Rural)	270 H/A	UEPA UNAMA CESUPA
2002	Progestão – Curso em Nível de Especialização Lato-Sensu em Gestão Escolar	1.100 diretores e vice-diretores da rede estadual de ensino (Zona Urbana e Rural)	360 H/A	UEPA UNAMA CESUPA

<sup>7</sup> Estes dados encontram-se em Araújo, 2005.

<sup>8</sup> Conforme indicam os números apresentados no Memorial de Multiplicadores – Progestão/ Pará. Evidência 37, ano 2003, e os números que constam nos relatórios enviados ao CONSED (SEDUC 2002, 2003 e 2004).

2002/ 2003	<b>Progestão Municipal – Curso em Nível de Extensão para Gestores Escolares</b>	<b>350 diretores e vice-diretores da rede municipal de ensino (Zona Urbana e Rural)</b>	<b>270 H/A</b>	<b>UEPA UNAMA CESUPA</b>
2004/ 2005	<b>Progestão – Curso em Nível de Especialização Lato-Sensu em Gestão Escolar</b>	<b>300 diretores e vice-diretores da rede estadual de ensino (Zona Urbana e Rural)</b>	<b>360 H/A</b>	<b>UEPA</b>

Fonte: Pará (2003).

Como vimos, foram várias as frentes de atuação do Programa, atendendo a profissionais da zona rural e urbana dos diferentes municípios, e se desenvolveu abrangendo componentes da formação, capacitação, extensão e especialização do ensino, totalizando 2828 gestores atendidos.

Observamos que, embora o Programa apresente um dado que revele uma redução significativa na oferta de vagas no ano de 2004/2005, com relação ao ano de 2002, tal característica não se constitui em um problema com relação à demanda ofertada e à procura pelo Progestão, pois, neste aspecto, tem sido mantida uma certa regularidade. A SEDUC – PA enfatiza que este fato se deve à abrangência que o Programa já atingiu, chegando ao atendimento de quase toda a totalidade dos gestores em serviço no estado do Pará (ARAUJO, 2005).

A segunda tabela destaca a área de abrangência que o Programa atingiu nas suas três primeiras edições, especificando, os números com os quais vem trabalhando.

**Tabela II – Área de abrangência do Progestão nas três primeiras edições**

	<b>1ª edição<sup>9</sup></b>	<b>2ª edição</b>	<b>3ª edição</b>	<b>Total</b>
Número de municípios atendidos	<b>92</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>143</b>
Número de escolas da rede estadual	<b>707</b>	<b>0</b>	<b>198</b>	<b>905</b>
Número de escolas das redes municipais	<b>0</b>	<b>204</b>	<b>0</b>	<b>204</b>
Total de escolas públicas	<b>707</b>	<b>204</b>	<b>198</b>	<b>1.109</b>
Número de alunos da rede pública atendidos pelos profissionais em formação	<b>742.350</b>	<b>20.4000</b>	<b>297.000</b>	<b>501.000</b>

Fonte: CONSED (2005).

Aqui vimos, detalhadamente, a quantidade de municípios do estado do Pará que foram envolvidos nas três edições do Progestão, enfatizando o número de escolas das redes municipais e da rede estadual já atendido e o número de alunos por profissionais que

<sup>9</sup> Instituições formadoras.

participaram destas etapas da formação. Como vemos há um acréscimo significativo, com relação à tabela 1, no número de atendidos: municípios, escolas, gestores e alunos.

Consideramos, que o nível de ofertas vem sendo proporcional ao número de gestores em serviço que ainda não foram atendidos, e a consolidação do Programa no Estado, como Especialização, tendo à frente deste processo a UEPA – Universidade do Estado do Pará (SEDUC – PARÁ).

A terceira tabela apresenta o perfil da clientela atendida pelo Progestão em todo o Estado do Pará, considerando os diferentes profissionais (gestores, coordenadores pedagógicos, servidores da secretaria e outros).

**Tabela III – Clientela atendida**

	1ª edição	2ª edição	3ª edição	Total	%
Diretores de escola	707	190	50	947	47%
Vice-diretores	530	80	74	684	33%
Coordenadores pedagógicos	114	22	120	256	13%
Servidores da secretaria de educação	100	0	50	150	7%
Outros	0	8		8	0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.451</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>2.051</b>	<b>100%</b>

Fonte: CONSED (2005).

De acordo com a tabela, vimos que o Progestão amplia a sua intenção inicial de atender preferencialmente aos gestores escolares. Evidenciamos que o trabalho a ser desenvolvido se expande desde a sua primeira edição, quando vão ser incluídos profissionais dos diferentes segmentos da escola. Apresentando um perfil da clientela atendida, a tabela destaca que cerca de 80% dos diretores e vice-diretores das escolas públicas estaduais já foram atendidos.

Desta forma, verificamos de acordo com os dados demonstrados nas tabelas, que, no decorrer de cinco anos de sua implementação no Pará, o Progestão já atingiu os 143 municípios que compõem o estado, com um contingente de mais de 1.450 profissionais da educação e mais especificamente 1.237 gestores escolares.

## 1.6 O cenário da educação no Estado do Pará

A partir da caracterização que fizemos sobre a experiência do Progestão no Pará, acreditamos ser relevante falar, ainda que brevemente, do quadro político em que se inscreve a educação no Estado do Pará e da caracterização da gestão e de qual qualidade da educação se fala, para mostrar o papel da Progestão em tal contexto.

Considerando a década de 1990 como recorte temporal para nossas análises, emprestamos de Lima (2003)<sup>10</sup> e Santos (2005)<sup>11</sup> as considerações que aqui fazemos.

As diretrizes educacionais que se colocam para o Estado do Pará ao longo desta década seguem as diretrizes desenvolvidas no cenário da educação brasileira, conforme vimos anteriormente demarcado o atendimento às diferentes proporções e contornos que a especificam.

As autoras que orientam nossas incursões para composição deste cenário tomam como recorte temporal a década a que nos referimos, ressaltando que para esta área prevaleceram as formulações contidas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que vão proclamar como papel essencial para o desenvolvimento da educação a introdução de elementos que possam atuar para a construção de um ser humano mais harmonioso e autêntico, capaz de intervir diante de situações de exclusão, pobreza e opressões vivenciadas.

Deste modo, então, vejamos em uma de nossas referências, o que é proposto para a política educacional em nível nacional, para esta década.

*Nessa década, o governo assumiu o Estado brasileiro apresentando a política educacional em todos os níveis de ensino voltada para a qualidade da educação, com ênfase na eficiência e na competitividade, para a formação, treinamento e reciclagem de recursos humanos. A qualidade da educação teria que visar a*

---

<sup>10</sup> Artigo referente aos resultados da pesquisa: “A Relação entre Estado e Município na Implementação da Política Educacional: um estudo sobre o estado do Pará e sobre o Município de Belém – 1990/2000”.

<sup>11</sup> Texto sobre o título: A Política Educacional no Estado do Pará (2005).

*produtividade, com objetivos mercantis, que permeavam a discussão empresarial (LIMA, 2003: p 73, 74).*

Santos (2005), afirma que, no caso do Estado do Pará,

*de certa forma a tendência é refletir as políticas implementadas nacionalmente, mas em alguns aspectos ganha coloração específica em função de processos sociais e políticos que expressam a correlação de forças presentes na sociedade local (SANTOS, 2005: p.1).*

Vimos que as questões relativas à educação no Estado do Pará estão diretamente ligadas à recuperação e reorientação da política educacional, trabalhando na criação de um sistema de ensino que possa atuar para elevar a qualidade da educação ofertada no estado.

A instituição do Sistema de Ensino no Pará data de 1998 pela Lei 6.170 e tem como atribuição a normatização e coordenação da política educacional no Estado.

Sobre as diferentes instâncias que se estabelecem, e o acompanhamento do perfil do atendimento no estado, Santos (2005) identifica que

*de acordo com suas atribuições de normatização e coordenação da política educacional no Estado, o Sistema Estadual de Educação compreende ainda as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada e todas aquelas vinculadas ao Poder Público Municipal onde não houver Sistema próprio criado (SANTOS, 2005: p. 1).*

Ao longo do seu texto a autora vai, de acordo com os dados do Censo do INEP de 2004, caracterizar o perfil de atendimento educacional no estado do Pará por nível e modalidade de ensino, número de alunos matriculados por dependência administrativa, municipalização, dentre outros dados que caracterizam o atendimento educacional no Estado.

Especificamente sobre a caracterização da gestão, tema de nossas incursões, e sobre a qualidade da educação, Lima (2003) nos diz que

*Quanto à administração da escola, parece-nos que esta, na cultura política da administração escolar, é que seria a cultura da facção, na qual não existe reconhecimento de interesses gerais, ou seja, seria o reconhecimento de que a escola, como todos que participam da mesma, deveria ser a melhor. Isso é algo que deve ser administrado, caso contrário continuaremos a ter escolas algumas boas e outras péssimas (p. 82, 83).*

Esta indicação em muito revela a tendência que se instalou no Pará nessa década, no que diz respeito à implementação de programas, planos e projeto que apresentavam em seu bojo a intenção de concorrer para a elevação dos indicadores de qualidade e que pudessem de alguma forma contribuir para eliminar os problemas referentes à evasão, repetência etc, principalmente nas séries iniciais.

Para a SEDUC, a proposta que se mostrava como saída para a melhoria da qualidade do ensino ofertado seria, então, a implantação da “qualidade total” na educação. Entretanto esta orientação, nos moldes como se apresentava, excluía dos seus planos a proposta de gestão democrática da educação (LIMA, 2003).

Assim, evidenciamos que os aspectos que retratam a educação no Estado do Pará, conformando o seu projeto educativo estadual ao que se inscreve em nível nacional, sinalizam para uma educação numa direção que evidencia a melhoria da qualidade do ensino.

Tais aspectos concorrem para o atendimento do discurso da qualidade que demarcou a década de 90 e que satisfaz em muito à lógica gerencial proposta para a educação, que desqualifica e se afasta da possibilidade de efetivas melhorias do ensino, dentro de uma perspectiva democratizante da educação. Ao que tudo indica aqui, também, vimos reafirmada a hipótese que conduz nossa pesquisa até o presente momento.

Esta breve identificação da educação no contexto do Estado do Pará teve como objetivo maior evidenciar o papel da gestão neste cenário. Transitaremos, a partir de agora, pelo campo da gestão escolar democrática e por algumas de suas especificidades.

## CAPÍTULO II – A “GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA” EM REVISTA

*Deveríamos ter muita cautela, hoje, quando usamos a palavra “democracia”. [...] O fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude (COUTINHO, 2001:12).*

### 2.1. Um olhar para a gestão

Para empreendermos uma abordagem que retrate a gestão, sobretudo a gestão escolar, consideramos de fundamental importância consultar os estudos realizados por autores como Oliveira (2002), Santos (2000) e Paro (2003), que trazem à baila a temática em questão e fazem um resgate profundo da gestão escolar, problematizando a administração escolar e o movimento que a constitui no Brasil.

Enveredamos por este caminho para que pudéssemos compreender um pouco mais a profusão de idéias e conceitos apresentados neste campo e que chegam muitas vezes a causar sérias confusões quando da sua utilização e dos sentidos que as diferentes terminologias vão assumindo em contextos similares ou díspares.

Esse esforço é necessário para que possamos esclarecer as nossas referências sobre a gestão escolar, numa perspectiva democratizante.

Como vimos, a década de 80 foi um período fecundo no que diz respeito à abertura política, às lutas dos trabalhadores e a conquistas, principalmente para a educação pública, cujas manifestações tiveram como bandeira de luta as mudanças preconizadas para a gestão e a organização da educação, e ainda a valorização do magistério.

É neste período, e mais especificamente na Constituição Federal de 88, que vai emergir e ser formalizada a expressão “gestão democrática da educação”, que vai significar *a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar (OLIVEIRA, 2002: p. 136).*

Segundo a autora, é a partir desse momento que a gestão democrática da educação vai se instituir como campo de assimilação política, reconhecendo que a escola é espaço fecundo para que isso ocorra.

Enfatiza ela que essa passagem do campo prioritariamente técnico para um espaço de explicitação da política vai repercutir diretamente nas teorias que se colocam no âmbito da administração escolar e que, nos últimos anos, *vimos pouco a pouco a Administração Escolar ir arrefecendo-se ante a emergência da gestão educacional* (Idem, p.136).

Contudo, sabemos que a efetivação dessa prática autônoma de gerir os espaços educacionais, ainda não se constitui numa realidade que existente em todas as escolas públicas brasileiras, porque varia muito de acordo com a rotina normativa instituída por cada sistema. Em muitos casos, as perspectivas da administração escolar, com discretas reformulações é que são apresentadas numa como democratizante.

Sobre a compreensão da realidade que demarca as discussões a respeito das diferentes perspectivas, a autora nos diz que:

*embora haja pouca pesquisa especificamente sobre o assunto, o que se percebe é um entendimento quase tácito entre os pesquisadores da área de que o termo “gestão” é mais amplo e aberto que “administração”, sendo ainda o segundo carregado de conotação técnica, o que predominou nas décadas anteriores como orientação para as escolas. Nesse sentido, a gestão implicaria participação e, portanto, a presença da política na escola* (OLIVEIRA, 2002: p 137).

Neste sentido, buscamos, entre outras referências, explicitar o significado de cada um desses termos.

Partimos inicialmente da aceção da palavra “administração”, apresentada no Dicionário da Língua Portuguesa – Holanda (1999) como vindo do latim *administratio*.

Administração significa, então,



*ação de administrar; gestão de negócios públicos ou particulares; governo, regência; conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar a estrutura e funcionamento de uma organização (empresa, órgão público, etc) (HOLANDA, 1999: 53).*

Partindo da definição acima relacionada, parece-nos razoável emprestar a ponderação feita por Paro.

*Iniciando, pois, por considerá-la em seu sentido geral, podemos afirmar que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados (2003: p, 18).*

Nesse sentido, salientamos a definição de administração que se coaduna a esta e que entende a administração como

*coordenação da ação coletiva por intermédio do uso racional dos meios para atingir um fim determinado, envolvendo assim a gestão e racionalização. E a administração escolar como um conjunto de decisões de interesses da escola (SANTOS, 2000. p. 6).*

Portanto inferimos que a racionalização no uso dos recursos é a marca da administração. Entretanto é preciso que nossas ponderações analíticas sejam feitas considerando a evolução histórica que movimenta e dá sentido às diferentes manifestações da vida, entendendo a administração como atividade exclusivamente humana, já que somente o homem tem a capacidade de racionalizar e planejar as suas ações.

Quanto à gestão, o Dicionário da Língua Portuguesa – Holanda (1999) informa que a palavra vem do latim *gestione* e significa *ato de gerir; gerência, administração* (p. 985).

É em Cury (1997) que vamos nos apoiar para a ampliação do termo, quando nos instiga a extrapolar a significação da gestão como o ato de administrar algo. Para este autor, embutida nesta ação está a possibilidade de produzir, de criar, algo, o que pode ser

compreendido adentrando um pouco mais na constituição da palavra, derivada, segundo ele, de *gestio*, do termo *gerere*, que é trazer em si, produzir. Neste sentido, sinaliza para a superação dos condicionantes que configuram os diferentes entendimentos acerca dos significados do termo em questão.

Assim, também entendemos que esta luta deve se dar no sentido de compor um só processo. No caso da gestão, de que esta possa estar diretamente ligada à idéia de democracia, da colação da participação coletiva como ponto central deste processo, como indica Paro,

*de modo que avanços em um dos campos levem a avanços no outro, de forma contínua e interdependente* (PARO, 2002: p. 27).

Evidenciamos a importância de estabelecer as devidas ponderações, a fim de que as mesmas nos permitissem identificar as diferenciações necessárias apresentadas com relação à administração e à gestão, embora em alguns casos tais conceitos pareçam ser sinônimos e sejam utilizados como tais.

Ainda que pese o fato de que as escolas sejam anteriores à constituição da ciência da Administração, chamamos atenção para o caráter empresarial que vem demarcando o termo “gestão” e para a forma como sistematicamente a sua apropriação vem sendo incorporada aos espaços educativos (SANTOS, 2000).

Consideramos que as discussões que têm sido apresentadas sobre a administração escolar<sup>12</sup>, em razão da evolução da sociedade e do papel que assume o Estado, ao regulamentar e traçar as diretrizes para o funcionamento geral do conjunto de sistemas a ele subordinado, se afinam cada vez mais às várias teorias da administração e às novas formas de se pensar a educação, pela via empresarial, que vão sendo incorporadas como

---

<sup>12</sup> Aqui referendamos Santos (2002) e Paro (2003) que, de forma crítica e elucidativa, situam, entre outros aspectos, as múltiplas determinações econômicas e sociais da administração escolar.

próprias dos processos de gestão, traduzidas pelos modelos empresariais. Sobre isso, vale ressaltar que, de maneira geral, de acordo com Paro,

*...pode-se considerar que as colocações acerca do problema da Administração Escolar, no Brasil, tendem a se movimentar entre duas posições antagônicas: de um lado, a defesa dos procedimentos administrativos na escola sob forma de adesão ao emprego, aí, dos princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa capitalista; de outro, a negação da necessidade e conveniência da própria administração na situação escolar (2003, p: 11).*

Os estudos realizados no Brasil a partir da década de setenta na área da gestão escolar têm sido significativos e vêm se efetivando como referências sobre a prática democrática das gestões, sobretudo na década de 1980, considerando a gestão escolar dentro de uma perspectiva democrática com características e exigências próprias<sup>13</sup>.

Para ampliação da discussão sobre a gestão escolar recorreremos, ainda, à leitura de Bruno (2002), que a faz de maneira refinada e nos remete às constantes variações e às especificidades suscitadas pelos vários modelos de gestão, os quais se modernizam a cada dia e revelam, entre os seus diferentes mecanismos, processos que permeiam a ampliação da participação e da autonomia como artifícios que, caracterizando, descaracterizam tais modelos.

Entendemos que os artefatos de que trata são a **participação** e a **autonomia**, apresentados como fundamentos essenciais da gestão escolar, por se constituírem em caminhos para uma sociedade verdadeiramente democrática, sobretudo da gestão escolar democrática, foco de nossas análises.

Conforme Paro (2001), é importante resgataremos a gestão democrática entendendo-a como produto das ações e das vontades de seus agentes, que está diretamente ligada à função social da escola, tendo como objetivo uma política pedagógica e

---

<sup>13</sup> Santos (2000, 2002 e 2003), Paro (1996, 2001 e 2002), Oliveira (2002, 2003), entre outros.

administrativa voltada para a orientação de processos de participação das comunidades local e escolar.

As referências teóricas em que se desenha o Progestão revelam-se, explicitamente, referenciadas na idéia de gestão democrática, enfatizando o que define a Constituição Federal e o que referenda a LDB como princípios para a gestão democrática do ensino público. E mais, diz estar assentada na idéia de que *escola, democracia e gestão caminham juntas. Não se pode pensar em democracia sem gestão democrática da escola, e vice-versa* (Módulo I, p. 72) <sup>14</sup>.

Inicialmente, caracterizamos a gestão escolar como uma ação do processo educativo, entendendo este enquanto ação humana que tem como função social a capacidade de intervir na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, na qual todas as partes interessadas possam ser ouvidas e as decisões sejam partilhadas rumo ao cumprimento da função social e dos objetivos da educação em uma sociedade democrática, conforme Oliveira (2002).

Neste sentido, a gestão escolar está intimamente ligada às questões que se referem à articulação da função social, e do papel da escola com as especificidades e as demandas da comunidade.

O Progestão, ao longo dos seus documentos, revela a necessidade de resgatarmos a importância da questão da gestão escolar democrática, mostrando que:

*A expressão “gestão democrática do ensino” sintetiza diferentes formas de participação coletiva das comunidades escolar e local nos processos de administração dos recursos (financeiros, de pessoal, de patrimônio) e na construção dos projetos educacionais* (Módulo II, p. 43) <sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Módulo cuja autoria é de Penin e Vieira (2001).

<sup>15</sup> Módulo cuja autoria é Dourado & Duarte (2001).

O Programa afirma ainda que o modo como a gestão é exercida pode ser fortalecido por meio do desenvolvimento de ações que se encaminhem para:

- promover, articular e envolver as pessoas na gestão escolar.
- Desenvolver as instituições de deliberação coletiva que integram os sistemas de ensino (Módulo II, p. 43).

Para o Progestão, quanto mais participação houver, quanto mais pessoas estiverem envolvidas e dispuserem de autonomia para discutir, propor e colocar em prática as suas decisões, mais democracia (Módulo II).

Este é o conteúdo que vai compor o pensamento expresso nos diferentes documentos que constituem a base teórica do Programa<sup>16</sup>, elaborado por um grupo de autores brasileiros que são pesquisadores da educação, respeitados dentro das suas áreas de pesquisa, alguns deles identificados como progressistas, por exemplo, Fernando Dourado, Marisa Duarte, Sônia Penin, Sofia Lerche.

Ao longo do nosso percurso investigativo, não percebemos a presença de abismos teóricos ou grandes divergências entre os autores dos módulos, o que pôde ser observado por meio da unidade que se estabelece entre os nove módulos de estudo que compõem o material didático do Progestão.

Entretanto registramos, uma marca nos módulos do Progestão, uma confusão de referências e autores que vão ser utilizados pelos diferentes teóricos dos módulos trabalhados. Esses teóricos, em que buscam subsídios em documentos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, e do Relatório Jacques Delors, citam autores socialistas, como Antônio Gramsci, Paolo Nosella, Emir Sader. Indicam também a leitura de Ester Bufo, “que discute a concepção de cidadania

---

<sup>16</sup> Esta base é constituída de nove módulos de estudos. Cada um deles discute uma das temáticas de que trata o Programa, por exemplo: Módulo I – Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Módulo V – Como desenvolver os princípios da convivência democrática na escola?

produzida pela burguesia” e Paolo Nosella, “que foca suas análises na proposta revolucionária de Gramsci no sentido da **extinção do velho cidadão burguês que deverá ser substituído pelo novo cidadão socialista**” (Módulo V, p. 33 – grifo nosso). Estes e outros registros fazem parte das conclusões desta dissertação.

A unidade ou confusão ideológica de que falamos, traduzidas pela ótica de diferentes autores, identificam claramente as referências adotadas pelo Progestão, o que nos impôs maiores cuidados e uma grande dificuldade na localização do democrático e o do não-democrático no Programa.

A recuperação das referências da gestão escolar democrática foi necessária e central na execução deste estudo, pois é ela que permite o aprofundamento do conteúdo do Programa em questão.

Do diálogo que estabelecemos com os diferentes teóricos eleitos como referência para as discussões sobre Gestão Democrática (Paro, 1996, 2001, 2002; Santos, 2000, 2002 e 2003; e Oliveira, 2002 e 2003); adotamos como princípios fundamentais para uma gestão democrática:

- a) o entendimento de democracia em sua processualidade;
- b) a ampliação do poder coletivo – gestão democrática e participativa;
- c) a existência de condições que assegurem a igualdade, e a participação coletiva para ampliação de melhorias na qualidade administrativa;
- d) a existência de canais de comunicação claros, transparentes e que chegue a todos.

Acreditamos que estes princípios contribuíram para o estabelecimento de uma relação entre os diferentes elementos teóricos apresentados pelo Programa. Esta possibilidade nos permitiu, em alguns momentos, o confronto entre algumas das referências utilizadas pelo Progestão como sugestão para a construção de práticas gestoras

pautadas em princípios democráticos e para a observação da realidade educativa em que se inserem tais práticas.

Sobre essa realidade, os autores que adotamos como referência falam das múltiplas contradições e barreiras que se instalam para o estabelecimento do convívio democrático no âmbito da escola. Na proposição do Progestão, muitas dessas barreiras podem ser superadas a partir da ação do gestor, visto como um grande regente desta “orquestra” escolar.

Enquanto o Progestão indica que a figura do gestor e a sua capacidade de liderança são fundamentais para a legitimação do convívio democrático nas escolas, (Módulo V, 2001<sup>17</sup>), nossas referências, em diferentes obras, dizem que é preciso analisar de forma muito criteriosa a responsabilidade do gestor na promoção das mudanças na escola.

Paro ressalta que essa convivência democrática se faz na prática e é fruto das relações que se estabelecem independentemente de quem está no poder ou do amparo legal que a constitua, embora isso também deva ser considerado.

*A participação democrática não se dá espontaneamente; sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem mas também incentivem práticas dentro da escola pública. Isso parece tanto mais necessário quanto mais considerarmos nossa sociedade, com tradição de autoritarismo, poder altamente concentrado e de exclusão nas discussões e decisões. (PARO, 2002: p. 22).*

Inquietara-nos também as ditas possibilidades de fortalecimento de práticas escolares democráticas apregoadas pelo Programa, reveladas a partir da introdução de novos elementos teóricos que se fazem presentes em todo o material didático que compõe o seu conjunto de documentos. Isto gerou interrogações quanto às formas de organização

---

<sup>17</sup> Módulo de autoria de Carvalho & Silva (2001).

propostas nos moldes da gestão empresarial e que se apresentam respaldadas pelo “discurso do democrático”, como comprovamos ao longo do nosso texto.

Parece-nos que é nessa perspectiva da gestão gerencial que o trabalho do gestor vem sendo apresentado pelo Progestão. O Programa nos diz que para o “bom” desempenho de suas funções, o gestor deve ser orientado para o surgimento de uma liderança bem-sucedida, onde ele deva *compreender seus próprios valores, aonde quer chegar e os caminhos que deve percorrer* (Módulo V, 2001: p. 25).

Neste sentido, o Programa vai traduzindo passo a passo alguns requisitos fundamentais para que o gestor possa construir esta liderança, tais como: capacidade de mediação; atualização permanente; zelo e organização administrativa; domínio orçamentário; poder de liderança; argumentos para negociação; regras de boa convivência; conhecimento ampliado; desenvolvimento de clima organizacional, etcd. No Módulo II, p. 92, consta qu:

*É importante que o gestor compreenda que o seu papel na escola deve ser o de líder democrático na coordenação dos processos pedagógicos educativos. Portanto, cabe-lhe a função de mediar a implementação dos espaços necessários às ações compartilhadas na escola. Compete ao gestor, como liderança na escola, coordenar as ações, integrá-las, promover a participação das comunidades local e escolar na consolidação de uma escola focada no sucesso e bem-estar do aluno e na realização dos sonhos, objetivos e metas coletivos* (Módulo II, p. 92).

Assim, para o Progestão, o gestor deve ser aquele que, além de exercer “muito” bem as funções de um líder no ambiente escolar, seja também um incentivador, compartilhador, propositor, mediador, administrador, contador, etc.

As questões apresentadas constituíram-se num esforço empreendido para ampliar as referências iniciais que tínhamos sobre a Gestão Democrática, delimitando-a ao campo da Gestão Escolar. Passemos agora para as referências do tema proposto, vista a partir da perspectiva legal que o constitui.



## 2.2 As referências legais

Como vimos, a prática da gestão democrática, antes de ser uma conquista da sociedade e dos profissionais da educação, constitui-se em dever destes, que estão atuando à frente das escolas e dos sistemas públicos de ensino no Brasil.

As referências legais para a democratização do ensino público se encontram, de forma geral, na Constituição Federal de 1988. de acordo com Pinheiro (2001),

*...Apesar de suas limitações, a nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, é democrática em muitos sentidos. É uma “carta de mistura”, contém avanços e retrocessos. Retrata o lado retrógrado da sociedade e o mais moderno. Com todas as contradições é ainda a Constituição que mais consagra direitos e incorpora conquistas sociais, apesar da defasagem observada pelo senador Afonso Arinos entre os avanços nos direitos civis e a ausência de garantia nos direitos sociais (PINHEIRO, 2001: p. 283, 284).*

Nesta Carta, a gestão escolar democrática do ensino público (art. 206) está referendada como um dos sete princípios fundamentais para se ministrar o ensino em nosso país e, por extensão, para gerir as escolas públicas.

Buscando ainda identificar o campo da legalidade, recorreremos à maior lei da educação no país, que é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96), na qual estão definidas as linhas a serem adotadas para o ordenamento da educação brasileira.

O princípio da gestão democrática, estabelecido na Constituição Brasileira, foi regulamentado pela LDB, cujos artigos 14 e 15 contêm os textos que se referem aos princípios relacionados à gestão democrática.

A LDB nos diz que a gestão democrática das escolas e dos sistemas de ensino deverá estar pautada pelo envolvimento dos profissionais da educação na elaboração coletiva de projetos pedagógicos; prevê também a ampliação da participação das

comunidades escolar e local nas diferentes representações colegiadas/equivalentes; assegura ainda às unidades públicas de ensino graus progressivos de autonomia no campo pedagógico, administrativo ou financeiro; neste último caso, de acordo com as diretrizes públicas traçadas. (SAVIANI, 2000).

As tentativas de práticas de gestão escolar democrática estão explicitadas nos documentos oficiais que normatizam a educação brasileira. Saviani (2000) indica que o discurso democrático é assumido pelo Estado e está presente nas falas oficiais, o que pode vir a colaborar para a efetivação de práticas gestoras com perfis democráticos, já que vários instrumentos legais podem ser construídos e utilizados pela comunidade escolar, a fim de contribuir com a consolidação da convivência e práticas democráticas na escola.

De acordo com o Progestão, para que ocorra a gestão democrática, acatadas as diretrizes legais, cada sistema de ensino tem autonomia para a elaboração de suas próprias normas de gestão democrática, e a característica prioritária a ser observada deve ser a da ampliação da participação (Módulo II).

A participação de que nos fala o Programa envolve os pais, os alunos, os professores, enfim, a comunidade escolar, contando também com as diferentes formas de representações colegiadas, ou outras entidades existentes (Módulo II).

Contudo, a hipótese que tem orientado nosso percurso investigativo é que o termo “democracia” por si só não assegura a efetivação de práticas gestoras “mais ou menos” democráticas apesar de estar presente nos diferentes documentos legais do Progestão e em um conjunto de discursos produzidos, quer sejam os que se traduzem no campo oficial, ainda que estrategicamente apresentados, quer sejam aqueles oriundos dos segmentos mais críticos da sociedade, em quaisquer que sejam os campos de atuação e debate.

O que dissemos pode ser claramente evidenciado quando observamos a trajetória da gestão escolar e também de acordo com o itinerário que vem demarcando as reformas

educacionais no Brasil e a sua relação com a gestão democrática, conforme é possível verifica nos escritos de Vieira (2000).

### **2.3 Ensaio histórico: contornando as políticas educacionais no contexto brasileiro, de 1980 a 1990**

*Partimos do pressuposto que na compreensão da política educacional brasileira é necessário proceder a um movimento de resgate histórico que, muitas vezes, comporta um retorno às origens de nossa educação. Isto porque boa parte dos nossos problemas contemporâneos encontra suas origens no passado e nas formas de configuração da sociedade brasileira, ao longo de seu processo de organização. É óbvio que, se buscamos compreender os tempos de transição, este esforço deve ser relativizado, sob pena de nos perdermos. Ou seja, não cabe num estudo do presente esgotar a lógica do passado, mas antes tê-la em mente, procurando atentar, para os contornos que o ontem desenha para o hoje, observando a re-significação que o presente imprime às diferentes políticas que vão sendo delineadas (VIEIRA, 2000: P. 27).*

Desde os primórdios da colonização portuguesa no Brasil até os dias atuais, as diferentes transições políticas, sociais e econômicas vivenciadas configuraram-se em um regime híbrido, que transita entre o autoritarismo e a democracia, entre a ditadura militar e a democracia.

Cury (2001) afirma que o processo de modernização capitalista brasileiro prolonga até hoje formas coloniais de estruturação do Estado, ao mesmo tempo em que vai reformulando a sua forma de atuação para intervir no processo de expansão capitalista. Sem romper com o passado, as oligarquias, sob nova roupagem, se modernizam para se manter no poder e enfrentar a transição para a modernidade.

Na educação, observamos o patrimonialismo que historicamente tem demarcado o Estrado brasileiro, aumentando cada vez mais a ausência da dimensão pública nas instituições estatais.

Podemos evidenciar o caráter ambíguo de que falamos quando verificamos a relação estabelecida desde os primórdios entre o papel do Estado/Igreja na República e a relação privado/confessional no Brasil Colônia (CURY, 2001).

Nesta perspectiva, são recorrentes as análises do legado que nos foi deixado, fortemente marcado pela dominação, que deixou raízes profundas nas diferentes estruturas da política e da sociedade brasileira sobre as quais confluíram um conjunto de reformas emanadas das elites dominantes que tiveram, e ainda hoje têm, implicações sobre toda a sociedade (AZEVEDO, apud OLIVEIRA, D & DUARTE, M. R. T., 2001). Para a educação, por exemplo, as implementações têm acontecido de forma gradativa e segmentada, e sobre as mesmas orientações.

*A lógica assumida pelas reformas estruturais que a educação pública vai viver no Brasil em todos os âmbitos (administrativos, financeiro, pedagógico) e níveis (básica e superiores) tem um mesmo vetor. Os conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência serão importados das teorias administrativas para as pedagógicas (OLIVEIRA, 2002. p. 95, 96).*

O raciocínio efficientista, fortemente incorporado pelas reformas empreendidas nos anos 1990, é sentido, sobretudo, na administração escolar, que vai importar os modelos de organização e administração empresarial adotados.

É neste panorama contemporâneo de profundas transformações, observadas nos diferentes campos da sociedade, como na economia e na cultura, que evidenciamos as que se referem ao campo educacional, prioritariamente à gestão escolar democrática, diretamente relacionada ao nosso objeto de pesquisa.

As décadas de 1980/1990 devem ser compreendidas como cenário histórico do Progestão, permeadas por amplas reformas. Padrões e modelos orientadores de novas práticas são, então, tomados como norteadores de comportamentos a serem seguidos em

todos os campos de ação do Estado, incluindo aqui o educacional, interessando, sobretudo, aos grupos que se alternam como dirigentes da sociedade.

*Com efeito, a combinação do neoliberalismo com a ideologia da globalização criou disposições ideológicas assentadas em valores, normas, atitudes, aptidões, que, apesar de aparentemente corresponderem ao interesse de todos, interessa mais particularmente ao grupo dirigente (LEHER, 2002: p. 197).*

O conjunto de sucessivas reformas que vimos experimentando, principalmente as educacionais, tem sido fortemente marcado pelo seu caráter ambíguo. Acima nos referimos à caracterização das reformas no campo administrativo, aqui destacamos a separação entre a educação básica e o ensino superior, o que demarca ainda mais a cisão e o desenvolvimento de duas modalidades de ensino, como se fossem dois sistemas diferenciados, criando uma divisão indesejável, porque ambas compõem uma unidade, sendo a educação básica o alicerce para a chegada ao superior. (OLIVEIRA, 2001).

Adentrando com maior profundidade nas discussões sobre as reformas observamos em alguns momentos o seu caráter inovador e, em outros, que elas se colocam como instrumentos de perpetuação de práticas conformadoras das políticas de dominação.

Esta dualidade parece estar a serviço da configuração de uma tendência moderna de gerenciamento das políticas públicas, que encontra seus fundamentos nos pressupostos do ideário neoliberal, o qual pode ser assim identificado.

*O neoliberalismo veio propor uma mudança ao papel do Estado, sustentando que o mercado deveria substituir a política, o monetarismo substituiria o keynesianismo, e, portanto, o Estado mínimo deveria suceder o Estado de Bem Estar. Esta proposta devolve ao indivíduo, segundo os neoliberais, o poder de decisão econômica e social, garantiria a eficácia das instituições públicas desgastadas pelo Estado de Bem Estar (AGUIAR, 2004: p.2).*

A fim de assegurar as mudanças que propõe para o Estado, o neoliberalismo vai ainda sugerir estratégias que procurem garantir a sua efetivação. Assim,

*O neoliberalismo definiu algumas estratégias para solucionar a crise. Uma delas é lançar mão da privatização dos setores públicos. Isto teoricamente diminui os gastos do Estado e incentiva a livre competição do mercado. (...) Outra estratégia importante para solucionar a crise oferecida pelo neoliberalismo é a retirada do governo das decisões econômicas, garantindo os interesses dos setores privados da economia. (...) (IDEM).*

Para a educação, o neoliberalismo propõe ações que vão se conferir-lhe a idéia de mercado, desobrigando o Estado de ser o seu maior responsável, estimulando dessa forma a sua privatização.

*As propostas neoliberais quanto à política educacional seguem a lógica de mercado, restringindo a ação do Estado à garantia da educação básica, e deixando os outros níveis sujeitos as leis de oferta e procura. (IBIDEM).*

Neste sentido, o neoliberalismo desponta como característica primordial desta tendência modernizadora do Estado e vai, de forma categórica, definir estratégias para a superação da crise econômica e do modelo de administração da máquina estatal, além de configurar novas práticas para os diferentes segmentos da sociedade.

Algumas destas “novas” práticas podem ser verificadas no campo das políticas educacionais, reestruturadas a partir de contornos estabelecidos pelo modelo neoliberal, que se apresenta como elemento nucleador de tais orientações e que se impõe como modelo de desenvolvimento econômico e social.

A década de 1980 pode ser considerada como um período assinalado por conquistas democráticas nos diferentes segmentos da sociedade brasileira. Na educação pública, os movimentos organizados dos trabalhadores da área foram marcados pelas greves, que expressavam a luta por mudanças, pela gestão escolar democrática, pelo reconhecimento dos profissionais da educação e pela redefinição de sua identidade como trabalhadores.

Tais movimentos ganharam força e atuaram de maneira articulada, a despeito das contradições internas que caracterizavam as diretrizes oficiais, que compreende a democratização como uma necessidade de imprimir maior racionalização a gestão da educação (OLIVEIRA, 2002).

A democratização da educação vai ser compreendida pelos educadores na ótica da gestão escolar democrática, requerida como algo capaz de contribuir com formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas no modo de administrar os recursos e as responsabilidades exigidas pela escola (IDEM, 2002).

Estes profissionais reconhecem nestas orientações, sobretudo na década de 1990, as similitudes com um amplo conjunto de reformas implementadas no cenário mundial, com suas marcas traduzidas por políticas de cunho imperialista, que adotam os princípios da expansão da economia para os diferentes segmentos da sociedade e que se sustenta forjando instrumentos de pseudodemocracia, que possui suas raízes no autoritarismo, e se legitima por meio de mecanismos de coação legal, delineando as orientações que permeiam as diferentes esferas sociais (OLIVEIRA, 2002).

Impactados por estas formulações, os sistemas de ensino brasileiro tiveram que renovar as suas referências e orientações e assumir como função social prioritária a preparação de sujeitos aptos ao desempenho de seu papel na nova configuração de sociedade (SHIROMA et al, 2002).

Na perspectiva da implementação e consolidação de um novo espaço econômico, as mudanças requeridas por tais transformações vão exigir dos trabalhadores uma qualificação que seja diferenciada.

*Sem dúvida, as transformações no processo produtivo, que decorrem das mudanças tecnológicas e organizacionais no trabalho, no contexto de uma nova ordem mundial caracterizada sobretudo pela globalização da economia, refletem-se na qualificação exigida do trabalhador para sua inserção no mercado de trabalho (SOUSA, 2001: p. 278).*

Porém sabemos que isto não vai contribuir para a redução da exclusão dos trabalhadores que se encontram fora do mercado de trabalho e nem amenizar o abismo que se acentua cada vez mais, quando muitos destes profissionais estão fora do mercado de trabalho.

*No entanto, esse mercado de trabalho está cada vez mais excludente e certamente demanda uma educação de qualidade para parcela reduzida de trabalhadores, comportando, portanto, a idéia de diferenciação da qualidade de ensino a ser oferecida pelas escolas de um mesmo sistema de ensino (IDEM, 2001).*

Desta forma, fica clara a necessidade de ajustamento da educação segundo os ditames da lógica neoliberal, que vai atrelar a sua importância ao desenvolvimento econômico, o que compromete e desvirtua a função social da escola como um espaço de transformações. A mesma autora afirma que *atrelar a importância da educação ao desenvolvimento econômico é reduzir a escola a um espaço de reprodução social (IBIDEM).*

No campo da política educacional brasileira, as orientações legais vão sendo redesenhadas em função dos diferentes momentos políticos que demarcaram este período da história do País e que foram impactados, especialmente, pela transição política vivenciada.

Esta etapa histórica de nossa sociedade foi caracterizada por três momentos administrativos diferenciados: as gestões dos presidentes Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Certamente os contornos que ganham as formulações oficiais, no campo teórico, ou na sua legitimação, são desenhados considerando o movimento que os circunscreveu (VIEIRA, 2000).

Nesse cenário, o Estado implementou as suas formulações. Ao mesmo tempo em que sinalizou para a condenação de práticas antidemocráticas, confirmou e ampliou a instalação de instrumentos de perpetuação da dominação burguesa e acirramento das



desigualdades sociais, assumindo ao mesmo tempo o papel de promotor de desigualdades e de agente responsável por satisfazer algumas das necessidades essenciais para a diminuição dessas desigualdades, com a ampliação de políticas de cunho compensatório, num movimento reativo de curto prazo, como historicamente vem acontecendo (IDEM).

São muitas as contradições que demarcam o campo educacional brasileiro, entre elas as distorções com relação à garantia de acesso e de permanência dos alunos na escola, característica que se arrasta ao longo da história da educação brasileira como uma barreira para a instituição do convívio democrático nos espaços educativos. Em consequência, *o Estado brasileiro não se revelou, ainda, capaz de democratizar o ensino, estando distante da organização de uma educação pública democrática de âmbito nacional* (SAVIANI, 1997: P. 7).

As determinações das políticas públicas implementadas em nosso país vêm sendo orientadas e sustentadas em parte por organismos internacionais como BID<sup>18</sup>, BIRD<sup>19</sup>, Unesco<sup>20</sup> e CEPAL<sup>21</sup>, que desenham as práticas a serem perseguidas pelos diferentes segmentos e atores sociais, por meio da elaboração de programas e estratégias de financiamento que determinam as diretrizes norteadoras de ações desenvolvidas entre os segmentos envolvidos, em consonância e apoio das elites dirigentes brasileiras.

*Por saber-se que o Brasil, assim como a América Latina, está enfrentando uma grave crise econômica e institucional e, por consequência desta crise, está atrelado às imposições das instituições econômicas estrangeiras, como: Banco Mundial e FMI<sup>22</sup>, que assumem o papel, por sua vez, de ditar um conjunto de políticas as quais deverão ser adotadas pelos países pobres, com profundos e negativos impactos sociais sobre suas sociedades. Assim é que, comandadas pela racionalidade financeira, as políticas direcionadas para a educação brasileira vigentes repousam não mais no reconhecimento da universalidade do*

---

<sup>18</sup> BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>19</sup> BIRD - Banco Interamericano de Reconstrução para o Desenvolvimento ou Banco Mundial.

<sup>20</sup> UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

<sup>21</sup> CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

<sup>22</sup> FMI - Fundo Monetário Internacional.

*direito à educação em todos os níveis, mas no princípio da equidade, cujo significado real é o tratamento diferenciado e a negação desta universalidade de acordo com as verdadeiras intenções dos que manipulam as regras do jogo econômico* (KUENZER, 1998: p. 08).

A partir destas orientações, alguns princípios se configuram em diretrizes políticas oficiais orientadoras de práticas educativas adequadas à racionalidade financeira citada por Kuenzer.

Como resistência a esta conjuntura, ampliaram-se as discussões sobre a gestão democrática para o ensino, reafirmando a bandeira de luta trazida desde a década de 70 do século passado, com forte participação dos diversos movimentos sociais organizados, como ANPAE, ANPED, ANDES e ANFOPE, que têm sua trajetória marcada pelo compromisso com a educação e com a ampliação constante dos espaços de debates e lutas em defesa da escola pública e de qualidade, e por uma gestão democrática (ANFOPE, 2001), (ANPAE, 2004).

Segundo Lima (2002), os princípios que sustentam as políticas reivindicadas por essas e outras instituições de luta da sociedade estão pautados na gestão democrática, entendida aqui como um canal aberto de participação, engajamento e tomada de decisão coletiva, capaz de ampliar o envolvimento dos diferentes segmentos que compõem a comunidade educacional; construído no sentido do reconhecimento e da ação conjunta com órgãos colegiados e afins, descentralizando, ouvindo, ampliando e estabelecendo novas possibilidades de comunicação permanente entre os mesmos.

Muito tem sido feito pelos educadores brasileiros, em âmbito nacional e no Estado do Pará<sup>23</sup>, no sentido de aprofundar o conhecimento e o entendimento acerca do

---

<sup>23</sup> Destacamos as apresentações de trabalhos feitas em dezembro de 2002, durante o I Seminário Internacional sobre Política Educacional e Currículo, das quais ressaltamos aqueles apresentados no GT de Políticas Públicas Educacionais por Terezinha Santos, “Autonomia, Participação, Determinações Superiores e Gestão Democrática: construindo um novo cenário na educação”; Rosângela Lima, “O Perfil de Intervenção das Políticas Educacionais Estadual e Municipal”; Telma Barroso, “Relações de Colaboração no

desenvolvimento da gestão, como prática democrática no campo da educação, na tentativa de superar os preceitos de uma democracia débil e formal, configurados no Brasil, pós-ditadura militar. Esta deve ser uma exigência permanente do trabalho do educador e que vem ao encontro das perspectivas dos profissionais da educação e dos movimentos que demarcam uma trajetória de lutas neste território.

É necessário considerar a idéia de gestão escolar democrática que tem sido utilizada como referência pelos movimentos sociais que buscam uma radicalização da democratização da gestão escolar. Estudos como os de Oliveira (2001, 2002), a revelam como recurso capaz de ampliar as ações educativas que venham satisfazer a vontade de seus atores, algo que possa ser visto como uma possibilidade de satisfação das suas necessidades, entendendo-a como um instrumento e ao mesmo tempo como prática democrática dentro do processo educativo, caracterizando-se prioritariamente como ação humana que facilita a construção de uma sociedade na qual possamos viver de forma mais justa.

Alguns estudos realizados no Brasil na área de gestão escolar ganharam destaque a partir da década de setenta e meados de oitenta e atualmente vêm apresentando avanços significativos, e se efetivando como referências para a prática democrática das gestões nas escolas, considerando-a, a partir de um amplo processo de lutas empreendidas pelos trabalhadores da educação. Entre eles, destacamos alguns dos nomes que sistematicamente vêm realizando pesquisas nesta área, como: Oliveira (2002, 2003), Paro (1996, 2001, 2002) e Santos (2002, 2003, 2004, 2005).

---

Estado do Pará e as Políticas Públicas para a Educação”; Carlos Paixão, “Os sentidos e significados da moral positivista nas políticas públicas da educação brasileira do século XIX”; Dirk Jurgen Oesselmann, “Variações Sobre Democracia: observações acerca da atuação de conselhos escolares em Belém”; e Ivanilde Apoluceno, “O «multicultural» e a «inclusão» na política educacional brasileira: a situação da educação especial”.

Como vimos, a gestão do ensino nas escolas e das políticas públicas tem sido permeada por um caráter ambíguo que pode ser evidenciado ao longo da história da educação em nosso país.

Neste sentido acompanhamos, de um lado, a resistência dos movimentos sociais organizados, que lutam pela ampliação da democracia na educação, e, de um outro, a implementação de políticas educacionais que desmobilizam e descaracterizam as diferentes representações destes movimentos. E, ainda, a conjugação da bandeira de lutas dos trabalhadores em educação sendo difundida, muitas vezes, como elemento constituinte das ações dos segmentos mais retrógrados da sociedade brasileira, conforme indica Oliveira (2002).

Nesta perspectiva, o Progestão traz as marcas das ambigüidades presentes nas políticas educacionais, sobretudo das que se instituíram nos anos 1980-1990, refletindo os avanços e os limites próprios do momento conjuntural vivenciado, e dos embates travados entre os movimentos sociais e as políticas neoliberais.

#### **2.4 Recuperando alguns conceitos**

Neste momento, consideramos oportuno recuperar alguns conceitos que vêm orientando as nossas reflexões e que poderão esclarecer quais os pressupostos em que nos apoiamos durante a realização de nossos estudos.

A citação que fazemos ao iniciarmos este Capítulo dos nossos estudos, que emprestamos de Carlos Nelson Coutinho (2002), nos fala da cautela que devemos ter quando do uso da palavra democracia, que nem sempre significa que efetivamente se acredite nela, e sim que se generalizou que se trata de uma virtude.

O autor também nos alerta para o sentido de ampliação constante da participação e do engajamento, tendo em vista a construção de uma outra sociedade, pautada em ideais

solidários, o que serve para desmistificarmos a possibilidade de se fazer democracia independente da ação e do envolvimento dos diferentes atores sociais.

Assim, trabalhamos, no sentido de recuperar alguns conceitos que caracterizam a gestão escolar democrática para dar seqüência aos nossos estudos, buscando balizas para a elucidação dos pressupostos aos quais nos apoiamos na realização de nossa pesquisa.

#### **2.4.1 Sobre a Democracia**

A palavra democracia vem do grego *demokratia*, que significa “governo do povo”, na Grécia, especialmente em Atenas ocorre, a experiência de tentar viver a forma mais aproximada de democracia direta, que, segundo Bobbio (1987), pode ser vista como aquela que engloba todas as formas de participação no poder.

Não se pode dizer, no entanto, que ela tenha assegurado a participação de todos, de forma direta, na tomada de decisões, pois, embora em alguns momentos o povo ateniense pudesse decidir sobre quase tudo, ele efetivamente não exercia diretamente o seu poder, considerando que quem representava o povo na Democracia Ateniense eram os cidadãos livres e adultos, portanto uma minoria que elegia aqueles que iriam exercer o poder, em nome do “povo” (BOBBIO, 1987: p. 150).

Sobre este conceito, consideremos, apoiando-nos em Bobbio (1993: p. 319-329), as diversas perspectivas que têm prevalecido historicamente. Destacamos que com relação à teoria da democracia confluem três tradições históricas, as quais, juntas, compõem o conjunto das referências da democracia contemporânea e que, sinteticamente, podem ser assim apresentadas:

- a) A teoria clássica, ou Aristotélica, segundo a qual a democracia é afirmada como o governo do povo, de todos os cidadãos, distinguindo-se da idéia de monarquia e de aristocracia, como governo de poucos.

- b) A teoria medieval, de origem romana, marcada pela contraposição entre as idéias de que ou o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou o poder deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior.
- c) A teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno e segundo a qual a democracia nada mais é que uma forma de República.

Historicamente, define-se Democracia sob diferentes perspectivas. A sua importância, o seu significado e as suas características políticas, sociais e ideológicas, constituem uma discussão que tem sido feita constantemente e reformulada nas diferentes épocas da história da humanidade, o que dificulta qualquer pretensão de compreensão dada como “definitiva” sobre o conceito.

Para se discutir democracia, consideramos fundamental que se observe a trajetória na qual essa temática se inscreve.

Outros teóricos também se destacam neste panorama de construção conceitual de democracia, como veremos a seguir, de modo que se tornam perceptíveis a evolução e a ampliação do conceito, o que reforça o entendimento do suposto do qual partimos.

Segundo Benjamin Constant (apud COUTINHO, 2002), a Democracia é a liberdade de participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública da qual todos participam, onde todos debatem, onde todos são ao mesmo tempo governantes e governados.

Para Tocqueville (apud COUTINHO, 2002), a igualdade de condições, o fato de que os indivíduos sejam equalizados nas condições materiais de vida e se sintam como iguais é uma lei, um desígnio divino, é uma coisa que nós não podemos impedir que ocorra. Para este intelectual, a democracia é inevitável.

Lukács (apud COUTINHO, 2002) diz que a democracia deve ser entendida como um processo, não como um estado. Destacamos que é esta idéia de democracia como processo que vem orientando nossos estudos, e orientará nossas análises sobre o Progestão.

A partir desta evolução, Coutinho (2002) verifica que a democracia não é um valor universal; universal é o processo de democratização que se expressa, essencialmente, numa crescente socialização da participação política, o que reafirma a nossa escolha por esta concepção de democracia.

Desse entendimento, destacamos o caráter processual do conceito de democracia, como movimento de permanente ampliação da participação política dos indivíduos.

Diferente, portanto, da perspectiva de Joseph Schumpeter (apud COUTINHO, 2002:19), para quem a democracia consiste apenas num método peculiar de seleção das elites através de eleições periódicas. Segundo este teórico, democracia passaria a ser *o cumprimento de regras do jogo, sendo a principal delas a existência de eleições periódicas, nas quais o povo escolhe entre elites*. Essa perspectiva legitima como democrática apenas a institucionalização de instrumentos de eleição, como forma de participação popular nas decisões.

Neste quadro traçado, a democracia se reduz, de acordo com algumas formulações abordadas, à existência de regras formais e de representação, que excluem explicitamente a idéia de soberania popular. Desta forma, as noções que se apresentam assentadas nesse referencial excludente, expressam um panorama formal de democracia.

Não tivemos aqui a finalidade de contrapor democracia e antidemocracia e nem os teóricos que a conceituam. Em vez disso, buscamos resgatar a dinamicidade do conceito e demonstrar que não é novo o fato de que a democracia faz parte do discurso de muitos, e ainda que são poucos os atores e projetos políticos que se contrapõem abertamente à democracia.

Sabendo que o discurso da Democracia é assumido por muitos e que seu conceito vem sendo largamente ampliado e traduzido como universal, e muitas vezes como algo dado, buscamos, a partir da ampliação dos estudos sobre este conceito, estabelecer algumas referências teóricas que se colocam como suporte teórico para nossa pesquisa. Sinteticamente nosso entendimento de democracia pressupõe:

- Um processo dinâmico;
- Com relação à escola, a elevação do nível da formação escolar e do desempenho dos alunos;
- Algo que permite a permanente ampliação do poder coletivo;
- Uma condição que assegure a igualdade, a participação coletiva de todos na ampliação dos bens coletivamente criados, numa dimensão social e, conseqüentemente, econômica;
- Idéia de soberania popular.

Este conceito assim é trabalhado como central no processo de construção do nosso quadro de referências, o qual, durante este percurso, apresentou como ponto nodal um conjunto de amplas e diferentes definições, aspectos que parecem evidenciar em muitos momentos um campo de convergência entre as tantas referências aqui apresentadas, o que nos encaminha a concordar com Bobbio (1993), quando nos diz:

*... o único ponto sobre o qual uns e outros poderiam convir é que Democracia perfeita – que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto – deveria ser simultaneamente formal e substancial (BOBBIO, 1993: p. 329).*

Entretanto, renovamos nossa crença de que a democracia pode existir e a busca pela sua construção colabora com a produção de sentido à história da humanidade. Para tal, apoiamo-nos no que disse Herbert de Souza (1996: p.66) sobre a democracia: “*seus atores existem, seu enredo está sendo escrito a cada dia por milhões de mãos e consciências*”.



A partir deste momento, passamos a organizar algumas das muitas tipologias de democracia que foram reunidas ao longo do nosso percurso.

Precisamos dizer que buscamos, aqui, ampliar o nosso entendimento acerca das diferentes acepções de democracia.

### **Democracia**

Segundo Bobbio (1987), nenhum discurso que venha a ser utilizado na tentativa de explicitar o significado de democracia poderá ser considerado conclusivo se não se der conta de que deverá ser visto como um conjunto de instituições caracterizadas pelas diferentes respostas dadas a diferentes perguntas, como: “Quem é que governa?”, “Como governa?”, “Para quem governa?”, e “Por que governa?”.

Aqui apresentamos a idéia de democracia tal como indica Lukács (apud COUTINHO, 2002), que a compreende como um processo, não como um estado. Assim, ela é vista como um processo crescente de socialização da participação política.

Tal perspectiva de democracia vai ao encontro do que diz Paro (2001: p. 10), o qual a entende como mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços utilizados para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente.

Esta tem sido a idéia de democracia enquanto processo de ampliação crescente de participação que adotamos como referencial. Acreditamos que é a partir do entendimento do seu caráter processual que novas e diferentes possibilidades de ampliação da participação e da socialização dos valores historicamente construídos, poderão ser erigidos.

### **Democracia Formal**

A democracia formal caracteriza-se como um regime marcado pelos fins ou valores em direção aos quais um determinado grupo político tende e opera.

Pode ser entendida associada à idéia de liberdade preconizada por Rousseau (1987), ou seja como sendo a possibilidade de o indivíduo participar na formação do governo, com a criação de uma esfera pública, na qual todos têm os mesmos direitos. Aqui, delimitaremos a democracia formal como *um método ou um conjunto de regras e procedimentos para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas, ou seja, das decisões que abrangem toda a comunidade* (BOBBIO, 1993: p. 326). É a pressuposição de que a existência de um elenco de “regras do jogo” garante a democracia.

### **Democracia substancial**

Entende-se por democracia substancial aquela que faz referência prevalentemente a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo. É mais um governo para o povo (BOBBIO, 1993: p. 328 – 329).

Podemos caracterizar, ainda segundo o mesmo autor (1987), a distinção entre democracia formal e democracia substancial, pelo fato de a primeira dizer respeito à forma de governo e a segunda ao conteúdo desta forma. Ambos os significados encontram fusão na teoria de democracia rousseauiana, na qual cujo o ideal igualitário inspirador, realiza-se na vontade geral, o que os torna historicamente legítimos.

### **Democracia representativa**

Podemos caracterizar a democracia representativa como aquela que se refere a “com respeito ao ‘que coisa’. Aquela em que o representante legalmente instituído sinaliza os interesses gerais de uma sociedade, e não os interesses particulares” (BOBBIO, 2004: p. 59).

O autor afirma que o grande defeito da democracia representativa, se comparada à democracia direta, onde são consideradas as disposições que atendam aos interesses do próprio indivíduo, está na tendência à formação de pequenas oligarquias, que são os

comitês dirigentes de diferentes partidos, o que reduz a participação. Entende esse aspecto como uma falha que pode ser corrigida pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si (Idem. p. 73).

### **Democracia direta**

Para existir democracia direta é preciso que o indivíduo participe, ele mesmo, das deliberações que lhe dizem respeito. É preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário (BOBBIO 2004: p. 63).

Cabe, neste momento, enfatizar, recorrendo a Bobbio (2003):

*“... Que o problema da democracia, nas suas características, de sua importância ou desimportância é, como se vê, antigo. Tão antigo quanto a reflexão sobre as coisas da política, tendo sido reposto e reformulado em todas as épocas”* (p. 320).

Desta forma, é imprescindível a tomada de consciência de que a participação é o elemento fundante nesta representação de democracia, e que de modo algum poderá ser evidenciada se esta não for a tônica da sua efetivação.

Bobbio (2004) ressalta a caracterização e o significado que tomam a democracia representativa e a democracia direta, dizendo que são tantos e de tal ordem, que não se pode pôr os problemas em termos de “ou”, da escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia direta possível. O problema da passagem de uma para a outra somente pode ser posto por meio de um contínuo, no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda (p. 64), o que vem reforçar a idéia de democracia como processo quando nos apresenta a idéia de um constante continuar.

Incomoda-nos a idéia de democracia formal, que em nossa hipótese inicial parece revelar o conteúdo do Programa de Capacitação de Gestores Escolares. Tal referência, caso assim se confirme, impede a ampliação da participação efetiva da comunidade escolar na

gestão dos espaços educativos e busca a legitimação das relações de poder instituídas no âmbito onde são implementadas.

Entretanto, essa possibilidade não interessa a uma sociedade que luta por democracia e nem ajuda na consolidação de práticas comprometidas com a construção de um futuro de solidariedade e justiça, pois justifica a realidade dada, sem se comprometer com ações que se encaminhem em sentido contrário.

Tal perspectiva de democracia formal se satisfaz com a institucionalização de espaços de participação da comunidade sem reconhecer as dificuldades para tal, ou a qualidade da mesma. Esta abordagem, tal como preconizava Rousseau (1987), parte da consideração do indivíduo atomizado e do contrato social como um ato absolutamente voluntário e livre. Desta forma, a simples institucionalização de espaços de diálogo na comunidade é apresentada como garantia de democracia, mesmo que este diálogo não se concretize ou se efetive de modo limitado (NASCIMENTO, 1997).

A perspectiva de democracia formal aqui apresentada se confronta com a idéia de democracia como processo de *ampliação crescente da participação popular, ou, como os marxistas italianos chamam, pela socialização da política* (COUTINHO, 2002: 17 – grifos do autor).

#### **2.4.2 Sobre a Gestão Escolar Democrática**

Para ampliação do conceito de gestão democrática da escola, consideramos importante resgatar a idéia de que ela deva ser compreendida como produto das ações e das vontades de seus agentes, como prática diretamente ligada à função social da escola e que traz como objetivo um projeto político e administrativo voltado para a orientação de processos de participação da comunidade que a constitui.

Em relação à gestão escolar democrática, em princípio, parece que algumas condições vêm sinalizando para a sua prática. Dentre estas condições, o Progestão indica algumas que podem aqui ser descritas:

1. transparência nas informações e ampliação dos canais de comunicação;
2. indicação de algumas formas de controle e de avaliações;
3. ampliação dos debates e votações das decisões de forma coletiva;
4. normas de gestão construídas por meio de um processo democrático mais amplo;
5. maior participação da sociedade, e controle social na efetividade das ações. (CONSED, 2001).

Dessa forma, a gestão democrática faz parte de um processo coletivo e totalizante, cujo requisito principal seria a ampliação efetiva da participação do maior número possível de pessoas nele envolvidas, o que sugere um imbricamento entre as dimensões social e subjetiva na construção das regras do jogo democrático e no exercício das práticas administrativas, principalmente porque não se concebe mais a democracia como um produto acabado, mas como um processo em permanente construção, historicamente definido e eternamente inacabado (FORTUNA, 2002: p. 149).

Como observa Coutinho (2002: p. 12), a questão que se coloca hoje é em geral não nos assumirmos autoritários, a pauta do dia é ser “democrático”. Precisamos ter clareza de que esta assunção não significa a crença efetiva na democracia, ou que se pratiquem princípios que se encaminhem no sentido de práticas democráticas, mas, sobretudo, que se generalizou o reconhecimento da democracia como uma virtude. Talvez por isso ela seja objeto da retórica de muitos, mas que, com extrema frequência, seu uso tem revelado pouquíssimo ou nenhum significado.

Isto não significa que acreditemos na possibilidade de uma única via de construção da gestão democrática, nem que esta possa ser verificada com o mesmo formato em diferentes espaços e tempos, o que está prescrito acima é que esta perspectiva de gestão democrática que é a que está presente nos discursos oficiais, em sua trajetória histórica, parece não estar ajudando na consolidação de práticas comprometidas com a construção de um futuro de solidariedade e justiça, pois vem tentando cada vez mais racionalizar a realidade dada e, até certo ponto, não tem se comprometido com as mesmas.

Fica caracterizado, então, que, nesta perspectiva da democracia formal, entendida, conforme visto anteriormente, como responsável por congregar um conjunto de regras que possam formalizar as práticas e as decisões políticas, partindo da significação explicitada por Bobbio (1993: p. 319-329), o que vale é a instituição de ações que se encaminhem no sentido de conformação de tal prática.

Nesta direção, o nível de satisfação vai se constituindo intencionalmente, e a institucionalização de espaços de participação da comunidade vai sendo estabelecida sem que, contudo, sejam reconhecidos os pressupostos para esta participação ou a qualidade desta.

#### **2.4.3 Sobre a democratização da gestão escolar**

Com o fim do período militar no Brasil e com a condenação generalizada das práticas autoritárias e centralizadoras, parecem ter desaparecido das falas dos formuladores de políticas, dos gestores educacionais e dos teóricos da educação perspectivas não democráticas de gestão escolar. Para confirmar o que dizemos, basta verificarmos as orientações presentes na gestão da educação básica e superior tentando compreendê-las no âmbito das formulações de políticas públicas, dentro do quadro de reformas empreendidas pelo Governo de FHC (OLIVEIRA, 2001: p. 89 – 112).

As décadas de 1970 e 1980 foram fortemente marcadas por: abertura política, organização de sindicatos, movimentos de luta pela educação, igualdade de direitos e gestão democrática, entre outras tantas lutas e algumas conquistas.

O direito à educação pública e gratuita foi paulatinamente ampliado entre os anos 70 e 80. Até a Lei nº 5692/71 o direito à educação pública e gratuita, e conseqüentemente a obrigação do Estado em ofertá-la, restringia-se a quatro anos de escolaridade (FERREIRA & AGUIAR, 2001).

A palavra de ordem dos movimentos sociais organizados dos educadores, que historicamente exigiam uma “escola com gestão democrática”, na década de 80, passou a compor a retórica também dos políticos e formuladores da educação nacional.

Tal situação impôs maiores dificuldades para a identificação clara do que caracterizaria esta “gestão democrática”, pois diferentes formulações passaram a ser apresentadas como construções comprometidas com este princípio, diferentes práticas também foram efetivadas objetivando promover a democratização da gestão escolar. Às vezes, perspectivas conflitantes foram colocadas como referenciadas nesse princípio (PARO, 2001), o que é perfeitamente aceitável, considerando que:

*... a prática administrativa no Brasil, em especial a administração escolar, possui também suas raízes no autoritarismo da sociedade política, que se fundamenta na coação legal, o que enfatiza essa dimensão técnica – “neutra” –, que tem orientado a ação administrativa em direção ao centralismo burocrático, ocultando sua dimensão político intencional, oposta ao trabalho participativo (OLIVEIRA, 2001: p. 148).*

Resgata-se, assim, a idéia da gestão escolar como instrumento e prática democrática no processo educativo, que tem por função social intervir na construção de uma sociedade em que todas as partes interessadas possam ser ouvidas e as decisões sejam partilhadas rumo ao cumprimento da função social e dos objetivos da educação para a construção de processos sociais mais democráticos.

*...voltando para a questão da gestão escolar, é possível afirmar que, para dar conta de seu papel, ela precisa ser, pelo menos, duplamente democrática. Por um lado, porque ela se situa no campo das relações sociais onde, como vimos, torna-se ilegítimo o tipo de relação que não seja de cooperação entre os envolvidos. Por outro, porque, (...) a característica essencial da gestão é a mediação para a concretização de fins; sendo seu fim a educação e tendo esta um necessário componente democrático, é preciso que exista coerência entre o objetivo e a mediação que lhe possibilita a realização, posto que fins democráticos não podem ser alcançados de forma autoritária (PARO, 2001: p. 52)*

No entanto, não há o mesmo sentido quando a ANPED e a ANFOPE, por exemplo, defendem a *gestão democrática como instrumento de luta contra a gestão autoritária na escola* (ANFOPE, 2000: p.13) e alguns organismos internacionais, como o Banco Mundial, fazem coro, como que referendando.

Consideramos que eles não estão falando da mesma democracia e que há a necessidade do estabelecimento de diferenciações dos conceitos com os quais estão trabalhando e dos seus diferentes usos nos discursos educacionais.

O que dissemos pode ser evidenciado com a publicação do Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI, sob o título “Educação – um tesouro a descobrir”, o Relatório Jacques Delors, como ficou conhecido, iniciado em março de 1993 e concluído em setembro de 1996, que nos diz que:

*...a Comissão considera as políticas educativas um processo permanente de enriquecimento dos conhecimentos, do saber-fazer, mas também, e talvez em primeiro lugar, como uma via privilegiada de construção da própria pessoa, das relações entre os indivíduos, grupos e nações (DELORS, 1999: p.12).*

Se assim consideramos, podemos dizer que a gestão democrática pode a princípio ser encarada como algo que se constitui partindo da prática, em especial, a gestão escolar democrática, que deve estar circunscrita sob um processo coletivo e totalizante, e que, segundo Oliveira (2002), tem como principal característica a efetiva participação de todos.



Enfatizamos que nenhum projeto que pressuponha democratização será consolidado se não tiver o efetivo comprometimento com a construção da autonomia<sup>24</sup> da escola, ampliando a participação<sup>25</sup> e o engajamento dos diferentes atores que compõem um determinado espaço social, num processo permanente e contínuo de articulação entre os ideais de democracia a serem buscados e os elementos propostos para a sua construção.

Para tanto, é preciso compreender a escola como um espaço político de lutas, de tensões e distensões. Santos nos diz que a autonomia deve ser vista

*Como valor de crescimento pessoal, espiritual e profissional, que poderá concretizar o planejamento democrático. É uma participação ativa e não apenas presencial, pois sem discussão e diálogo não se constrói democracia. A autonomia é um princípio e condição essencial para que isso se concretize (SANTOS, 2003: p.34).*

O suposto de que o discurso da democracia e da gestão escolar democrática tem sido assumido por muitos de nós sem que seus princípios fundamentais sejam observados pode ser amplamente percebido nos documentos do Progestão.

O conceito que permeia as inferências sobre democracia está contido em todos os módulos de estudo, e aparece como algo que pode ser considerado universalmente aceito (Módulo I). Se encarada desta forma, a democracia estaria, como já nos reportamos, a serviço de todos, independentemente do desejo ou vontades particulares.

Neste sentido, as análises e reflexões aqui apresentadas tomaram por base as políticas públicas propostas para a educação e as exigências articuladas a elas, por conta da introdução de novos instrumentos organizacionais e gerenciais, conforme as formulações do Programa, bem como as mediações por ele indicadas.

---

<sup>24</sup> Segundo o Progestão, a autonomia da escola ocorre à medida que existe a capacidade de a instrução assumir suas possibilidades, tornando-se mais competente no seu fazer pedagógico (MARÇAL & SOUZA, 2001).

<sup>25</sup> Para o Progestão, a participação é a tomada de decisão de forma coletiva, em que todos os segmentos da escola estão envolvidos. Os diversos segmentos considerados são: alunos, pais, professores, gestores, funcionários e representantes da comunidade local (IDEM, 2001).

O Programa, em diferentes documentos e nos seus materiais didáticos, afirma que tem compromisso com a construção de práticas de gestão escolar democráticas, portanto o suposto de uma proposta de gestão democrática que referendamos ao longo do nosso texto nada mais é do que aquilo que vem sendo apregoado por ele, e esta é uma das descobertas que pretendemos com a pesquisa que estamos realizando<sup>26</sup>, ou seja, compreender de que democracia fala o Progestão?

Assim, precisamos ter cuidado com a responsabilidade que é dada aos projetos que se encaminhem no sentido da criação de perspectivas democratizantes. Não basta somente aumentar o número de envolvidos nestes processos. É necessário que estejam efetivamente engajados e que se criem as condições para tal envolvimento, o que requer um conjunto de fatores determinantes.

---

<sup>26</sup> Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará – UFPA, na linha de Políticas Públicas Educacionais, com o tema O “PROGESTÃO” no contexto da modernização do Estado brasileiro: eixo para mudanças ou para o ajuste da permanência.

## CAPÍTULO III – AS MEDIAÇÕES DA DEMOCRACIA DO PROGESTÃO

*Se aprendesse qualquer coisa, necessitaria aprender mais, e nunca ficaria satisfeito (RAMOS, 1976: p. 23).*

### 3.1 Do que falamos?

Considerando nosso foco de análise, o PROGESTÃO – Programa de Capacitação de Gestores Escolares, discutiremos aqui, ainda que existam outras formas de mediação e democratização da gestão escolar, as propostas pelo Programa como: o Projeto Pedagógico, os Conselhos Escolares e a Eleição Direta para Diretores.

Buscamos com isto desvendar as suas matrizes teóricas e perceber possíveis implicações para as práticas dos gestores educacionais, por meio da análise de alguns elementos que pressupõem a democratização da gestão escolar.

Sabemos que nenhuma forma de gestão escolar, por mais progressista que se proponha, poderá ser evidenciada como democrática e autônoma se não forem revelados os processos de construção das práticas que também se encaminhem neste sentido e que possam ser fortalecidas por meio do estabelecimento de canais de comunicação ativos e permanentes entre os diferentes segmentos e sujeitos que compõem os espaços onde estejam acontecendo. Isso porque a gestão necessita estar atrelada a um conjunto de ações.

Como explicita Fischer:

*... a gestão é um ato relacional que se estabelece entre pessoas, em espaços e tempos relativamente delimitados, objetivando realizações e expressando interesses de indivíduos, grupos e coletividade... (FISCHER, 2002: p.29).*

O foco central de nossa abordagem está voltado para os diferentes elementos de mediação que viabilizam a gestão democrática ou, melhor dizendo, a democratização da gestão, considerando a importância da sua efetivação nos espaços educativos.

O conceito de gestão escolar democrática defendido por Bruno (2002) evidencia a importância do envolvimento dos diferentes trabalhadores da educação na consolidação de processos democráticos na esfera educativa.

Para esta autora, a participação e a gestão democrática da educação não podem ser entendidas como elementos constitutivos de mais uma técnica de gestão do trabalho, como um conjunto de ações pensadas e elaboradas por alguns, para que em seguida sejam executadas por outros. Esta forma de proceder, segundo ela, não se encaminha para a ampliação da participação dos sujeitos nas ações que se referem aos espaços educativos.

Partindo deste suposto, é premente a necessidade de que a gestão escolar democrática seja encarada como um processo de ampliação crescente de participação, tomada de decisão, compartilhamento e ações coletivas que se revelam no que estamos chamando de instrumentos de mediação para uma gestão democrática. Segundo Cury (1992), é desta forma que a educação pode se articular com o todo, atuando, assim, com o fim de colaborar *ativamente para (re)produzir e produzir relações sociais*, ainda que isto, por si só, não se estabeleça como condição primeira e nem suficiente para dirigir as ações capazes de produzir mudanças.

Nesta perspectiva e tendo como material de pesquisa a base documental que subsidiou o Programa, destacamos alguns dos elementos a que se referem e que aglutinam muitas das expectativas que até o momento foram destacadas.

Indicamos, entre eles, as mediações que, por conterem um conjunto das referências citadas, pressupõem, segundo o Progestão, estratégias de consolidação de práticas de uma Gestão Escolar Democrática, tais como: o Projeto Pedagógico – PP, Conselho Escolar e Eleição Direta Para Diretores, mediações que apresentamos no curso deste capítulo.

Revelamos, neste momento, nossa tentativa de discutir idéias que possam facilitar o entendimento das possibilidades de construção de gestão escolar democrática expostas pelo Progestão, em seus princípios norteadores e concepções adotadas.

Destacamos que, ao longo deste capítulo, estaremos tratando de cada uma das mediações acima, confrontando-as com os autores que compõem nossas referências, buscando confirmar a hipótese inicial de que o Progestão se coloca como uma mediação por meio da qual se busca implementar a lógica gerencial nas escolas públicas brasileiras.

### **3.2 Algumas mediações para uma Gestão Escolar Democrática no Progestão**

O destaque dado às mediações para a construção de uma gestão democrática, que foi valorizada pelo Progestão, pressupõe que elas só poderiam ser perceptíveis a partir de um aprofundamento sobre o conceito de democracia, enfatizando, a possibilidade do reconhecimento daquele que foi utilizado como referência pelo Programa.

A intenção, ao empreendermos análises sobre os diferentes instrumentos, foi a de verificarmos se as mediações propostas para a gestão educacional contribuem mais para a ampliação da participação da comunidade escolar na administração dos espaços educativos ou se elas se colocam como ferramentas de uma concepção de democracia formal, servindo para a legitimação de práticas de gestão tradicionalmente consolidadas, reformatadas, e especialmente para ajustar a gestão da escola pública brasileira à lógica gerencial e que, talvez, possa levar ao desgaste da idéia de democracia.

Apresentaremos alguns dos elementos de democratização da gestão escolar explicitados pelo Progestão e que, segundo nossa pesquisa, têm funcionado como instrumento de mediação que se propõe a caracterizar, orientar e ampliar a participação da comunidade escolar em processos de gestão dos espaços escolares numa perspectiva democrática.

Tendo a democracia como a categoria central de nossa pesquisa, elegemos, de acordo com o que nos foi apresentado pelo Programa, os seguintes elementos de democratização: Projeto Pedagógico; Conselho Escolar e Eleição Direta para Diretores.

Para o entendimento destas mediações de democratização de gestão, buscamos subsídios teóricos em diversos autores, considerando para análise um elenco ofertado pelo próprio Progestão e um outro grupo de teóricos selecionado após a realização da revisão bibliográfica.

Para a discussão do PP, nossas referências foram Padilha (1998 e 2003) e Gandin (1983, 1991, e 2000), Santos (200), Cury (2001), Carvalho (2001), e Antunes (2002); para Conselhos Escolares: Paro (2001, 2002 e 2003), Santos (2000, 2002 e 2003) e Oliveira (2002 e 2003); para Gestão Escolar Democrática: ressaltamos ainda, as contribuições encontradas em Gadotti (1987, 1990, 1997 e 2001), que nos inspirou, no trânsito entre os diferentes temas aqui apresentados, sobretudo, nas discussões acerca de participação e autonomia; entre outras incursões feitas.

Destacamos que a opção de trabalharmos com Projeto Pedagógico, Conselho Escolar e Eleição Direta não intentou estabelecermos prioridades aleatoriamente. Antes, partimos da categorização daquilo que o Progestão, ao longo dos seus documentos, sugere como instrumentos de mediação da gestão democrática escolar, até chegarmos à investigação criteriosa daqueles elementos que foram recorrentes nesse percurso.

Vejamos desta feita o Projeto Político Pedagógico, o Conselho Escolar e, na seqüência, a Eleição Direta para Diretores.

Entendemos, como indicadores da presença da lógica gerencial, a aceitação de critérios próprios da empresa privada na administração da escola pública, tais como a idéia de eficiência e de eficácia do Sistema de Ensino, o foco nos resultados e não nos processos e a meritocracia.

Sob esta perspectiva, procura-se submeter toda a organização escolar aos critérios de competitividade e produtividade, bem como legitimar os mecanismos do mercado como referenciadores e orientadores das políticas das instituições escolares (MACHADO, 1995).

Gandini e Riscal (2002) dizem que, em relação à administração gerencial de resultados que se verifica na ação governamental brasileira da década de 90, está presente o empenho em atuar no sentido da adequação das demandas a uma política de resultados.

*a intervenção do Estado passa a ter como finalidade adequar as demandas sociais aos resultados da política e da administração econômica. As demandas de redistribuição de renda e político-sociais devem ser conciliadas com os imperativos de crescimento, modernização econômica, tecnológica e competitividade (GANDINI e RISCAL, 2002, p. 35).*

Krawczyk (2002), neste sentido, conduz para o campo educacional a questão requerida para dar “nova governabilidade da educação”<sup>27</sup>, explicando, por exemplo, que a política de descentralização apresentada para a escola reposiciona a instituição escolar e o Estado na produção político-educacional. “Nessa nova lógica de organização do sistema educativo, busca-se instaurar dispositivos e ações na gestão/governo institucional orientados pelos princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e participação” (KRAWCZYK, 2002, p. 65).

Para a autora, tais princípios teriam a sua origem na mudança do modelo de gestão da produção material do fordismo para o de Qualidade Total (modelo toyotista de produção). Ainda segundo ela, um dos pressupostos do modelo de gestão de Qualidade Total é a idéia de que

*uma boa gerência é a alma do êxito institucional. Isso vem sendo reforçado por várias pesquisas e ações governamentais (cursos de*

---

<sup>27</sup> Para esta autora a “nova governabilidade” seria uma tendência moderna de reestruturação do Estado e da organização e gestão do sistema educativo e da escola, sob o discurso da necessidade de realização de uma mudança estrutural sistêmica organizada sobre o princípio da descentralização em três dimensões das diferentes instâncias do governo: para os municípios, para as escolas e para o mercado.

*capacitação) que reproduzem a concentração de poder e responsabilidade na figura do diretor e, principalmente, intensificam o seu caráter administrativo e tecnocrático, em detrimento de seu caráter de educador (KRAWCZYK, 2002, p. 66).*

### 3.3 Os “compromissos” do Progestão e as mediações da gestão escolar democrática

O Progestão incorporou elementos contidos nas propostas dos movimentos sociais, particularmente, em relação aos princípios da gestão escolar democrática. Podemos conferir estes compromissos na afirmação do seu compromisso com a construção de uma **sociedade democrática**, pois “construir o Projeto Pedagógico da escola é construir também a convivência democrática” (Módulo II, p. 33).

Assim, a gestão escolar democrática se colocaria como meio para a construção de práticas democráticas amplas.

*O modelo democrático de gestão abrange o exercício do poder, incluindo os processos de planejamento, a tomada de decisão e dividindo responsabilidades. Nas escolas e nos sistemas de ensino, a gestão democrática tem por objetivo envolver todos os segmentos interessados na construção de propostas coletivas de educação (Módulo II, p. 15).*

O Progestão afirma a **gestão escolar democrática** como referência para a organização da escola brasileira e reconhece que a origem de tal perspectiva de gestão escolar está nos movimentos dos educadores, como se observa abaixo.

*Muitas de nossas leis representam fruto de lutas de educadores em seus movimentos coletivos. (...) A gestão escolar, numa perspectiva democrática, tem características e exigências próprias. Para efetivá-la, devemos observar procedimentos que promovam o envolvimento, o comprometimento e a participação das pessoas (Módulo II, p. 15).*

Quando propõe os procedimentos de implementação da gestão escolar democrática do ensino público, o Progestão visualiza a “igualdade de condições de acesso



e permanência, o pluralismo de idéias e um alto padrão de qualidade nas escolas” (Módulo II, p. 17).

Assim, a gestão escolar capaz de assegurar a ampla participação da comunidade na gestão da escola pública é apresentada como via para uma **educação de qualidade**.

*Nessa ótica, os processos de gestão da escola vão além da gestão administrativa. Esses processos procuram estimular a participação de diferentes pessoas e articular aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos para atingir um objetivo específico: promover uma educação de qualidade “que abranja os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (LDB, art. 1º) (Módulo II, p. 16).*

Ao propor a gestão escolar democrática, o Progestão reafirma o seu compromisso com os princípios fundantes da gestão democrática, tais como a **participação** e a **autonomia**.

*Uma gestão participativa do ensino público busca, pelo diálogo e pela mobilização, a criação do projeto Pedagógico com base em formas colegiadas e princípios de convivência democrática. (Módulo II, p. 18).*

Ele incorpora a idéia de **construção coletiva e participativa** como forma eficaz de construção do projeto pedagógico das escolas.

*Ressaltamos que o cotidiano de trabalho das escolas tem por referência um projeto pedagógico constituído coletivamente e o apreço as decisões tomadas pelos órgãos colegiados representativos. (...) a participação dos profissionais da educação deve ser assegurada e incentivada na preparação do projeto pedagógico da escola, assim como as comunidades escolar e local nos órgãos de decisão colegiada. (Módulo II, pp. 25 e 28).*

A **idéia de autonomia** também é recorrentemente recuperada pelo Progestão como um de seus princípios orientadores.

*Assim, autonomia é vista como a possibilidade e a capacidade institucional de as escolas implementarem projetos pedagógicos próprios, vinculados ao anseio dos segmentos que a compõem e articulados ao seu sistema de ensino e às diretrizes nacionais para a educação básica. A autonomia é exercida no âmbito das unidades escolares como processo de construção coletiva cotidiana desse projeto pedagógico (Módulo II, p. 69).*

*Ao exercer essa autonomia (autonomia pedagógica), a escola, consciente de sua missão, implementa um processo compartilhado de planejamento e responde por suas ações e seus resultados. Essa autonomia construída objetiva ampliar os espaços de decisão e participação da comunidade atendida pela escola, criando e desenvolvendo instâncias coletivas – como os conselhos escolares ou equivalentes – previstas no art. 14 da LDB (Módulo III, p. 18).*

Não nos parece suficiente, entretanto, que a afirmação de bandeiras históricas dos movimentos sociais representem o efetivo compromisso do Progestão com a gestão escolar democrática, com os processos participativos e com a autonomia da gestão escolar, mas entendemos que um processo de formação pode ser um componente importante para contribuir com tal perspectiva. Por outro lado, temos clareza de que não vai ser por meio de capacitações ou medidas eventuais isoladas e centradas na escola que se democratizarão as relações de poder e dos processos formativos, mas da conjugação de um conjunto de fatores que convirjam nesta direção.

Procuramos avançar em nossas análises verificando as mediações que o Progestão sugere para a materialização de seus efetivos compromissos. De qualquer modo, não podemos deixar de considerar a positividade dos compromissos assumidos.

### **3.4. O Progestão e a lógica gerencial**

Diferentemente do que indicariam os princípios assumidos, o Progestão constitui-se mais como uma ferramenta da lógica gerencial do que como mediação para a democratização dos espaços educativos.

Tal afirmação pode ser visualizada quando analisamos as indicações feitas para a efetivação das mediações da gestão democrática propostas: o projeto pedagógico, os conselhos escolares e as formas de indicação dos diretores.

### 3.4.1 A idéia de eficiência na administração escolar

Ao fazer as indicações para a implementação do **projeto (político) pedagógico** nas escolas públicas, o Progestão procura introduzir a idéia de eficiência na administração escolar, própria da lógica da empresa privada que enfatiza os resultados em vez dos processos.

Apesar de nos módulos iniciais, ser evidenciada a idéia de democracia como processo, na verdade indica-se que o planejamento deva ser orientado para os resultados.

*O que é Planejamento estratégico? Trata-se de um “(...) esforço disciplinado e consistente destinado a produzir decisões fundamentais e ações que guiem a organização escolar em seu modo de ser e de fazer, orientado para resultados com forte e abrangente visão de futuro” (Luck apud Módulo III, p. 95).*

Também um documento da Secretaria Executiva de Educação do Pará, em material preparado para a formação dos tutores do Progestão neste Estado, informa que este programa parte da realidade que “exige o aumento da eficiência e equidade dos sistemas de ensino, bem como a melhoria do padrão de qualidade das escolas públicas” (Pará/Seduc, 2002, p. 9).

*O programa foi elaborado para assegurar um **padrão comum de qualidade** na formação de gestores das escolas públicas de estados e municípios que, como você, tiveram oportunidade de participar desta proposta, buscando elevar o desempenho desses profissionais e, em conseqüência, a qualidade dos serviços e dos resultados das instituições que eles dirigem (Machado, 2001, p.11 – grifos nossos).*

Revela-se, portanto, a lógica que se propõe introduzir por meio do Progestão. Mais ainda, revela-se a concepção de qualidade com que trabalha o Programa,

notadamente pela idéia disseminada de padronizar modelos de gestão, a partir da formação dos dirigentes escolares.

O Progestão coloca-se como referência para a gestão escolar e para a eficiência financeira da escola, como se pode observar abaixo.

*Por essa afirmação do referido autor, pode-se constar que o planejamento financeiro de uma escola, quando elaborado e executado em consonância com seu PP, visando ao sucesso da aprendizagem dos alunos, busca transformar essa realidade concreta, com mais possibilidade de alcançar resultados positivos, que satisfaçam toda a comunidade escolar (Módulo VI. p. 29).*

Assim, o sucesso da aprendizagem dependeria, antes de mais nada, de um bom planejamento financeiro, tecnicamente bem feito. Isto é importante, mas não determinante para a melhoria das relações.

Krawczyk (2002), ao criticar uma suposta perspectiva técnica “neutra”, despolitizada, chama a atenção

*para a compreensão como a nova governabilidade educacional afeta as escolas e os estudantes e a necessidade de submeter a gestão a critérios não-mercantilistas para que seja possível conceber e concretizar uma governabilidade democrática pensada a partir dos desafios da educação escolar transformadora (KRAWCZYK, 2002, p. 65).*

Assim, devemos compreender que a escola não é lugar para a lógica da relação custo X benefício. Ela não pode se orientar pela busca da eficiência financeira, pois o resultado de sua dinâmica não deve ser o lucro, além do que não dá para atuarmos na direção do defeito zero, como os princípios da Qualidade Total preconizam..

Também no Guia do Progestão se informa que

*O Progestão equipara diferentes tipos de planejamento, tais como: planejamento estratégico, planejamento participativo e planejamento por resultados. Que são formas diferentes de se*

*conceber o planejamento escolar, correspondentes a diferentes lógicas (Módulo I, p. 106).*

### 3.4.2 O Progestão e as parcerias

O Progestão valoriza as parcerias como estratégia eficaz de construção da gestão escolar democrática, pois possibilita a participação da comunidade na vida da escola. As parcerias são, também, uma estratégia de enfrentamento dos problemas da escola pública (e de introdução da lógica gerencial).

*As informações quanto às parcerias já existentes e as possibilidades de parcerias futuras devem estar sempre disponíveis no momento da elaboração do projeto pedagógico e do calendário da escola e das definições curriculares. (...) A equipe gestora é responsável por assegurar a autonomia da escola diante dos novos parceiros, buscar novas oportunidades e articulá-las com os objetivos e as atividades do projeto pedagógico. (...) A participação desses setores na vida da escola é enriquecedora quando eles atendem a objetivos e interesses coletivos expressos no projeto pedagógico da escola (Módulo II, p.50).*

Em princípio, portanto, as parcerias seriam feitas em torno dos objetivos da escola, definidos em seu projeto pedagógico.

Quando definem estas parcerias, os autores falam em entidades sócio-culturais e entidades privadas como parceiros. Quando falam das necessidades das parcerias, ganham destaque os objetivos de captação de recursos e serviços, em vez da participação nos processos de decisões pedagógicas.

Apesar de os autores afirmarem que a participação desses setores na vida da escola é salutar, quando reforçam os objetivos da escola, a vinculação com qualquer parceiro pressupõe, sempre, uma relação de trocas.

O Progestão reconhece tais trocas e compromissos, pois enfatiza que:

*Hoje, uma das estratégias mais importantes de sobrevivência econômica é a parceria, uma troca de serviços entre empresas ou instituições objetivando benefícios mútuos. No sistema de*

*parceria, todas as partes envolvidas saem ganhando alguma coisa* (Módulo V, p. 98 – grifo nosso).

O caráter destas parcerias para o Progestão fica mais claro quando analisamos o Módulo V.

*Que papel desempenham as parcerias na construção da convivência democrática nas escolas? Elas representam importantes suportes na construção do PP das escolas porque promovem a integração escola-comunidade melhorando sensivelmente a qualidade do ensino e, cada vez mais, sua atuação como gestor. Em muitas escolas o PP é planejado por um conselho ou colegiado, formado por pais, professores e estudantes, sob coordenação do diretor* (Módulo IV, p. 78).

Utilizando como referência uma publicação da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, da Secretaria de Estado de Educação da Bahia<sup>28</sup>, os autores consideram que, entre as parcerias mais comuns nas escolas, destacam-se as campanhas desencadeadas por um parceiro em prol de uma ou mais escolas, a oferta de produtos e de serviços, espaço físico ou recursos humanos e materiais para a escola, a assessoria em projetos ou problemas específicos, patrocínios de equipes esportivas, grupos de teatro, excursões, campeonatos, festivais e feiras de ciências, prêmios oferecidos para alunos ou professores de uma ou mais escolas, oferta de bolsas de estudo para professores, produção de materiais didáticos ou de apoio, auxílios a alunos e suas famílias (Módulo V, p. 87-88). Também a prestação de serviços voluntários é colocada como uma parceria desejada (Módulo VI, p. 103).

Tais parcerias parecem estar bem adequadas à lógica neoliberal que propõe a minimização do Estado e a conseqüente desresponsabilização pelos serviços públicos básicos, como a educação. Essa afirmação fica mais clara na passagem abaixo.

---

<sup>28</sup> O Estado da Bahia vem tendo diferentes governos que se sucedem, desde a década de 90, sob a marca da influência política do “coronel” da política brasileira Antônio Carlos Magalhães, um dos mais influentes políticos liberais do país. O nome da Fundação citada é uma homenagem ao falecido filho deste líder da direita brasileira.

*Sabe-se que os recursos financeiros públicos às escolas públicas são, na maior parte das vezes, insuficientes para cobrir todos os investimentos de que necessita. E, no processo atual de construção de autonomia, cabe à escola não apenas buscar as fontes de financiamento público a que tem direito como, também, procurar na comunidade fontes alternativas de recursos financeiros que possam integrar os montantes necessários ao seu funcionamento em condições de melhor qualidade (Módulo VI, p. 97).*

E quais seriam as fontes adicionais de recursos propostas pelo Progestão? “Os pais dos alunos, o comércio local, as indústrias e empresas locais, os agentes comunitários e etc” (Módulo VI, p. 97). Para fazer esta captação de forma eficiente, o Programa sugere que o gestor deva elevar o seu conhecimento da economia de sua comunidade, do comércio e da indústria existente no local. Assim, “reforça seu caráter administrativo e tecnocrático em detrimento de seu papel de educador”, como afirma Krawczyk (2002, p. 65).

Por fim, o Progestão especifica os procedimentos para a melhor captação dos recursos, tais como a capacidade de negociação e o cumprimento dos acordos feitos.

O exemplo de parceria indicado é a experiência do Estado de Minas Gerais (Pacto de Minas pela Educação), em 1994. Esta parceria teria sido criada para obtenção de apoio da comunidade visando melhorar a qualidade da educação e aumentar o nível de conscientização a respeito das necessidades educacionais das crianças. Contou com o apoio do UNICEF, do Banco Mundial, de vários órgãos governamentais e de empresários (Módulo V, p. 89).

Machado (1994) revela que a lógica que se instala nas escolas de Minas Gerais, na década de 1990, é pautada na idéia de qualidade total da educação. Sobre a Pedagogia da Qualidade Total esta autora diz que seus reais objetivos são:

*a) favorecer a identificação do trabalhador com a sua atividade de trabalho e com a organização empresarial; b) preparar a organização para as mudanças tecnológicas e organizacionais exigidas pelo regime da produção integrada e flexível; c)*

*submeter toda a organização aos novos critérios internacionais de competitividade e produtividade; e d) legitimar o mecanismo do mercado como referenciador e orientador das políticas das instituições (Machado, 1994, p.150).*

Esta autora, que faz suas análises a partir da realidade de Minas Gerais, onde teria grande influência a pedagogia citada, a identifica-a como “a nova pedagogia do capital”.

Entre os parceiros indicados para as escolas (novamente se apoiando nas indicações da Fundação Luiz Eduardo Magalhães), o Progestão (Módulo V, p. 78) destaca as escolas mais próximas, associações comunitárias, agentes econômicos e associações comerciais e industriais, ONGs, e outras entidades públicas e privadas. Fica evidente a busca pela aproximação com os setores privados e as ONGs<sup>29</sup>.

*Uma escola que prevê em seu PP uma gama de atividades desportivas e ao mesmo tempo um grande investimento em arte e educação em algum momento vai ter que priorizar algo, fazendo alguns cortes em seu orçamento ou mobilizando outros parceiros. (Módulo V, p. 75).*

Também no Módulo II estão indicadas as parcerias a serem privilegiadas:

*A escola procura sempre parcerias com a comunidade – Sesc, IEL, Sebrae, Universidade Federal de Roraima e Secretarias do Governo Estadual – para suprir as limitações e necessidades de concretizar o seu projeto pedagógico. (Maria Toledo Dutra apud Módulo II, p. 34).*

As parcerias, portanto, são apontadas como uma das estratégias de enfrentamento da diminuição dos gastos públicos com a rede de educação básica.

### **3.4.3 O Progestão e as UExs**

Em outro módulo do Progestão, indica-se que as parcerias e as UEXs – Unidades Executoras poderiam compor “o casamento entre as escolas públicas e as entidades de direito privado” (Módulo VI, p. 20).

---

<sup>29</sup> Apesar de as universidades também serem citadas.



As UEXs entidades privadas, “exemplo típico de empresas e organizações que atuam no setor privado”, “formadas da integração da escola com a comunidade na qual está inserida”, credenciam a escola pública a receber e administrar recursos financeiros públicos, além de “arrecadar pela própria comunidade escolar, por meio de campanhas, cooperativas, quermesses etc” (Módulo VI, p 20). Essas seriam as entidades capazes de implementar a “eficiente lógica gerencial”, própria do setor privado.

Santos (2005) destaca, recuperando material originado do MEC, que uma das marcas das UExs é o voluntariado.

*(...) é uma organização constituída de voluntários e congrega pessoas com o interesse comum de promover o bom funcionamento da escola pública [...]. Participar das caixas escolares, associação de pais e mestres ou similares é exercitar a democracia e fazer um gesto de cidadania, bastando para isto apenas disposição e vontade de doar parte de seu tempo em busca da melhoria da educação, no plano individual, do seu filho e, no plano coletivo, da elevação de desempenho do ensino e da boa aplicação do dinheiro público (BRASIL, apud SANTOS, 2005, p. 9, grifos da autora).*

Também Silva (2005), em pesquisa recente, revela que as UExs, apesar de apresentarem um discurso em contrário, colocam-se como uma estratégia de introdução da lógica gerencial na gestão escolar, que vai contra a idéia de autonomia e de participação.

#### **3.4.4 A idéia de autonomia é instrumental**

Apesar de afirmar seu compromisso com a autonomia, o Progestão revela seus limites demarcados pela sua utilidade imediata à lógica que se quer implantar. Tal perspectiva instrumental pode ser observada, particularmente, quando, ao falar do lugar da escola pública na organização da educação básica. O Programa afirma que, para cumprir as suas finalidades, a escola deve organizar sua gestão

*com base em um conjunto de normas e procedimentos provenientes do sistema de administração pública da educação ao qual está vinculada. A vinculação da escola a esse sistema*

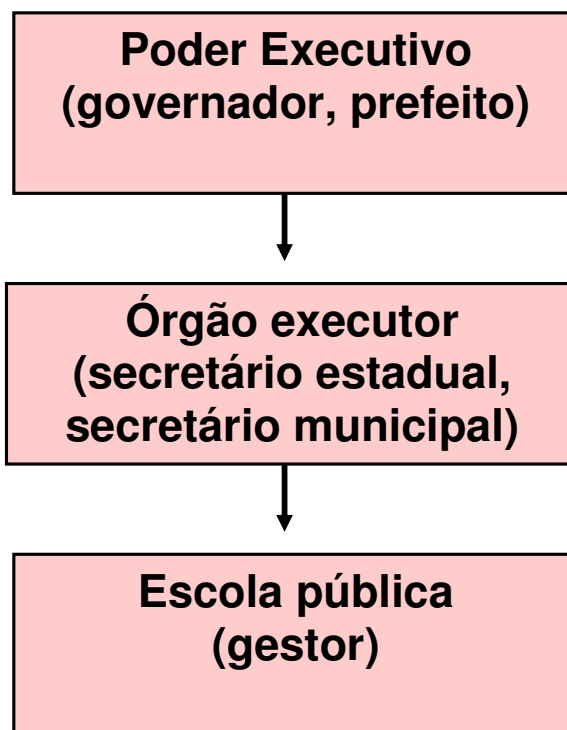
*condiciona-se ao maior ou menor grau de centralização ou descentralização da administração e ao estilo por elas desenvolvido. Assim, em certas administrações, nas quais a dependência da escola é mais forte, todas as decisões partem de uma autoridade formal e central, responsável pelas ações. Em outras, parte da autoridade formal é transferida proporcionando à escola maior autonomia (Módulo VI, p. 15).*

Na autonomia transferida, portanto concedida, admitem-se “certas administrações de maior centralização”. Ora, então a autonomia é um princípio que pode ou não ser mais ou menos implementado.

Também se percebe a restrição da autonomia quando, ao falar sobre as regras do financiamento da escola pública no Progestão, esta afirma que

*Assim, a escola está vinculada a uma administração central, com o dever de atender a todas as obrigações, funcionais, operacionais e de ordem hierárquica que lhe cabe, como especifica o direito administrativo (Módulo VI, p. 17).*

Em seguida a esta indicação, no Módulo é sugerido um diagrama que demonstra a hierarquia da vinculação da escola ao sistema de administração pública da educação. Tal diagrama (abaixo) consta de três quadros organizados verticalmente, um sobre o outro. A escola aparece na base.



Fonte: Módulo VI, p. 17.

A representação gráfica revela que a autonomia da escola se resume à execução das orientações do poder executivo e das Secretarias de Educação, reforçando a citada hierarquia tradicionalmente estabelecida.

Por fim, percebemos a instrumentalidade da autonomia quando se entende que não cabe à comunidade definir quando vai fazer as suas reuniões, o que significa que alguém já determinou quando estas devem ocorrer.

*No caso das reuniões para tratar da execução da Proposta Pedagógica da escola, o encontro poderá ser semestral ou anual (Módulo I, p. 91).*

### **3.5 O projeto (político) pedagógico no Progestão**

*Há um espaço de autonomia que precisa ser considerado, não apenas como mais uma reivindicação profissional para melhorar o processo de tomada de decisão, como comumente vem acontecendo. A partir das relações estabelecidas entre os sujeitos*

*escolares, ainda que não seja a autonomia desejada como condição primordial para permitir a elaboração de critérios próprios de ação, existem outras coisas a ser aproveitadas e ressignificadas, além do aprisionamento burocrático (SANTOS, 2003: p.37).*

A Escola, cada vez mais, deve ter como função social o papel de atender às diferentes necessidades demandadas pela comunidade na qual está inserida, sem descontextualizá-la de um projeto social mais amplo. Isto certamente se constitui no diferencial que poderá colocá-la em condições de construir de forma gradual a sua identidade, o que, em longo prazo, pode se converter num importante passo para a construção de um processo educativo democrático.

Os documentos do Progestão reconhecem que esse caminho para a construção de uma identidade escolar de forma coletiva pode ser vislumbrado pelo Projeto Pedagógico – PP<sup>30</sup> (Módulo III).

O tratamento dado ao Projeto Pedagógico está presente em quase toda a base documental do Programa, mais especificamente no caderno de estudos, que compõe o Módulo III do material didático do Progestão cujo título é: “Como promover a construção coletiva do projeto pedagógico na escola?” (Idem, p. 8). Este se ocupa prioritariamente em descrevê-lo e apresenta como objetivo geral promover a construção coletiva do projeto pedagógico, articulando-o às várias formas de planejamento do trabalho da escola.

Dessa forma, os textos foram divididos em quatro unidades que indicam caminhos para discussão e consecução dos objetivos propostos. As abordagens apresentadas pelo Programa tratam da importância e da necessidade da construção organizada e coletiva do seu trabalho pedagógico, buscando cumprir sua função social de forma democrática.

---

<sup>30</sup> Em alguns momentos adotamos a nomenclatura Projeto Pedagógico, e não Projeto Político Pedagógico, por ser a expressão proposta pelo Progestão.

O Progestão veicula também a idéia de que a escola precisa se preocupar em atender às necessidades específicas da comunidade na qual está inserida, planejando e construindo uma identidade própria ao que denomina Projeto Pedagógico (Ibidem, p. 7).

Partindo deste pressuposto, vejamos o que vem a ser o PP, considerando a origem da palavra projeto, conforme apresentação adotada pelo Progestão:

*Etimologicamente, a palavra vem do latim, participio passado de projicere, que significa lançar para frente. Projeto Pedagógico pode ser entendido ainda como atento, desígnio, empreendimento. Com base nessas idéias, o projeto pedagógico é concebido como instrumento teórico metodológico que a escola elabora, de forma participativa, com a finalidade de apontar a direção e o caminho que vai percorrer para realizar, da melhor maneira possível, sua função (Módulo III, p.31<sup>31</sup>).*

Ainda segundo o Progestão, e com base nessas idéias, o PP pode ter o seu significado teórico concebido como:

*...instrumento teórico-metodológico que a escola elabora, de forma participativa, com a finalidade de apontar a direção e o caminho que vai percorrer para realizar, da melhor maneira possível, sua função educativa (Idem, 2001: p.31).*

O Progestão nos diz que o Projeto Pedagógico deve ser elaborado de forma coletiva, envolvendo participação, e compreendido como uma mediação responsável para indicar o rumo que a escola deve tomar. Serve de vetor para que as decisões educacionais sejam tomadas e indica que as mesmas deverão estar sempre referenciadas pela organização do trabalho como um todo, sem incorrer em improvisações. Programa enfatiza ainda que

*O PP é a proposta fundamental da escola e nele devem estar incluídos seus princípios e finalidades políticas e pedagógicas, como resultado da vontade da coletividade que nela está envolvida: a comunidade escolar Não significa que o PP seja o*

---

<sup>31</sup> Módulo de autoria de Marçal & Souza (2001).

*planejamento administrativo e financeiro da escola, mas é seu principal referencial para o estabelecimento de metas e estratégias de levantamentos de recursos para a sua implementação prática. (Módulo VI,<sup>32</sup> 2001: p. 28).*

Na citação acima, os autores nos dizem que o PP é a proposta fundamental para o desenvolvimento do trabalho da escola e que nele deverão ser evidenciadas as suas diretrizes, princípios, fins políticos e pedagógicos. Ressaltam que o mesmo não deve ser um instrumento de organização burocrática do trabalho, e ao mesmo tempo afirma que “é o principal referencial para o estabelecimento de metas e estratégias” dos planejamentos administrativos e financeiros da escola.

Ao dar ênfase a estes dois últimos aspectos, o Programa deixa transparecer seu caráter mercadológico, associando, de forma clara, o Projeto Pedagógico às estratégias de uma gestão gerencial, afastando-se, assim, da idéia de democratização da participação.

### **3.5.1 A despolitização do projeto da escola**

Chamou-nos atenção o fato de o Progestão identificar o projeto escolar apenas como PP – Projeto Pedagógico, quando a literatura da área há muito tempo destaca a dimensão política do planejamento escolar denominando-o PPP – Projeto Político Pedagógico.

Percebe-se que o sentido que se quer destacar é o técnico, conferindo-lhe assim uma conotação de neutralidade.

Não é o fato de não utilizar a palavra “político” o óbice da questão, mas a concepção de planejamento presente no Progestão, que busca atribuir um sentido de neutralidade ao projeto pedagógico, ressaltando-lhe a sua dimensão técnica.

---

<sup>32</sup> Módulo de autoria de Moreira & Rizzoti (2001).

A incorporação do “político” à expressão projeto-pedagógico foi feita pelos movimentos organizados, para clarear as relações de poder que se estabelecem em torno da planificação das opções e rumos que a escola deve tomar.

Luckesi (1995) polemiza a despolitização do planejamento escolar e ressalta que o ato de planejar requer, necessariamente, a afirmação de posições político-ideológicas. Agir de forma planejada significa, para o autor, o estabelecimento de fins e a definição dos meios para construí-los.

O autor destaca que o agir planejado, articulando meios e fins, é a forma mais consistente do agir humano. É essa ação planejada que distingue os homens dos demais animais. Destaca, ainda, que toda ação humana provoca conseqüências benéficas ou maléficas para a vida social e que “temos por obrigação buscar o máximo possível de compreensão das determinações de nossa ação para que possamos propor fins e meios os mais sadios para o ser humano” (LUCKESI, 1995, p. 104).

O significado desta afirmação reside na compreensão de que toda ação humana, no nível macro ou micro, é política, pois tem conseqüências para a vida social mais ampla, orientando-se para uma dada perspectiva de construção da sociedade.

Planejar, portanto, é buscar prever nossas ações e as conseqüências destas para a vida social. Isto é fato.

*Agir como se nossos atos individuais e particulares não fossem políticos é um modo de contribuir para a construção de conseqüências maléficas para o ser humano ao longo do tempo. (...) o ato de planejar é a atividade intencional pela qual se projetam fins e se estabelecem meios para atingi-los. Por isso, não é neutro, mas ideologicamente comprometido (LUCKESI, 1995, p. 105).*

Para este autor, o ser humano não age sem fins, independentemente do seu grau de consciência, pois toda conduta humana, na origem, implica escolha, finalidades e valores.

O ato de planejar está assentado numa escolha axiológica e, portanto, se sustenta em opções filosófico-políticas que estabelecem os fins. Por isso que o ponto de partida do planejamento escolar deve ser a leitura da realidade, de modo a se tentar ver para onde desejamos encaminhá-la.

Luckesi (1995) polemiza com a perspectiva que compreende o planejamento apenas em sua dimensão técnica, neutra, tal como o Progestão, que tem o planejamento como um modo de prever a administração de recursos escassos ou de efficientização da ação.

Para este autor, um dos maiores problemas desta perspectiva é que, sem cuidar das finalidades político-sociais, pode-se, no máximo, “estar modernizando algo que já existe e não tomando uma decisão de base, que direcione a ação a partir de um ponto de vista crítico” (LUCKESI, 1995, p. 112). Ou seja, a despolitização contribui para a manutenção do “estado de coisas” e não ao encaminhamento da sociedade para a construção de efetivas práticas democráticas.

Com base nas idéias de Luckesi (1995), podemos inferir que, ao despolitizar o planejamento pedagógico e afirmar a dimensão técnica em detrimento da político-social, o Progestão promove um processo de “modernização conservadora” da gestão escolar, implementando uma nova lógica (sem que esta nova lógica represente uma mudança estrutural com o instituído).

### **3.5.2 A participação e a flexibilidade**

Destacamos também, quando analisamos a construção do PP pelo Progestão, as indicações que faz acerca da necessária participação de toda a comunidade nos processos de planejamento e gestão da escola e a flexibilidade como marca desta gestão.

As disposições legais, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9.394/96, nos aspectos em que está direcionada à perspectiva democrática, destaca três importantes



eixos no que concerne ao P.P., que são: o da flexibilidade, o da avaliação e o da liberdade. Delega aos atores que fazem a educação a tarefa de elaborar o P.P., conforme o indicado no Título IV, que se refere à organização da educação Nacional, nos artigos 12, 13 e 14 da referida Lei (Módulo II, pp. 16 e 17).

Tomando como referência as indicações presentes no Módulo II, consideramos que a construção do Projeto Pedagógico não deve ser vista apenas como uma obrigação garantida pela legislação que o prevê<sup>33</sup>, mas que ele seja uma necessidade permanente das escolas que lutam para promover e consolidar práticas democráticas e autônomas, no que se refere aos processos educativos.

*Este projeto pedagógico precisa do trabalho coletivo nos vários momentos da sua elaboração, com o objetivo de assegurar ações solidárias entre os sujeitos da escola. Por isso, antes de discutir a concepção propriamente dita do projeto pedagógico é importante refletir sobre a importância do trabalho coletivo (Módulo V, 2001, p. 28).*

A participação e a flexibilidade se ajustam bem à perspectiva da lógica da “nova governabilidade da educação” criticada por Krawczyk (2002). Não significam, portanto, necessariamente, princípios da gestão escolar democrática.

O Progestão nos diz que é o caráter agregador e de participação crescente da comunidade educativa e a ampliação das discussões pedagógicas que poderão se converter em força para a construção de uma escola verdadeiramente autônoma e de qualidade<sup>34</sup>, onde os profissionais desenvolvam suas ações de forma consciente, partilhada e com competência técnica. Entretanto, só tal competência técnica, por certo, não desencadeará as transformações requeridas para uma educação democrática.

---

<sup>33</sup> Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei nº 9394/96 de 20/12/96), artigos 12, 13 e 14.

<sup>34</sup> A idéia de qualidade no Progestão está diretamente ligada à elevação do desempenho dos profissionais da educação, da eficácia e da qualidade dos serviços e dos resultados apresentados (SOUZA & VIEIRA, 2001).

Nossas incursões teóricas nos levam a atentar para a ampliação do debate sobre autonomia, tal qual nos indica Martins (2002), que, no primeiro capítulo da sua obra “Autonomia da Escola”, observa que:

*discutir sobre o desenvolvimento e o exercício da autonomia no âmbito da política implica um debate sobre a própria construção da noção de democracia desde Rousseau, para quem o princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como a capacidade de uma sociedade de dar leis a si própria, promovendo a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta, eliminando, dessa forma, a tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento político moderno (MARTINS, 2002, p.13).*

Nossas inspirações teóricas acerca dos estudos sobre democracia nos levam a concordar com esta autora, na idéia de que, para que de fato sejam efetivados princípios pautados em perspectivas democratizantes, não basta somente ampliar a participação para a tomada de decisões coletiva. É preciso, sobretudo, romper com as diferentes barreiras que se instalam, como as que se situam no campo da escolha dos dirigentes destes processos.

*Para o bom funcionamento da democracia, não basta que um grande número de cidadãos participem, direta ou indiretamente, da tomada de decisões coletivas. Não basta, também, a existência de regras de procedimento como o da maioria, isto é, da unanimidade. Torna-se “indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. (MARTINS, 2002, pp.12-13).*

A ênfase que o Programa dá à qualidade dos processos, tendo-os como algo que está ligado ao bom desempenho profissional e suscetível de mudanças recheadas de positivities, como otimização de tempo e recursos, indica-nos a necessidade de compreendermos a outra face presente na noção explicitada, aquela que do nosso ponto de vista fala de um desempenho positivo diretamente associado aos conteúdos empresariais,

reforçando, desta forma, a idéia de uma educação pautada por princípios mercadológicos, que assim vistos não ampliam o desenvolvimento e nem contribuem para a consolidação de uma escola democrática.

É importante analisarmos criteriosamente como estão sendo vivenciadas as experiências com o PP da escola, e que da forma como vem sendo tratado pelo Progestão apresenta-se muito bem demarcado por um amplo campo de contradições que podem ser evidenciadas desde a sua nomenclatura até o seu entendimento no campo legal.

*É preciso entender o projeto-político da escola como um situar-se num horizonte de possibilidades na caminhada, no cotidiano, imprimindo uma direção que se deriva de respostas a um feixe de indagações tais como: que educação se quer e que tipo de cidadão se deseja, para que projeto de sociedade? A direção se fará entender e propor uma organização que se funda no entendimento compartilhado dos professores, dos alunos e demais interessados em educação (ROMÃO E GADOTTI, apud PADILHA, 2003: p.44).*

Vale ressaltar que nenhuma prática democrática poderá ser efetivada sem que aconteça de forma coletiva. Para garantirmos a possibilidade de práticas educativas pautadas na autonomia, na igualdade e na solidariedade, precisamos repensar cotidianamente o fazer pedagógico, de maneira compartilhada, planejada e, sobretudo, dialogada.

Os elementos que o Programa apresenta como referência para a efetivação de uma escola de qualidade, como bom desempenho profissional, otimização de tempo e recursos, nos remetem a pensar que ela está coadunada aos princípios da Pedagogia da Qualidade Total e de uma gestão gerencial, o que pode ser verificado pelas orientações da lógica mercadológica com quem vai estabelecer ligações para a construção do espaço escolar.

As efetivas positivities presentes nos discursos da gestão democrática, anunciados pelo Progestão tendo em vista a incorporação de elementos dos discursos dos movimentos sociais organizados e de autores de perspectivas críticas, os tornam ainda mais

difíceis de serem diferenciados. Entretanto, atentamos para a ambigüidade que demarca os documentos do Programa que vai, ao longo das suas indicações, estabelecer uma metodologia e movimentos de construção do PP.

O Programa foi elaborado com o objetivo de assegurar um padrão de qualidade na formação de gestores das escolas públicas, elevar o seu desempenho e, como consequência, a melhoria da qualidade dos serviços e dos resultados das instituições.

A valorização que o Programa dá aos resultados e à gestão financeira no PP nos permite afirmar ser este um dos elementos que o identificam com a lógica gerencial pautada pelos princípios da qualidade total, da eficácia e do foco nos resultados. Estes são elementos que se apresentam como uma exigência requerida pelo novo paradigma do mundo contemporâneo e cujos eixos podem ser caracterizados pela revolução da tecnologia da comunicação, na boa preparação para o trabalho flexível, assim como na observação aos princípios racionais (CASTELLS, 1999).

Assim sendo, o Programa justifica a necessidade de se organizar de forma autônoma e com qualidade o trabalho escolar, dizendo que é urgente estar em consonância com as novas exigências do tempo moderno e, mais que isto, que hoje é tarefa prioritária de um gestor este ajuste (Módulo I).

Então, para a melhoria do padrão de qualidade das escolas públicas, a gerência educativa da melhor qualidade é imprescindível. O Progestão nos diz que neste clima é possível construir um convívio democrático e de desenvolvimento das pessoas e da comunidade na gestão escolar, motivando os sujeitos envolvidos neste processo a participar e a contribuir para a melhoria do padrão de qualidade da escola. (PARÀ, 2002:p.7). Este cenário parece caracterizar a democracia como um subproduto da nova lógica gerencial, o que a descaracteriza completamente do ponto vista processual, conforme o conceito que nós estamos trabalhando.

Neste sentido, verificamos que a “qualidade” e a “autonomia” de que o Programa fala, estão mais a serviço da lógica gerencial presente na idéia da construção do projeto pedagógico, que pode ser visto como algo que possa seguir um conjunto de orientações pautadas pelas seguintes formulações: o quê e como fazer? Diferentemente da idéia de qualidade que acatamos, entendendo-a como um produto. Para reforçar o nosso ponto de vista recorreremos a Santos, que nos fala de:

*Uma qualidade no sentido de uma educação socialmente incluyente, em todos os seus aspectos, uma qualidade de processos, em direção às mudanças requeridas notadamente em favor das populações sempre alijadas dos benefícios que a ciência e o progresso podem gerar (SANTOS, 2002: p. 132, 133).*

Acreditamos que o movimento de construção do projeto pedagógico não é algo estanque. Daí a importância de rever os processos sob os quais ele está sendo construído, e de ter a clareza de que precisamos ter de que nenhum instrumento de mediação colocado hoje numa perspectiva democratizante terá força ou significado se aliado a ele não vincularmos o engajamento e as perspectivas de participação que pressuponham o controle social necessário à consecução dos objetivos. As incursões que fizemos ao longo deste texto nos permitem dizer que o tratamento dado ao Projeto Pedagógico pelo Progestão:

1. Incorpora elementos contidos nas propostas dos movimentos sociais;
2. Apresenta em sua estrutura um caráter despolitizante;
3. Constitui-se mais como uma ferramenta da lógica gerencial do que como mediação para a democratização dos espaços educativos.

As constatações evidenciadas nos documentos do Progestão indicaram que as suas ações ainda estão pautadas em práticas de políticas conformadoras e de cunho formal que sustentam os discursos, as práticas ou as tentativas de projetos democratizantes propostos e efetivado pelo Programa.

Acreditamos que a gestão escolar deve ser encarada como um processo responsável por promover, articular e envolver a ação de pessoas que compõem a comunidade escolar como um todo e os resultados produzidos por ela, tendo claro que as políticas devem ser encaradas com as suas intencionalidades e que entre a sua definição e a execução de ações existe um grande espaço aberto a múltiplas determinações, onde podem agir os diferentes sujeitos da educação, num campo de múltiplas perspectivas e regras.

Parece-nos evidente a possibilidade de que sejam construídos processos que se encaminhem em sentido contrário as lógicas autoritárias, a partir do envolvimento e apropriação dos sujeitos dos diferentes instrumentos de mediação de democracia sugeridos pelo Programa. Consideramos para tal afirmação a orientação de uma gestão democrática que possa contar com a participação direta dos sujeitos envolvidos no processo educativo, na construção do Projeto Pedagógico, nos Conselhos e representações colegiadas, a exemplo do que vem sendo construído por algumas escolas.

Acreditamos que estes mecanismos podem possibilitar a interferência direta dos sujeitos na construção e reconstrução das estruturas educativas, exercendo da forma mais democrática possível os poderes educativos no sistema educacional como um todo. Endossando as palavras de Santos (2003), contidas neste texto como epígrafe: é preciso que estes espaços que pressupõem autonomia sejam urgentemente considerados não apenas como mais uma reivindicação profissional para melhorar o processo de tomada de decisão, como vem acontecendo, mas considerando que de fato existem outras coisas a serem aproveitadas e ressignificadas, além do aprisionamento burocrático.

Nesse sentido, veremos então o que nos diz o Progestão sobre os Conselhos Escolares, considerando que o CE desponta nele como um importante instrumento de mediação da gestão escolar democrática, caracterizando, mais uma vez, a incorporação por parte deste Programa de alguns dos elementos que compõem a pauta de reivindicação dos

profissionais da educação, sinalização para uma gestão democrática, e, por nossa vez, da ressignificação de práticas que pressupõem o exercício da autonomia, e assinalam para processos educativos democráticos.

### **3.6 O conselho escolar no Progestão**

*O cuidado com a terra e seu cultivo são uma mescla de temor e de alegria envolta em um clima de persistência em vistas de uma colheita melhor e maior. Temor das intempéries e das pragas, alegrias pelo despontar do verde das plantas e determinação pelo novo que apesar de tudo, se incrusta no velho (CURY, 2001: p. 60).*

Um dos princípios básicos da gestão democrática deve ser o de considerar a função social da escola, dada a importância que tem na construção dos sujeitos. Desta forma não contribuimos para a formação de sujeitos democráticos em uma escola em que a democracia se institua apenas no campo da retórica. Não existe projeto de escola que esteja dissociado de um projeto de sociedade (ANTUNES, 2002)

É necessário que saibamos qual é a sociedade que estamos querendo. A democracia, portanto, deve ser algo apreendido, exercitado e vivenciado. Antunes (2002) nos diz ainda que as diferentes representações que se instituem no seio das escolas têm muito a nos ensinar quanto à formação e ao exercício da democracia, para que aconteça uma gestão efetivamente democrática.

Os Conselhos com espaço de decisões datam no Brasil do Império, e o contorno que ganham varia de acordo com a complexidade ao longo dos anos (CURY, 2001). Os Conselhos Escolares – CE surgiram no Brasil na década de oitenta e foram embalados, segundo Paro (2001), pela abertura política e pelo forte sentimento de democracia que sustentou e moveu os ideais do País nesse período. Nesse contexto de transição política e ainda como herança da Constituição de 1988, é que as diferentes

representações colegiadas foram instituídas como fóruns privilegiados de democracia, em que as discussões acerca dos CE ganham corpo.

Cury (2001), descrevendo a origem etimológica da palavra “Conselho”, afirma que:

*Conselho vem do latim **Consilium**. Por sua vez, **consilium** provém do verbo **consulo/consulere**, significa tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido (p. 47).*

O esboço histórico e conceitual que fazemos se constitui na tentativa de caracterizarmos a trajetória dos Conselhos<sup>35</sup> em nosso país, marcada pela ampliação de espaços e pela ampliação da participação dos usuários e servidores da educação. Assim, o Conselho deve ser encarado como um importante instrumento e grande aliado para o processo de democratização da escola. Entretanto se faz necessário que sejam ampliadas as formas de controle por parte dos cidadãos, por meio de seu engajamento nos diferentes fóruns e representações colegiadas. Cury (2001) nos fala que, amparados por um circuito normativo, os Conselhos vão aparecer sob diferentes formas e denominações:

*Normalmente são órgãos colegiados com atribuições variadas em aspectos normativos, consultivos e deliberativos. Tais aspectos podem ser separados ou coexistentes e sua explicitação depende do ato legal de criação dos Conselhos. Assim, os Conselhos de Classe visam acompanhar o rendimento escolar dos estudantes; os Conselhos Escolares pretendem discutir e avaliar a evolução de um estabelecimento como um todo e expressar a participação da comunidade; os Conselhos de Controle Fiscal e Social devem controlar o dinheiro público investido na manutenção e desenvolvimento da educação (...) (p. 44).*

---

<sup>35</sup> Cabe enfatizar que estamos tratando do Conselho Escolar, mas sabemos que esta forma de organização assume diferentes configurações e diversas naturezas, como: Conselhos de Classe, Conselhos Fiscais, Conselhos Municipais, Estaduais, Tutelares, entre outros.



Além da apresentação das diferentes nomenclaturas e funções que os Conselhos recebem, o autor em questão afirma que todas essas diferentes representações congregam entre si um ponto de convergência, que vai explicitar exatamente a atenção que deve ser dispensada aos aspectos que compõem a vida escolar dos sujeitos:

*Todos esses Conselhos têm uma convergência final: garantir o acesso e a permanência de todas as crianças, de todos os adolescentes, jovens e adultos em escolas de qualidade. E, sendo a educação escolar um serviço público e de finalidade universal, é no ensino público que a oferta de ensino deve ser cuidadosamente gerida a fim de que a igualdade perante a lei, a igualdade de condições e de oportunidades tenham vigência para todos, sem distinções (Idem, p. 44, 45).*

Não é nosso objetivo, tratar das diferentes formas e representações colegiadas. Neste sentido as referências vão sendo construídas no diálogo que estabelecemos com diferentes autores. O foco central de análise é o tratamento dado aos Conselhos Escolares pelo Progestão.

É importante ressaltarmos que na década de 80, quando são ampliadas as discussões pela efetivação de conselhos, o anseio preponderante na sociedade era o de superação do regime militar. Oliveira (2002) esclarece que essa década foi singular para os trabalhadores da educação e que as pesquisas e os debates travados são enfáticos quanto à forma de organizar e gerir o trabalho na escola, segundo ele as discussões estabelecidas revelavam uma tentativa de superação do imobilismo observado no auge da ditadura militar.

Segundo Paro (2001), ainda no campo da Educação, o debate entre a lógica conservadora na área da administração educacional e os ideais progressistas, que lutavam pela qualidade do ensino, foi sendo ampliado e ganhou força entre os diferentes segmentos, a ponto de eleger a temática da democratização do ensino e a sua gestão democrática como

eixo fundamental das ações políticas das diversas entidades que constituíram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

### **3.6.1 O sentido dos conselhos para o Progestão**

As referências adotadas pelo Progestão para o Conselho Escolar estão reunidas no caderno de estudos que compõem o Módulo II do material didático do Programa, com o seguinte título: “Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?” (Módulo II, p.7).

O objetivo geral deste módulo, de acordo com o anunciado pelo Programa, é o de contribuir para que o cursista possa analisar os desafios, as possibilidades e os limites das experiências de gestão democrática e de participação desenvolvidas na escola na qual está inserido e no sistema de ensino que o compõe.

O Progestão afirma os conselhos escolares como estratégia de democratização da escola pública.

*A existência de um Conselho é um passo importante para a democracia na escola. Entretanto, se esse conselho nunca reúne, sua existência é meramente formal. Se há vida coletiva e um conselho atuante, parabéns! Caso contrário, não se esqueça na escola, como em outros aspectos da vida, nunca é tarde para começar.* (Módulo I, p. 78).

Os conselhos seriam uma mediação para a democracia.

*Ele ajudará no envolvimento das comunidades escolar e local e dos conselhos escolares para a construção de uma escola democrática* (Módulo II, p. 34).

Mais do que mediar a gestão escolar democrática, no Progestão se compreende que os conselhos escolares são uma mediação para a o estabelecimento de uma cultura democrática e participativa (Módulo II. p. 83).

Também se articula aos conselhos escolares a idéia de qualidade da educação. Neste sentido, “não basta a existência formal do conselho, é preciso que se criem mecanismos que articulem a iniciativa e a participação das comunidades escolar e local nas decisões da instituição escolar” (Módulo II, p. 83).

No entanto, o Progestão parece desconhecer as atribuições e o significado político-social do Conselho Escolar, além do que o Conselho Escolar é colocado como uma alternativa ao Estado.

*A administração colegiada, via Conselho escolar, representa, assim, um dos meios pelo qual a sociedade poderá fazer uso das suas potencialidades para criar alternativas que solucionem ou minimizem os problemas educacionais negligenciados pelo estado (Módulo II, p. 71).*

O Progestão faz as suas indicações para o líder. Apesar de expressar os diferentes instrumentos de democratização da escola, tais como conselhos, projeto pedagógico, “parcerias” e equipes de profissionais preparados, o Programa enfatiza o papel do gestor como líder e condutor de todo o processo.

O protagonismo atribuído ao gestor é reconhecido quando se abordam os processos de definição dos projetos curriculares da escola.

*A boa condução do debate a respeito da definição dos conteúdos escolares e de todas as demais questões relativas à trajetória de formação dos alunos **depende significativamente da ação do gestor escolar**. Assim, podemos acrescentar aos pilares definidos pela ONU (Organização das Nações Unidas) os seguintes, para os gestores: Aprender a planejar e fazer (construir, realizar) a escola que se quer (o seu projeto pedagógico). (Módulo I, p. 56 – grifo nosso).*

Assim como o gestor, equipes gestoras são reconhecidas como fundamentais para a avaliação do desempenho dos profissionais da escola.

*Do ponto de vista pedagógico, ela (a equipe gestora) deve coordenar o processo para assegurar articulação da avaliação do desempenho profissional dos integrantes de sua equipe com a avaliação institucional da escola, verificando o cumprimento das finalidades e metas definidas no PP, garantindo clareza de objetivos, espírito de grupo e qualidade da avaliação (Módulo VIII, p. 85).*

Outro aspecto restritivo ao conselho escolar pode ser observado quando se indica como referência para a estruturação dos conselhos escolares o documento “Normas para a Gestão da Educação da Secretaria Estadual de Educação” (apud Módulo V, p. 131), que recebeu críticas em função da perspectiva restritiva e pouco democrática visando à implementação das UEXs. Foi, inclusive, duramente criticada pelo SINTEPP – Sindicato dos Trabalhadores de Educação do Estado do Pará (apud SANTOS, 2005).

*Nesse momento, a história foi outra, porque a própria SEDUC decretou a necessidade de todas unidades terem seus CEs, estabelecendo um Regimento único modelo para as escolas da rede pública pela Portaria 225/96 GS de 27.09.1996, sendo sua publicação, objeto de ação judicial por parte do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Pará junto ao Tribunal de Justiça do Estado, porque considerou ilegal a Portaria, por interferir na constituição e estruturação dos CEs, ferindo o art. 278 da Constituição Estadual e Lei complementar n° 06/91 elaborando e distribuindo cartilhas de orientações.(SINTEPP, 1996). Apesar de tanto esforço e luta, o Sindicato não logrou êxito nesta investida e os CEs foram implantados em todas as escolas paraenses, às pressas para que as unidades se habilitassem a receber recursos federais, como o Plano de Desenvolvimento da Escola, Programa Dinheiro Direto na Escola, dentre outros (SANTOS, 2005, pp. 34-35).*

Esse Manual define todas as etapas de criação dos Conselhos, determinando que as diferentes comunidades escolares os tivessem como guia obrigatório. Ao uniformizar o processo, acaba por desconhecer os variados caminhos que levam à gestão democrática e **colegiada** da democratização da escola.

Os Conselhos Escolares, neste sentido, são entendidos como unidades executoras, que pode ser bem caracterizado quando o Progestão, no módulo de estudos que trata sobre o gerenciamento dos recursos financeiros, cita que:

*Para o recebimento dos recursos do PDDE, é necessária a criação de uma unidade executora que, em termos de financiamento, é aquela que realmente executa, realiza as despesas. Na definição apresentada no Manual de Procedimentos Operacionais desse Programa, a unidade executora é “uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres etc.), responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros transferidos diretamente pelo FNDE” (Módulo VI, p. 41, 42).*

Certamente, esta transformação dos Conselhos Escolares em Unidades Executoras não representa avanços na perspectiva de uma gestão e de uma escola democrática, tampouco rompe com a tradição de que sua constituição é muito mais uma iniciativa do Executivo do que do Legislativo, muito embora seja considerado que existem Conselhos como instâncias próprias da autonomia (CURY, 2001).

Considerando o que nos diz o Progestão com relação à possibilidade de os Conselhos atuarem no sentido de ampliar a participação social nas decisões da escola, somos levados a inferir que este fato não tem sido verificado no Pará. Sobre isto, as pesquisas realizadas por Santos (2002), iniciadas no período de 1997 e concluídas em 1999, realizadas em 25 escolas de ensino médio da Rede Pública Estadual (Belém-Pará), revelaram que:

*Os Conselhos Escolares existentes nas escolas médias públicas de Belém, objeto desta pesquisa, estão longe de alcançarem suas verdadeiras finalidades, enquanto espaço coletivo de decisões e de colegiado responsável pelo estabelecimento das políticas educacionais da escola; representando muito mais uma mera formalidade burocrática imposta, como parte de um projeto mais amplo de sociedade, onde o Estado possa se desobrigar de suas funções sociais (SANTOS, 2002: p.93).*

Acreditamos, assim como a autora citada, que a construção de mecanismos que levem a uma convivência democrática deve ser encarada como um processo, efetivado não apenas por meio da aceitação de dispositivos legais, e sim como algo capaz de expressar o desenvolvimento nas escolas de uma cultura democrática e participativa.

Para melhorar o desempenho do Conselho Escolar e, conseqüentemente, a qualidade do ensino, não basta a existência formal do Conselho. É preciso que se criem mecanismos que articulem a iniciativa e a participação das comunidades escolar e local nas decisões da instituição escolar. Este mesmo autor nos diz que *os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração* (CURY, 2001, p. 55).

Para que possamos trabalhar a fim de que haja uma superação do quadro que emoldura as experiências negativas vivenciadas com relação à atuação do Conselho Escolar, quer seja pelo campo do desconhecimento das atribuições dos conselheiros, quer pelo significado político-social, é importante considerar as palavras de Cury (2001), o qual afirma ser fundamental a busca incessante do diálogo entre todos os setores implicados e comprometidos com melhorias na qualidade da educação em nosso país.

Compreender os Conselhos Escolares como instância participativa e espaço privilegiado, onde sejam discutidas as questões educativas, pedagógicas, administrativas e financeiras, pertinentes à toda a comunidade escolar, é fundamental para que possam ser reconhecidos como um instrumento de mediação de uma gestão democrática.

Com relação aos elementos considerados essenciais para a consolidação dos CEs, Paro (2001) chama atenção para as dificuldades que têm sido encontradas pelos Conselhos, quando da sua constituição de fato nos espaços escolares, e de como isso emperra a construção de um processo educativo democrático.

Para o autor o maior dos problemas existentes é o fato de que o Conselho de Escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, deslocado de uma política mais ampla e séria de democratização dos espaços escolares, e que o mesmo vêm evidenciando muito mais a sua face burocrática do que sua inspiração democrática. (Idem, p. 80). Somos levados a concordar com o autor em questão, visto que esta parece ser a conotação dada a sua representação em nosso Estado, sobretudo na Rede Estadual de Ensino.

A consolidação dos Conselhos Escolares precisa ser acompanhada atentamente, para que eles não se tornem um instrumento meramente formal, como vem acontecendo. Os Conselhos deverão estar assentados em um regimento elaborado pelo conjunto de representantes da comunidade escolar paritariamente representados, e criados de tal forma que estejam sintonizados com as orientações legais que o instituem<sup>36</sup>, envolvendo, de fato, todos os segmentos que compõem a escola.

É importante que os aspectos éticos, políticos e técnicos que devem compor o regimento sejam cuidadosamente tratados, explicitando suas atribuições e funcionamento, atentando para o fato de que de nada adiantará ter um Conselho se este não contiver os desejos da comunidade, a autonomia para deliberar suas ações e a participação de todos os segmentos que o constituem.

Nossos estudos permitem dizer que os Conselhos Escolares se caracterizam por se constituírem em uma forma de organização que privilegie a participação de todos os segmentos da escola e tenha por meta desenvolver ações compartilhadas, transformando-se, desta forma, em um importante aliado na construção de uma gestão escolar democrática.

---

<sup>36</sup> Hierarquias legais para elaboração do regimento do Conselho Escolar, nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

Entretanto, o Progestão, contrariando a idéia do desenvolvimento de uma cultura democrática e participativa no seio das unidades escolares, apesar de toda a retórica de uma perspectiva democrática, indica-nos que são marcas dos conselhos escolares, na sua perspectiva:

1. O desconhecimento das atribuições e do significado político-social do Conselho Escolar;
2. O papel de protagonista do gestor escolar, com feição marcadamente administrativa, em detrimento do perfil pedagógico e político;
3. Que a participação buscada procura envolver e comprometer os diferentes segmentos da comunidade escolar com a nova lógica que se quer implementar.

Essas proposições se ajustam à lógica gerencial que aponta para a melhoria da eficácia dessa representação colegiada e para o seu funcionamento referenciado no critérios de mercado.

Os Conselhos, em muito, têm tido o seu papel reduzido a unidades executoras, como demonstrado ao longo deste texto, desvirtuando-os do seu sentido de projeto democrático mais amplo. Desta forma, fica difícil entender, hoje, qualquer projeto de escola que esteja dissociado de um projeto de sociedade. Como nos fala Antunes (2002: p. 23).

*Se queremos uma sociedade democrática, justa, igualitária, é necessário que, mais do que o discurso da democracia, sejamos capazes de vivenciar a democracia em nosso cotidiano escolar. Não podemos pensar num mundo democrático e justo sem pensar na formação de cidadãos/ãs democrático/as e justos/as.*

Assim, vemos que são muitos os espaços de formação humana, mas que temos na escola um lugar privilegiado para desenvolvê-la. No caso da responsabilidade dos CEs nesta formação, é fundamental que as lideranças da comunidade escolar e demais



envolvidos no conselho conscientizem-se de que cada conselho criado é fruto de uma construção social legítima e própria das forças e relações por elas constituídas, das suas histórias particulares e coletivas, e também do conjunto das instituições e dos sistemas de ensino que a constituem. Portanto, é necessário assumir uma postura diante deles. Esta e outras possibilidades podem sinalizar positivamente para a formação de cidadãos mais conscientes e habilitados para lidar com a realidade em que estão inseridos.

Considerando as várias formas, os diferentes mecanismos ou ainda instrumentos de mediação que sugerem a ampliação da participação das comunidades local e escolar nas escolas públicas, vejamos o que o Progestão nos diz sobre a Eleição para Diretores Escolares.

### **3.7 A indicação dos diretores no Progestão**

*Um dos problemas presentes em todo tipo de inovação diz respeito ao excesso de expectativas que ela provoca nos grupos e pessoas envolvidos. Espera-se, em geral, que sua simples introdução resolverá um número muito maior de questões do que está realmente a seu alcance resolver, causando frustrações e descrenças a respeito de suas reais possibilidades. A eleição de diretores não escapa a essa regra (PARO, 2003: p. 95).*

A eleição direta para diretores é tida não só como uma inovação, mas também como instrumento de democratização. Sabendo da gama de expectativas que vêm sendo depositadas neste instituto, veremos, a partir de agora, o tratamento dado à eleição para diretores escolares pelo Progestão. A temática está contida no caderno que compõem o módulo II de estudo do Programa, em que constam as orientações para a construção da autonomia na escola, com o propósito de:

*Destacar a importância das ações coletivas para uma educação de qualidade, que vise garantir o sucesso escolar dos alunos. O trabalho em equipe, o compartilhamento das ações e decisões na escola articulam-se à implementação de mecanismos de participação colegiada na escola, favorecendo o processo de*

*construção da autonomia e de democratização de sua gestão* (Módulo II, p. 67).

Assim, verificamos que o Programa parece adotar aqui as mesmas diretrizes explicitadas no texto anterior. O objetivo geral traçado pelo Progestão para esta unidade de estudos, como já vimos, é permitir análises dos desafios, das possibilidades e dos limites de gestão democrática e também destacar a relação entre os elementos necessários à gestão democrática da escola e o sucesso do aluno. Procuramos destacar a relação que se estabelece entre a gestão democrática, a autonomia e os seus efeitos na gestão escolar democrática (Idem, 2001).

Nesse sentido, focalizamos as abordagens apresentadas no terceiro módulo de estudo que, com o questionamento sobre como construir a autonomia na escola, e na seqüência, trata da importância e da necessidade da articulação e envolvimento de todos para a construção de processos de gestão pautados em princípios democráticos.

Vimos que a idéia de gestão democrática está diretamente ligada à função social que a escola deve desempenhar. Desta forma, o Programa indica que a democracia que deve permear a gestão escolar democrática supõe acima de tudo o estabelecimento de relações de convivência e diálogo entre os diferentes sujeitos que compõem a comunidade escolar, com implicações na democratização da sociedade como um todo. (Idem, 2001).

Sobre a democratização da sociedade, Paro (2003) ressalta que:

*Essa democratização da sociedade significa que a frágil democracia política, fundamentada na escolha periódica de representantes, por meio de eleições, para os cargos executivos e parlamentares deve ser ampliada e aprofundada na disseminação de formas de participação dos cidadãos no maior número possível de instâncias do corpo social (PARO, 2003: p. 37).*

Na seqüência dos seus escritos, o autor demonstra claramente que esta afirmação não tem a intenção de minimizar a importância da nossa forma de democracia

representativa, mas de *ênfatizar a importância da sociedade moderna, fundada nos direitos dos cidadãos (...)* (Idem, p.38).

Para o autor, muitos são os caminhos e os mecanismos de participação da comunidade local e escolar no cotidiano escolar. Diz-nos ainda que variadas são as formas de como isto pode acontecer: os processos de escolha de dirigentes escolares; a participação em reuniões e assembléias, associações de pais e mestres, e etc. (Ibidem, 2003).

Quando analisamos os processos de indicação dos diretores escolares propostos pelo Progestão, percebemos novamente o caráter instrumental das mediações da gestão democrática indicadas pelo Programa. Assim, encontramos mais elementos que nos permitem afirmar que, por meio deste Programa, procura-se instalar a lógica gerencial na gestão da escola pública brasileira.

Entre os mecanismos de participação das comunidades local e escolar nas escolas públicas, o Progestão aponta os mecanismos de escolha dos dirigentes. Apesar de reconhecer que “é, sobretudo, por meio da eleição que a democracia se configura como um processo” (Módulo I, p. 72), o Progestão admite variadas formas de escolha de dirigentes, tais como, “a livre indicação, o concurso público, as formas mistas e a eleição” (Módulo II, p. 76).

Quando admite a livre indicação como modo legítimo de escolha dos dirigentes escolares e não questiona se tal modo fortalece ou enfraquece a autonomia e a gestão democrática da escola, o Progestão deixa de reafirmar os princípios anunciados nos primeiros módulos (talvez seja a concessão dos intelectuais que produziram os módulos fizeram aos seus contratadores, o consórcio das secretarias de educação).

Mesmo quando o Programa apresenta os procedimentos legais de definição do diretor escolar (Módulo VIII, pp. 28-31), as eleições diretas são “esquecidas”, sendo lembradas apenas as demais formas de escolha.

Quando considera a possibilidade (“democrática”) de indicação do diretor por nomeação do poder executivo explicita que

*O aspecto positivo, do ponto de vista da administração, que justifica a adoção desta alternativa, é a garantia de que os diretores implementarão sem questionamentos o projeto educacional do governador ou do prefeito eleito e de seu secretário de educação (Módulo VIII, p. 31).*

Por fim, como que para justificar o papel das eleições diretas no processo de gestão escolar democrática, afirma que

*É importante destacar que as formas de escolha dos gestores escolares não definem nem o tipo nem a qualidade da gestão, mas, certamente, neles interferem efetivamente. Ou seja, é necessário articularmos a modalidade de escolha do gestor escolar e o exercício da função (Módulo II, p. 76).*

Isto dito, mesmo que depois se utilize das contribuições de Vitor Paro (apud Módulo II, p. 77) para justificá-la:

*Na medida em que enseja o envolvimento dos usuários e do pessoal da escola na tomada de decisão a respeito da melhor liderança para a instituição escolar, estimulando também a conseqüente participação na discussão das questões que envolvem o assunto, a escolha de diretores pela via eletiva pode ser importante elemento de exercício democrático e de fortalecimento da autonomia da escola.*

Isso nos permite dizer que os compromissos de princípios assumidos não encontram a firmeza necessária para a afirmação dos mecanismos que podem tornar efetiva a autonomia escolar e a gestão escolar democrática. Significa, ainda, o descompromisso com uma das históricas bandeiras de luta dos movimentos dos educadores brasileiros, que

o próprio Progestão reconhece como “a modalidade defendida pelo movimento docente” (Módulo II, p. 76).

Por fim, sobre as formas de indicação, destacamos que dos nove módulos de estudos do Progestão apenas dois fazem clara referência à eleição direta para diretores.

### **3.7.1 O sentido das eleições diretas para o Progestão**

Em pesquisa anterior a esta (ARAÚJO, 2005), vimos que na Rede Estadual de Ensino, no Pará, a eleição direta para diretores está longe de ser assumida como uma prioridade, são poucos os estabelecimentos de ensino que conseguiram furar esse bloqueio, mesmo assim muitas vezes os diretores nem chegaram a ocupar o cargo de gestor para que foram eleitos, embora, de acordo com Oliveira e Catani (1993), o Estado do Pará esteja entre os que definiram explicitamente a eleição de diretor de escola pública em sua Constituição.

O fato de esta forma de eleição não ser privilegiada na rede estadual de ensino de nosso Estado se associa àquilo que Paro (2003, p. 9) identifica como:

*refluxo verificado em alguns estados em que a eleição foi implementada, com uma onda de recursos e ações diretas de inconstitucionalidade por parte dos grupos no poder (...).*

No Brasil, conforme Paro (2003), os sistemas de ensino apresentam variação quanto à modalidade de escolha para o dirigente escolar. Mesmo considerando o refluxo de que ele nos fala, a modalidade de escolha por eleição direta continua se expandindo, principalmente, na rede municipal de ensino.

Para atender ao processo de ampliação de práticas democráticas nos espaços escolares, a modalidade de escolha baseada na “eleição direta” para diretores, por meio do voto direto e com o envolvimento dos diferentes segmentos que compõem a comunidade

escolar, é hoje a forma referendada pelos movimentos que representam as categorias educacionais e que já se encontra implantada em vários estados brasileiros<sup>37</sup>.

Ao analisar as diversas modalidades de escolha, o caráter que vêm assumindo e como vêm sendo adotadas nos diferentes lugares, Paro afirma que:

*na medida em que enseja o envolvimento dos usuários e do pessoal da escola na tomada de decisão a respeito da melhor liderança para a instituição escolar, estimulando também a conseqüente participação na discussão das questões que envolvem o assunto, a escolha de diretores pela via eletiva pode ser importante elemento de exercício democrático e de fortalecimento da autonomia da escola (PARO, 2003: p. 44).*

Concordamos com esse autor, ressaltando que de fato este é um importante elemento para o exercício da democracia na escola. Entretanto sabemos que nenhuma forma ou modalidade de escolha poderá por si só definir a qualidade da gestão, nem tem sozinha, força para consolidar práticas democráticas, já que é necessário que, atreladas a elas, estejam definidas as práticas sociais a que servem e o papel que buscam desempenhar.

Não é somente a forma de escolha do dirigente escolar que vai definir a qualidade do ensino, mas temos convicção de que ela pode interferir significativamente, impulsionando ou não a formação de cidadãos participantes da vida na escola. Paro (2001) chama atenção para o tempo vêm sendo produzidas no Brasil as experiências que retratam a reivindicação por eleição direta para diretores.

*Embora algumas experiências localizadas remontem à década de 1960, a reivindicação da escolha de diretores por meio de processo eletivo, em âmbito nacional, é um fenômeno que se inicia nos começos da década de 1980, no contexto da redemocratização do país (PARO, 2001: p. 64).*

---

<sup>37</sup> No caso do Estado do Pará, esta modalidade foi adotada pela Rede Municipal de Ensino de Belém, nas gestões do Prefeito Edmilson Rodrigues, atingindo quase a totalidade das escolas da rede. No caso da rede Estadual, esta ainda não tem sido a forma prioritária de escolha.

Entendemos que temos um grande desafio nas mãos, a ser encaminhado no sentido da consolidação da eleição direta para diretores nas escolas da rede pública de ensino. Sabemos que tal desafio tem contado com o empenho teórico de diferentes pesquisadores dedicados a compreender, discutir e propor ações que possam vir a contribuir para o fortalecimento da tendência em questão.

Entretanto, para que se promova uma gestão efetivamente democrática, espelhada no resultado da participação direta dos sujeitos, sendo esta considerada pressuposto fundamental da eleição direta para escolha de seus dirigentes, faz-se necessária a criação de mecanismos concretos de envolvimento, participação e autonomia da escola e dos diversos segmentos que a constituem, além da importância e respeito que devemos ter com relação aos atores que compõem a comunidade escolar, suas manifestações e diferentes formas de se organizar.

*Embora a simples existência da eleição de diretores não tenha a possibilidade de instruir, por si só, esse ambiente na escola, parece que ela é uma prática que tem concorrido, de alguma forma, para isso (PARO, 2001: p. 74).*

A eleição direta para diretores, bem como tantos outros instrumentos de democracia<sup>38</sup>, tem tido, nesta perspectiva, papel prioritário na tarefa de ampliar a discussão sobre as diretrizes e as estruturas político-pedagógicas das escolas voltadas para a comunidade, caracterizando, muitas vezes, o real sentido da participação e da autonomia que sugere tal processo.

Devemos ter clareza de que nenhum processo social com perspectivas democratizantes será consolidado se não encontrar nos segmentos interessados um campo fértil de discussão, participação e tomada de decisões de forma coletiva e autônoma e que

---

<sup>38</sup> Grêmios Estudantis, Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar, Clube de Mães, e outros encontram-se como referências de mecanismos de participação propostos pelo Progestão.

também os sistemas de ensino ou as diferentes modalidades de escolha ou representatividade o fará.

A partir das constatações acima, ressaltamos a ênfase que o Progestão dá à redefinição do papel do gestor e das estruturas administrativas das escolas como um todo, considerando a mesma o *locus* da efetivação das propostas alternativas de gerenciamento que vêm sendo largamente difundidas.

O perfil definido pelo Programa como o “novo gestor” é de *um líder e coordenador das atividades da escola, um importante mediador do projeto pedagógico e das demais ações e atividades da escola.* (Módulo II, p. 91).

A ele é atribuído um conjunto de responsabilidades, dentre as quais se destacam, entre outras:

*Ser um mediador entre o sistema de ensino e a unidade escolar e entre esta e a comunidade local.*

*Manter-se atualizado com as políticas e diretrizes educacionais em nível nacional, estadual e municipal, socializando-as na escola.*

*Zelar pela organização administrativa e educacional, definida no projeto pedagógico da escola.*

*Acompanhar e avaliar o desempenho de sua escola e informar ao sistema de ensino o quadro de vagas, transferências e aprovação, e etc.* (Módulo II, p. 91).

O Programa procura conferir um perfil mais administrativo ao gestor, em detrimento das competências pedagógicas historicamente exigidas a este **profissional da educação**.

Muitos são os instrumentos, mecanismos ou formas de ampliação da participação das comunidades local e escolar nas escolas públicas e vários deles encontram-se referendados nos estudos ofertados pelo Programa em pauta. Entretanto, a



responsabilidade em desenvolver ações que pressupõem uma gestão escolar democrática vem sendo depositada na figura do gestor.

O Progestão diz que um gestor eficaz é aquele capaz de exercer a sua liderança de forma responsável, compartilhando e fomentando as ações que possam estabelecer princípios e formas de convivência democrática (Módulo II, 2001). Parece estar centrada na figura do gestor a maior responsabilidade pela construção de uma nova cultura na escola, em vez invés de compreender tal construção como fruto da participação coletiva da comunidade escolar.

Esta forma de ver o gestor e o modo como é tratada a eleição direta para diretor no Progestão revelam a pouca importância que o Program dá a esta modalidade de escolha, o que não nos parece desprovido de intencionalidade, pois centralizar as ações na figura do gestor e desconsiderar a forma direta de escolha para gestores acenam para uma postura política carregada de autoritarismo. Essa postura mostra um ranço ainda muito presente em nossa sociedade, que não admite perder o controle dos processos, por ver na forma autônoma de administrar uma ameaça ao modo clientelista de exercer o poder, mesmo que isto não se manifeste de maneira homogênea nos diferentes estados e municípios do país (PARO, 2003).

Não implementar ações que se encaminhem no sentido de acompanhar os avanços significa retroceder no tempo e na história, o que caracteriza uma perspectiva antidemocrática e descomprometida com mudanças efetivas no campo da educação. Uma coisa é certa: a escola, de fato, pode instituir a cidadania, e é o lugar onde o individual e o coletivo podem ser construído. Neste espaço não se pode mais pensar em democracia, sem democratização da gestão na escola, e vice-versa.

Os estudos empreendidos reafirmam nossa hipótese central da pouca importância à modalidade de eleição direta para diretores quando:

1. De modo explícito coloca-se como alternativa “democrática” às eleições diretas para diretores as formas mistas, nas quais várias formas de indicação são aceitas, desde a sua indicação pelo poder Executivo até a eleição pela comunidade escolar.
2. Acata-se a interferência da forma de escolha na condução dos processos educativos.

Mesmo dizendo considerar a eleição de representantes como um importante passo para o desenvolvimento de um contexto democrático, dos nove módulos de estudos a discussão sobre ela só aparece nos de número I e II. O que para alguns pode revelar a sua pouca importância, para nós evidencia o caráter despolitizante presente nos documentos do Progestão e a assunção de uma política autoritária ainda bastante evidente em nossa sociedade.

Concordamos com Paro, segundo o qual:

*A pretensão de que a escola permaneça alheia à política, deixando inteiramente nas mãos do governo eleito a orientação da educação, é uma postura que procura manter a sociedade apenas no nível da democracia formal, restringindo a participação política da população às eleições periódicas para mandatos executivos e parlamentares, e abrindo mão do controle democrático do Estado (...). (PARO, 2003, p. 37).*

O controle democrático do Estado de que nos fala o autor sinaliza para uma ocupação dos diferentes espaços democráticos pelos sujeitos. Finalmente nosso entendimento nos leva a crer que a tese da democracia formal, com a qual estamos operando, se configura em base fundamental da democracia de que trata o Progestão.

Entretanto, isso não nos afasta da crença de que dentre os diferentes instrumentos de democratização da escola é também por meio da eleição direta para diretores escolares que a democracia pode se configurar como um processo.

Na próxima seção, faremos uma síntese das questões discutidas anteriormente, explorando os significados dos instrumentos de mediação para a gestão democrática apresentados pelo Progestão.

### **3.8 O significado dos instrumentos de mediação e a gestão democrática no Progestão**

Esta seção tem a função de sintetizar as implicações trabalhadas anteriormente neste capítulo, discutindo e aprofundando suas análises na perspectiva da gestão democrática propostas pelo Progestão.

Vimos que um dos grandes desafios que experimentamos, na atualidade, é o de trabalharmos o conceito de democracia atentando para sua amplitude e para as suas possibilidades de efetivação e de consolidação com vistas à construção de um mundo melhor.

As diferentes experiências, acepções, representações e significações que verificamos e se apresentam pautadas por vivências democráticas não são experimentadas de forma linear. Assim, é preciso que lhe lancemos um olhar que incida sobre a totalidade da realidade em que estão inseridas, considerando que são sempre inconclusas e têm dinâmicas diferenciadas e complexas.

A gestão democrática apresenta-se no cenário nacional dentro de um quadro muito diversificado, por isso tem sido difícil evidenciar um único modelo de projeto democrático. Em geral, as propostas consideram as diversidades geográficas, econômicas e culturais que compõem a realidade do Brasil. É dentro deste cenário que vemos reveladas as especificidades do Progestão, foco de nossas análises, o qual precisa ser compreendido considerando nossas referências acerca da gestão escolar democrática e sua concretude.

Reconhecemos no Progestão a afirmação do compromisso formal com a gestão escolar democrática e seus princípios, mas verificamos que a mera afirmação de princípios não se concretiza em orientações para a efetivação de práticas democratizantes da gestão

da escola pública brasileira. O Programa nasce afinado às orientações de uma política nacional de cunho neoliberal, apregoadas por meio de uma retórica democrática e, em alguns momentos, radicalmente democráticas. Entretanto, percebemos que o discurso participacionista presente nos textos do Programa, não se encaminha para a garantia das condições objetivas para que isto ocorra.

O tratamento dado às políticas públicas não corresponde aos anseios da sociedade que, aos poucos, vem-se engajando e tomando o seu lugar na luta por garantir um conjunto de conquistas já asseguradas por lei. Tais políticas precisam estar de fato associadas a garantias de melhorias das condições gerais em que se realiza o processo educativo escolar, desde a elevação salarial dos trabalhadores da educação até a criação ou implementação de bibliotecas, laboratórios, espaços de lazer e arte etc.

É preciso ter clareza de que nenhum instrumento de mediação colocado hoje numa perspectiva democratizante terá força ou significado se a ele não vincularmos o engajamento e perspectivas de participação que pressuponham o controle social necessário à consecução dos objetivos a que devem estar a serviço.

Para que os instrumentos de mediação de democracia sejam experimentados e para que esta se construa paulatinamente no exercício de sua prática, é necessário que ela seja efetivamente compreendida como um valor e como um processo.

Para a democracia ser entendida como valor, existem as leis como espaço privilegiado. No caso da educação, temos a Constituição de 1988 e a LDB, a que já nos reportamos ao longo de nossa pesquisa; e, como processo, reafirmamos que pressupõe a construção cotidiana das relações estabelecidas com o outro, fruto do trabalho coletivo nos múltiplos espaços de participação.

Assinalamos que a democracia instituída como conteúdo da retórica no campo dos discursos oficiais sobre a gestão escolar está pautada no seu caráter formal. Neste

sentido, acreditamos que a sua presença nos discursos e na trajetória da gestão escolar democrática, em função deste caráter formal, pode funcionar como força impeditiva para a ampliação da participação efetiva da comunidade escolar na gestão do sistema de ensino e busca, neste sentido, a legitimação das relações de poder instituídas no âmbito onde são implementadas.

Entretanto, movimentos contra-hegemônicos podem fazer frente às representações instituídas pelo Estado. Para tanto, é preciso que sejam buscadas as reais condições para o enfrentamento do determinismo, que muitas vezes tem sido adotado como algo terminal.

Estas questões ganharam destaque em nossas reflexões, que buscaram prioritariamente entender um programa de formação de capacitação de gestores, consideramos para tanto, as incursões teóricas vivenciadas.

Indicamos que, sem conseguir resistir, nosso olhar se voltou para as práticas adquiridas como profissional inserida no quadro da Rede Estadual de Ensino no Estado do Pará, onde temos a oportunidade de vivenciar as diferentes consecuições dos conceitos presentes nas formulações políticas, práticas e metodologias direcionadas ao ambiente escolar, que foram e estão sendo ofertados pelo Progestão e que neste caso específico tem como objetivo:

*O fortalecimento da autonomia da escola através do compromisso com a implantação de critério de representatividade, qualificação e competência técnica para a administração escolar. (PARÁ, 2001b, p. 3).*

Reconhecemos que estes elementos podem favorecer mudanças e fortalecer a gestão escolar; no entanto as relações a serem estabelecidas com as diferentes proposições que se proponham agir no sentido da mediação para a ampliação da democratização escolar, precisam ser apresentadas em uma perspectiva historicamente construída.

Os objetivos apresentados pelo Progestão para a gestão enfatizam a racionalização e a otimização dos recursos e dos procedimentos adotados pela escola e responsabilizam sobremaneira o gestor, além de conferir-lhe uma feição mais administrativa do que pedagógica. Esta perspectiva vai de encontro ao que diz Paro (2001, p. 10), o qual entende a gestão democrática como:

*...mediação para a construção da liberdade e da convivência social, que inclui todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento entre grupos e pessoas, a partir de valores construídos historicamente.*

Desta forma, percebermos claramente as diferenças e o antagonismo presente entre as duas perspectivas apresentadas. A primeira evidenciando o caráter gerencial que se quer imprimir na prática dos gestores; e a segunda, o entendimento da gestão democrática como instrumento de mediação para construção de processos pautados em perspectivas democratizantes.

Sob a égide do democrático e embaladas pelo quadro de lutas pela democratização da gestão, caracterizada, sobretudo, na década de 1980, as formulações das políticas públicas buscam, por meio das ações oficiais, ou de determinações oriundas dos acordos internacionais<sup>39</sup>, elaborar diretrizes e criar dispositivos que pudessem, com base neste referencial, legitimar práticas legitimadoras do *status quo*.

É então na perspectiva da gestão democrática que a Secretaria de Educação do Estado do Pará assume redefiniu, a partir do final da década de 1980 e limiar dos anos 1990, o modelo de gestão que deve ser adotado. Até porque, segundo Gentili (1994), é exatamente na década de 80, em contraposição às lutas por democracia, que na América Latina o discurso da qualidade referente ao campo educacional vai começar a se desenvolver.

---

<sup>39</sup> Ver Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, sob o título Educação – Um tesouro a descobrir. (1999).

Esta Secretaria de Educação, influenciada pela sugestiva lógica da Qualidade Total, adota as orientações da “Escola de Qualidade Total” - EQT, divulgada no Brasil por Cosete Ramos, a qual começou a ganhar corpo a partir de 1992. Está proposta se efetiva tendo como norte as idéias de qualidade, de eficiência e de eficácia, entre outros adereços mercadológicos, assumindo em grande parte as características do *Total Quality Control* – TQC, modelo aplicado em instituições americanas.

Evidencia-se, então, a aplicação nas escolas dos princípios empresariais de controle de qualidade. Segundo Ramos (1992), aí reside uma solução para a crise educacional do país, o que é possível acontecer se ficar estabelecido entre alunos, professores, dirigentes, técnicos, pessoal administrativo e sociedade como um todo um pacto para a qualidade (RAMOS, 1992).

Convém ressaltar que, conforme a autora citada, o Programa de Qualidade está pautado em quatro dimensões que compõem um todo dinâmico e inter-relacionado, a saber: planejar para mudar; organizar para atuar; agir para transformar e avaliar para melhorar. Essas dimensões se constituem em um ciclo, composto de diferentes e contínuas fases, e devem estar direcionadas para a condução de uma Escola de Qualidade, com vistas a alcançar cada vez mais patamares de excelência.

A SEDUC, tomando como referência as “inovações” preconizadas pelos modelos de gestão gerencial, passa a adotar as ações “inovadoras” sugeridas para a gestão escolar, e vai fazer isto em sintonia com o órgão maior que congrega as secretarias de educação, o CONSED, que é uma das referências para o trabalho a ser realizado pelas secretarias estaduais de educação, embora ambas afirmem em seus documentos serem independentes e autônomas para o desenvolvimento do seu exercício.

A partir de 1994, de acordo com a elaboração de um roteiro individualizado, que apresenta a realidade desta secretaria, a então Secretária de Educação lança a Gerência de Qualidade Total na Educação<sup>40</sup>.

Ressaltamos que a partir desta data não tardou um envolvimento desta Secretaria, até que chegássemos à implementação do Progestão que desde então não parou de crescer em nosso Estado. Já em 2000, iniciamos a implantação do Programa de Desenvolvimento Gerencial para administradores, que teve o seu foco voltado para a qualidade da educação.

*...no Pará, a Secretaria Executiva de Educação implementava o Programa de Capacitação Institucional, focalizando a gestão de qualidade na educação, dando início em outubro de 2000 ao Curso “Desenvolvimento Gerencial para Administradores Escolares” e, para a consolidação deste Programa, a SEDUC desenvolveu, a partir de 2001, o Curso de Capacitação a Distância para Gestores Escolares, fundamentado no material idealizado pelo CONSED, e tendo como meta ampliar a ação relativa à gestão democrática nas escolas de todo o Estado do Pará, no sentido de buscar o sucesso escolar dos alunos paraenses (PARÁ, 2001b).*

A formatação assumida pela Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará – SEDUC revela uma perspectiva gerencial nas relações estabelecidas entre formuladores da proposta e seus principais sujeitos: gestores, docentes, discentes e comunidade escolar como um todo, visando, por meio da política de Qualidade Total, implementar um modelo de gestão escolar voltado para a economia e otimização dos recursos, produtividade, desempenho, eficiência, agilidade e descentralização das ações, tarefa que vem sendo consolidada com as versões do PROGESTÃO – 2004/2005, 2005/2006.

Podemos então reforçar que os conceitos acima, orientadores deste Programa e, dialogando com Frigotto, dizemos que os mesmos estão diretamente ligados às demandas

---

<sup>40</sup> Documento que consta da proposta em tela. Pará/ Secretaria de Estado de Educação. Plano Decenal de Educação Para Todos. Gerência de Qualidade Total À Educação. Belém. Julho de 1994.



sugeridas pelo processo produtivo, que na reorganização necessária do trabalho e de seus processos, exige também um novo perfil de trabalhador.

*Os novos conceitos relacionados ao processo produtivo, à organização do trabalho e à qualificação do trabalhador aparecem justamente no processo de reestruturação econômica, num contexto de crise e acirrada competitividade intercapitalista e de obstáculos sociais e políticos às tradicionais formas de organização e produção. A integração, a qualidade e a flexibilidade constituem-se nos elementos-chave para dar os saltos de produtividade e competitividade (FRIGOTTO, 1994: p. 42 e 43).*

Percebemos que a proposta deste Programa parece cumprir o papel político de conferir uma aura democrática às políticas educacionais propostas pelo governo estadual, desempenhando um papel administrativo que, sob o apelo da retórica da gestão democrática, divulga práticas administrativas pautadas em princípios produtivistas e quantitativistas.

Não podemos considerar que somente as ações de caráter descentralizador, como tem sido as propostas pelo projeto político pedagógico, pelos conselhos escolares e pelas eleições diretas para diretores, darão conta de responder às exigências de uma escola efetivamente democrática.

Processos que envolvam eleições diretas, a instituição de conselhos e a elaboração do projeto pedagógico se constituem em grandes aliados no processo de democratização. Sem eles fica difícil falar em gestão democrática. Entretanto é necessário investir em outros instrumentos que possibilitem ações efetivas pautadas em perspectivas de democratização das diversas estruturas sociais constituídas, no campo educacional (LIMA, 2002).

Assim, precisamos ter muito cuidado com a responsabilidade dada aos projetos que se encaminhem no sentido da criação de perspectivas democratizantes. Não basta somente aumentar o número de envolvidos nestes processos, é preciso que estejam

efetivamente engajados e que se criem as condições para tal envolvimento, o que requer um conjunto de compromissos e condições objetivas. Não podemos considerar que somente as ações de caráter descentralizador, como tem sido propostos com o projeto político pedagógico, os conselhos escolares e eleições diretas para diretores, darão conta de responder às exigências de uma escola efetivamente democrática. Entendemos que processos que envolvam eleições diretas e a instituição de conselhos e elaboração do PPP, se constituem hoje como grandes aliados no processo de democratização, e que sem eles fica difícil falar em gestão democrática, entretanto, também é necessário investir em outros instrumentos que possam possibilitar a democratização das diversas estruturas sociais constituídas, no campo educacional. (LIMA, 2002).

## **CAPÍTULO IV – A CAPACITAÇÃO DOS GESTORES ESCOLARES NO ESTADO DO PARÁ**

*A influência em mim deste ser objetivo, a agitação sensível da minha atividade é a paixão, que torna assim a atividade do meu ser (Karl Marx. Ideologia Alemã)*

### **4.1 As análises que fazemos**

O que tentamos neste momento é efetuar uma análise que nos permita olhar para a pesquisa que realizamos e compreender quais os caminhos percorridos para elaboração, execução e socialização das ações pretendidas com o Progestão e quais foram as suas contribuições para o aperfeiçoamento e implementação de políticas públicas que possam re-significar, positivamente, as práticas educativas democráticas em nosso Estado.

Este conteúdo foi buscado nos diferentes documentos com os quais estabelecemos um diálogo permeado pelas tessituras teóricas empreendidas até o presente momento e que, de alguma forma, puderam nos ajudar a caracterizar uma experiência específica na forma de gerir os espaços educacionais.

O primeiro momento de nossa pesquisa teve como objetivo o desvelamento da composição técnica, formativa e administrativa que respalda o Progestão. Pudemos assim compreender os traços políticos que delineiam os processos e as metodologias utilizadas pelo Programa, bem como o caráter agregador das parcerias e consórcios que se estabeleceram para a sua efetivação.

Um outro aspecto que permeou nossas análises nos remeteu à possibilidade de lançarmos um olhar para o lugar de onde falamos, na tentativa de focalizarmos especificamente o Progestão no Estado do Pará. É oportuno registrar que o Estado que seria o carro-chefe do Programa está localizado no Sul do país, contando com uma estrutura diferenciada e nem de longe apresenta as mesmas dificuldades geográficas que temos em nossa região. Entretanto é o Pará que se destaca no desenvolvimento do

Programa, e vai apesar de toda adversidade, ganhar repercussão no cenário nacional (ARAÚJO, 2005).

Compondo a agenda do CONSED, que nos últimos anos tem trabalhado com o objetivo de fomentar políticas que visam ao desenvolvimento e à melhoria da qualidade da gestão educacional, o Progestão surge com a força e a grandiosidade de um Programa de cunho nacional. No Pará, é encampado pela SEDUC com o propósito de buscar melhorias na qualidade do ensino, haja vista os resultados revelados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB (análises dos dados da década de 90)<sup>41</sup>, que chamam atenção para os aspectos relacionados à evasão, à repetência, ao acesso e à permanência, que vão se tornar os indicadores para as ações desenvolvidas por esta secretaria.

Na seqüência, empreendemos um estudo que nos permitiu observar cuidadosamente as referências propostas como instrumentos de mediação para a democracia. Aqui visitamos as diferentes mediações elencadas pelo Programa e elegemos três delas como recorte para as nossas análises, na tentativa de perceber em quais perspectivas democratizantes foram apresentadas, e que segundo Progestão pode ser vista como:

*A busca por alternativas para práticas concretas de gestão compartilhada e transformadora na melhoria da qualidade do ensino mais criativo e crítico (...) (PARÁ, 2002: p. 16).*

E mais,

*A criação de um clima de convívio democrático e de desenvolvimento das pessoas e comunidade na gestão escolar (...) (Idem, p. 47).*

---

<sup>41</sup> Aqui registramos a necessidade de recorrermos aos resultados do SAEB, no período indicado por nossa informante, de acordo com os dados que utilizamos em 2005 (ARAÚJO, 2005).

Finalmente, verificamos que os investimentos feitos pelo Estado, no sentido da implementação de políticas públicas de diferentes ordens, estão afinados a um projeto maior que se harmoniza com o perfil político que o caracteriza. Entretanto acreditamos que isto por si só não deva se constituir em barreira para o convívio democrático.

#### **4.2 A existência de um amplo campo de influências e tensões**

Conforme vimos anteriormente, o Progestão – Pará torna-se referência para a realização do Programa em outros Estados (SEDUC, 2005), ganhando destaque quando confere o título de especialistas aos seus concluintes. Socializar as experiências que aqui vivemos torna-se tarefa complementar para o grupo que desenvolve o Programa em nosso Estado.

Ainda em 2004, a equipe que aqui coordena o Programa foi convidada a participar de um encontro nacional, realizado em Brasília, para socializar as experiências e estar presente na apresentação e lançamento de um projeto de gestores vinculado ao MEC, e que compõe a agenda de formação intencionada pelo atual Presidente da República, Lula, o projeto intitulado Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica – PROGED, tem por objetivo *efetivar uma melhoria na qualidade da educação básica, através do aperfeiçoamento da gestão educacional no ensino público dos municípios* (Boletim Informativo da ANPAE, nº 3, jan. a abr.de 2005).

O reconhecimento e o destaque que o Progestão – Pará ganhou no cenário Nacional decorre do fato dele configurar entre os 20 (vinte) Estados brasileiros que aderiram ao Programa e por ter elevada a capacitação ao caráter de especialização. No Pará o Programa encontrar-se em sua 3ª edição e já está com a proposta para a 4ª edição pronta e aprovada (CONSED, 2005).

Ressaltamos que o reconhecimento e o destaque que o Programa teve nacionalmente não refletiram dentro do próprio Estado, e menos ainda dentro da própria

Secretaria de Educação Estadual, que, tudo indica (Araújo, 2005), não lhe tem destinado a atenção e o investimento necessários para a sua avaliação, redirecionamentos e efetiva consolidação como estratégia de formação de gestores comprometidos com a construção de práticas democráticas nas escolas.

Atentamos para o fato de que o Progestão, embora tenha concluído a sua 3ª edição em março de 2005 e a sua 4ª edição já esteja em andamento, com a pretensão de que 400 novas turmas sejam ofertadas a partir de Janeiro de 2006, até o presente momento não foi realizada uma avaliação rigorosa<sup>42</sup>, que possa ser considerada, na sua totalidade, como um instrumento revelador do que de fato tem sido este Programa. Tal procedimento poderia revelar as suas efetivas possibilidade e perspectivas de enfrentamento para a construção de processos de gestão democráticos, identificando os investimentos feitos até o presente momento e seus efeitos efetivos.

Ainda em relação a avaliação que foi feita sobre o Progestão-Pará, Araújo (1995) destaca que ela objetivou, de acordo com informações obtidas da equipe de coordenação do Programa, durante a sua 3ª edição, traçar um perfil e visualizar o trabalho desenvolvido pelo Programa no Estado<sup>43</sup>.

Para tanto, numa descrição em linhas gerais, foi realizada uma pesquisa que envolveu 63 escolas públicas estaduais, abrangendo um universo de 1551 pessoas, entre os diferentes segmentos da escola, na qual foram utilizados instrumentos específicos da área da gestão abordando as seguintes dimensões: a gestão participativa, a gestão pedagógica, a gestão de pessoas, a gestão de serviços de apoio, recursos físicos e financeiros.

---

<sup>42</sup> Destacamos que, embora a avaliação do Programa tenha sido realizada pela equipe que o coordenou, os seus resultados ainda não foram divulgados para a sociedade.

<sup>43</sup> As informações sobre o caráter da pesquisa realizada não tiveram como objetivo a análise dos procedimentos adotados para a sua realização, por isto foram apresentadas de maneira geral e encontram-se na íntegra no Relatório do Progestão, 2011/2002. (SEDUC-PARÁ).

Entre os resultados encontrados pela referida pesquisa, o quadro de contradições de que falamos parece estar presente quando da observação do que vem sendo apresentado teoricamente no campo da gestão e do que vem acontecendo nos espaços educativos.

No campo da gestão participativa, a pesquisa diz que:

*Percebe-se pelos resultados que as unidades escolares caminham de forma bastante progressiva, no que se refere à descentralização, parcerias e organizações internas, visando o sucesso do aluno e de toda a escola, estimulando a participação da comunidade nas diversas ações educacionais (PARÁ, 2001/2002: p. 5).*

Quanto à gestão pedagógica, os resultados apontam para:

*...ações que visem o acesso e a permanência dos alunos com sucesso, pois vêm buscando executar um trabalho com qualidade, visando superar as dificuldades de aprendizagem dos alunos, através de atividades alternativas e projetos inovadores, proporcionando também atendimento aos alunos Portadores de Necessidades Educativas – PNEE's (IDEM).*

*Com relação ao corpo docente, o trabalho pedagógico vem sendo desenvolvido de forma dinâmica e eficaz, contribuindo para o estímulo desses profissionais (IBIDEM).*

A gestão escolar, com relação à gestão de pessoas, conforme trata a pesquisa indica que:

*... vem sendo efetivado um trabalho sério e comprometido, porém constatou-se também que se precisa investir mais na formação continuada e a serviço de seus funcionários. Mesmo estando as escolas em busca de novas formas e mecanismos de trabalho na área de recursos humanos, falta ainda a execução de uma ação mais eficaz para se obter o resultado esperado (PARÁ, 2001/2002: p. 5).*

Os dados referentes à gestão de serviços de apoio, recursos físicos e financeiros evidenciam que:

*O prédio escolar, sua organização burocrática e toda sua estrutura organizacional representam parte relevante das escolas, porém, (o que) foi constatado em nosso levantamento de dados que essa gestão vem sendo efetivada de forma bastante eficaz, de modo a favorecer a conservação do prédio, a organização da vida escolar do aluno e toda sua estrutura (PARÁ, 2001/2002: p. 5, 6).*

No campo dos recursos financeiros,

*segundo a população contactada as unidades escolares vêm empregando de forma séria e competente atingindo todos os segmentos e serviços necessários ao sucesso da escola (IDEM, p. 6).*

A explicitação que fazemos da pesquisa realizada é caracteriza o amplo campo de tensões, contradições e influências que delimitam o campo educacional. Retratamos, a partir dos dados elencados, uma realidade que parece contrapor-se aos inúmeros indícios teóricos que vêm se instituindo em referência quando o mote é a educação e a forma de gerir as escolas brasileiras.

Os indicativos apresentados pelo relatório do Progestão-Pará nos dizem que a escola pública estadual vai bem e que tudo está funcionando conforme as diretrizes legais e os anseios da comunidade como um todo, o que em muito reafirma nossa hipótese inicial de que as bases do Programa estão assentadas numa perspectiva formal de democracia, evidenciando a lógica mercadológica em que tem se desenvolvido.

Dentro de tal perspectiva, é bem possível que as proposições para as escolas em nosso Estado estejam dando certo, conforme sinalizam os dados da avaliação realizada pela coordenação do Programa (ARAUJO, 2005). Assim, também as escolas vão sendo premiadas de acordo com o seu desempenho, por meio da criação de programas de incentivo, como é o caso do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, promovido pela RENAGESTE, em parceria com o CONSED e outros.



Entretanto, precisamos estar atentos aos resultados demonstrados, para que não percamos o senso crítico e a responsabilidade de travarmos um amplo debate sobre as construções evidenciadas. Acreditamos que só desta forma o Progestão poderá ser encarado como algo que possa trazer novos significados para a gestão escolar e contribuir para a construção de uma outra realidade na educação paraense.

O importante neste momento é olhar de forma criteriosa para um Programa de formação de gestores escolares que é hoje o maior Programa brasileiro nesta modalidade mas que, de acordo com nossos estudos, está construído sobre uma concepção de gestão escolar democrática em uma perspectiva gerencial, na tentativa de mudar este caráter, o que consideramos ser um grande desafio!

#### **4.3 A necessidade de o Estado modernizar a gestão de suas instituições: a escola e o sistema de ensino**

Toda a análise que empreendemos nesta pesquisa refere-se a uma apreciação interna dos documentos do Progestão, o que significa que deixamos para um segundo plano a prática dos diferentes projetos políticos que podem ser experimentados em nossa sociedade. Daí, esperamos contribuir de alguma forma para o aperfeiçoamento do pensamento acerca da gestão, especialmente a que se refere ao campo da educação.

Assim como Cunha (1995), que em sua autodefinição se apresenta como “otimista incorrigível que sou”, estou segura de que uma crítica dos projetos apresentados para a sociedade poderá ajudar em elaborações futuras e contribuir efetivamente para o avanço das políticas públicas.

Em sua obra “Educação brasileira: projetos em disputa” (CUNHA, 1995), a preocupação do referido autor está voltada aos projetos para a educação brasileira elaborados pelos partidos políticos e por outras entidades, destacando os que foram apresentados por Lula e FHC, no ano de 1994, e que, segundo ele, se constituíram em um

momento privilegiado para analisar o estado dos projetos políticos para a educação porque foram os que deram ênfase à educação escolar e extra-escolar. Sobre a gestão da escola, ambos enfatizaram a ampliação da participação da comunidade, bem como a autonomia em termos administrativos, financeiros e pedagógicos, ressalvadas as diferenças entre as suas concepções.

Potencializando as informações apresentadas por este autor, nossas reflexões apontam para uma breve identificação dos projetos que, na década de 90, servem de sustentáculo para a educação brasileira.

De acordo com Silva Júnior (2003), se a década de 1980 pode ser considerada um período perdido para a economia brasileira, é nesta mesma década que vamos experimentar um intenso movimento de redemocratização do país, o que parece um contra-senso, quando se observa, na década de 1990, a sua síntese na produção das mudanças nas estruturais sociais.

*Diante das transformações em curso, desde a década de 1970, no atual estágio da universalização do capitalismo, o capital pôs-se em territórios geográficos onde anteriormente não se movia, reorganizando socialmente as estruturas outrora organizadas segundo uma racionalidade de uma natureza diferente da sua, modificando dessa maneira o metabolismo social em nível planetário, impondo, por isso, um largo movimento de reformas institucionais (...)* (SILVA Jr, 2003: p. 80).

Como já evidenciamos, em meio ao conjunto de reformas empreendidas no Brasil, novas lógicas são estabelecidas, sobretudo as que se colocam para o campo educacional, que, segundo Silva Júnior, vão ocorrer de forma acentuada, atingindo todos os campos e modalidades do ensino.

*A reforma educacional brasileira da segunda metade dos anos de 1990 é, ela mesma, na sua particularidade, parte das mudanças aludidas no parágrafo anterior e se estruturam segundo a mesma racionalidade dos movimentos referidos. Por isso assistimos,*

*nesse período uma série de transformações paradigmáticas na esfera educacional no Brasil (Idem, p. 81).*

Em meio a este conjunto de reformas, a temática da gestão ganha corpo e, no caso específico da gestão educacional, parte da responsabilidade por melhorias no cotidiano dos sistemas de ensino e das unidades escolares vem sendo a ela dirigida.

Assim sendo, o CONSED se organiza por meio da elaboração de um Programa cuja estruturação está voltada para um campo de formação de gestores em serviço e pautado pela modalidade de ensino a distância, que opera no sentido de conferir uma aparência autônoma as suas diferentes instituições.

Ao tratarmos desta modalidade a distância, recorreremos também a Silva Júnior (2003), que nos fala sobre o Programa Nacional de Informática na Educação, dizendo que o mesmo foi estabelecido em parcerias com estados e municípios, tendo por objetivo *a introdução das Novas Tecnologias de Informação e comunicação na escola pública, como ferramenta de apoio ao processo de ensino-aprendizagem* (p. 82).

Ainda sobre esta questão, o autor levanta a seguinte hipótese, quando da institucionalidade da educação a distância e da formação de professores:

*qual seria a institucionalidade da educação a distância e da formação do professor? Há uma relação entre o Estado e a sociedade civil, o primeiro centralizando as funções de formulação e avaliação, enquanto a execução é de pertença da segunda, produzindo, assim, um movimento que transfere deveres do estado para a sociedade civil. O que implica em perda de direitos sociais do cidadão, uma vez que existe a indicação de um encurtamento da cidadania, realizado pelo Estado reformado. Por meio de quais instituições se realiza tal movimento? (SILVA Jr. 2003: p. 82).*

No Progestão, sob a égide da política de capacitação de gestores escolares, a proposta implementada exerce não só o caráter de aperfeiçoamento, como também o de controle da qualidade, inclusive estabelecendo um sistema integrado de informação,

acompanhamento e monitoramento, o que foi implementado por meio da utilização da modalidade de ensino a distância, que cumpre, segundo o Programa, a tarefa de facilitadora de comunicação.

Essa metodologia revelou-nos uma perspectiva de cunho mercantil na forma de gerir os espaços escolares sustentada pelo discurso da “qualidade”. Esta significação na década de 1990, quando foi discutida a crise pela qual passa a educação, proclamou a necessidade de que fossem criadas estratégias para solucionar a problemática educacional vivenciada, o que, sob a lógica neoliberal, foi enfrentado pela adoção da concepção de um modelo brasileiro de Escola de Qualidade Total.

Este discurso ganhou força, evidenciando seu caráter mercantilista perfeitamente ligado a uma perspectiva política que encontrava sustentação no neoliberalismo e que ressignificou o papel do Estado, diminuindo suas responsabilidades e difundindo a idéia da livre negociação (GENTILLI, 1994).

Este panorama, ao que tudo indica, constitui o ideário utilizado pelos formuladores da proposta do Progestão, que parece ter extrapolado qualquer possibilidade de diagnóstico específico quanto às diferenciações de cada região, localização, tamanho, extensão geográfica e outras particularidades necessárias para a consecução de objetivos verdadeiramente democráticos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho imprimimos um esforço para compreender a estrutura teórica e a implementação do Progestão como um programa de capacitação de gestores por meio da introdução de novas formas de gerir e a proposição de redirecionamento das práticas desses gestores para a melhoria da qualidade da educação nas escolas públicas.

Os aspectos ressaltados em nossos estudos evidenciaram a necessidade de compreendermos o papel que a democracia assume hoje, por meio de diferentes instrumentos de mediação, nos diversos movimentos sociais. Dentre os diferentes referenciais de democracia que percorremos, adotamos o que sugere a construção de uma sociedade na qual a ampliação do poder possa ser evidenciada como um processo constante, o que em nosso entendimento deveria ser pressuposto fundamental para a implementação das políticas públicas do estado moderno. No campo da retórica esta ampliação crescente da participação tem sido a matriz de sustentação de muitos dos discursos e projetos que referendam as políticas públicas em nosso país, mesmo que sobre diferentes perspectivas.

No primeiro capítulo, fizemos uma caracterização do Progestão – Programa de Capacitação de Gestores Escolares, identificando as suas origens, as suas referências, o cenário político e a experiência do Programa no Pará.

Trabalhamos com uma indicação teórica que nos ajudou na revelação da tendência que se instalou no Pará, no que diz respeito à implementação de programas, planos, projetos, apresentados com a intenção de elevar os indicadores de qualidade e contribuir para eliminar os problemas referentes à evasão, repetência etc, principalmente nas séries iniciais. Evidenciamos que os aspectos que circunscrevem a educação no Estado do Pará são orientados pelas diretrizes nacionais e estão voltados para uma educação numa perspectiva que evidencia a melhoria da qualidade do ensino. O Estado tem deixado de

assumir as suas responsabilidades com a educação, conferido-as aos diferentes atores da sociedade.

Dentre as nossas incursões vimos, que o Progestão apresenta a democracia como um processo que pode ajudar na transformação da realidade da escola pública, sem que de fato as condições para tal estabelecimento de práticas democráticas estejam presentes nestes espaços, ainda marcados por práticas autoritárias e individuais, onde a ação de poucos pode ser vista como produto da vontade de todos.

Embora o Progestão trabalhe com o discurso da ampliação da participação, percebemos que o foco na ação individual está presente nos documentos do Programa e pode ser revelado quando este diz que para ocorrer mudanças na qualidade das escolas públicas é preciso contar com uma grande parcela de envolvimento e boa vontade dos sujeitos que fazem o dia-a-dia da escola.

No segundo capítulo, tratamos da gestão escolar democrática, recuperando o seu significado, as suas referências legais, o contorno das políticas educacionais de 80/90, e finalizamos resgatando alguns dos conceitos que trabalhamos ao longo de nossa dissertação.

Nele vimos que a democratização da gestão escolar tem sido assumida por muitos de nós sem que seus princípios fundamentais sejam observados. No campo da legalidade, a prática da gestão escolar democrática se constitui em uma conquista e ao mesmo tempo em uma obrigação. O conceito de democracia com o qual o Programa opera apresenta-a como algo que pode ser considerado universal. A democracia, então, está a serviço de todos, independentemente do desejo ou vontades particulares.

Desta forma, podemos inferir que o Progestão está assentado sob uma perspectiva formal de democracia, e isto não contribui para a ampliação dos processos de participação. Em alguns momentos (por exemplo, com relação ao tratamento dado para a eleição direta

para diretores escolares), se exime da responsabilidade de conferir-lhe a sua devida importância, o que indica, até certo ponto, que o Programa vem atuando no sentido de reduzir estes espaços ou configurar a eles um papel meramente burocrático.

No terceiro capítulo, analisamos as mediações para a gestão democrática trabalhadas no Progestão, fazendo as considerações importantes para problematizar a realidade em que as questões sobre a educação são vivenciadas, especialmente as que dizem respeito à gestão escolar democrática e à perspectiva gerencial adotada pelo Programa.

Com relação às mediações para uma gestão democrática, trabalhamos com as que foram apresentadas pelo Progestão nos seus diversos documentos, tivemos, então, como objeto de análises; o Projeto Pedagógico, o Conselho Escolar, a Eleição Direta para Diretores e os significados que estes instrumentos assumem como mediação para a gestão democrática.

O Progestão faz alusão ao caráter despolitizante que, segundo ele, é refletido quando da proposição e vivência de tais mediações, e que isto pode ser verificado pelo não-envolvimento dos sujeitos que compõem a realidade das escolas públicas nas diferentes propostas de mediação para uma gestão escolar democrática. Certamente, este dado revela que o Programa, quando responsabiliza os sujeitos que compõem a comunidade escolar pelo seu não-envolvimento em ações que se encaminhem neste sentido, deixa como promotor de uma proposta de política educacional, de se assumir como co-responsável ou mesmo responsável pela consolidação de práticas educativas pautadas em perspectivas democratizantes.

As mediações de democracia propostas pelo Progestão deveriam assumir identidades que pudessem ser reveladas pela possibilidade de práticas coadunadas com referenciais de uma democracia processual, conforme o que adotamos como referência, e

mais que estas de fato não se restringissem ao campo da retórica. Assim, as mesmas estariam assentadas na perspectiva da ampliação da participação dos sujeitos nos processos de construção e de tomada de decisão diante das várias ações que pudessem sustentar este conceito de democracia como um processo, de acordo com o que foi enfatizado em diversas passagens dos documentos do Programa, sem conferir a tais mediações uma perspectiva de instrumentos organizacionais e gerenciais.

No quarto capítulo, nossas reflexões tomaram por base as análises que fizemos no decorrer dos estudos, caracterizando o campo onde elas se instituem bem como a necessidade de o Estado modernizar a sua forma de gerir a escola e os sistemas de ensino.

Verificamos as políticas públicas propostas para a educação e as exigências articuladas a elas, por conta da introdução de novos instrumentos organizacionais e gerenciais, bem como as mediações por ele propostas conforme as formulações do Programa.

Assim, a pesquisa revelou que, mesmo com a implementação de algumas destas mediações nos diferentes espaços educativos, pouco se tem avançado no sentido da consolidação de práticas assentadas em princípios efetivamente democráticos, que possam ser traduzidas, de fato, em experiências e processos radicais de democracia, o que demonstra o caráter ambíguo do Programa.

Marcado por ambigüidades, o Progestão diz ser possível evidenciar a existência da conversão de ações autoritárias em práticas democráticas dentro das escolas. Acredita ainda que estes espaços podem ser conquistados dependendo do poder de persuasão dos gestores e da sua competência para consolidar na escola as ações que se instituem como elementos modificadores da realidade na qual estão inseridos.

Também é uma marca do conteúdo dos módulos do Progestão, a confusão de referências e autores. No módulo V, por exemplo, ao mesmo tempo em que busca



subsídios em documentos da Fundação Luiz Eduardo Magalhães, da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais e do Relatório Jacques Delors, são citados autores socialistas, como Antônio Gramsci, Paolo Nosella, Emir Sader, Luz Antonio Cunha, Mariano Enguita e Arroyo. Indica, por exemplo, a leitura da historiadora Ester Bufo, “que discute a concepção de cidadania que a burguesia produziu”, e de Paolo Nosella, “que focaliza a proposta revolucionária de Gramsci no sentido de **extinguir o velho cidadão burguês que deverá dar lugar ao novo cidadão socialista**” (Módulo V, p. 33 – grifo nosso). Também mistura, sem fazer os devidos esclarecimentos, autores que se antagonizam, tais como Dewey e Gramsci, Guiomar Namó de Melo e Demerval Saviani, Jacques Delors e Eric Hobsbawm, Fundação Luiz Eduardo Magalhães e Fundação Paulo Freire, Banco Mundial e João Monlevade.

As constatações evidenciadas ao longo de nossos estudos sobre o Progestão nos indicaram que ainda são as ações pautadas em políticas conformadoras e de cunho formal que sustentam os discursos, as práticas ou as tentativas de projetos com perspectivas democratizantes e que em muito eles dependem da ação dos sujeitos que neles estão envolvidos.

O Progestão sustenta um discurso fundado na idéia de qualidade. Sobre isso destacamos a identificação do ideário da Qualidade Total na Educação, referenciada na Fundação Luiz Eduardo Magalhães, da Bahia, e no Pacto de Minas Gerais, ambos de caráter marcadamente liberal.

As referências para a idéia de gestão escolar democrática têm seu fundamento no Relatório Jacques Delors (1999), da UNESCO. Neste relatório busca-se “identificar os elementos básicos que devem estar presentes na construção e no desenvolvimento do convívio democrático da escola” (Módulo V, p. 21-22).

O que dizemos pode ser evidenciado pelos estudos teóricos empreendidos e que tiveram o reforço consubstanciado nos diferentes momentos em que participamos do Progestão, quer como aluna cursista, quer como gestora<sup>44</sup>. Esses instantes nos ofereceram riquíssimas informações porque pudemos experimentar, conviver, discutir, praticar e ouvir declarações que sustentaram, abalaram ou ampliaram muitos dos conceitos, das afirmações ou das teorias que compõem este trabalho.

É importante registrar que muito do que ouvimos quando da realização da pesquisa anterior sobre o Progestão (Araújo, 2005) revelou a necessidade de analisarmos com bastante cuidado a forma como vem sendo encaminhado, desenvolvido e efetivado o exercício da gestão escolar democrática no contexto da Educação Pública Estadual, sobretudo no Estado do Pará, a fim de que pudéssemos ter uma compreensão teórica que nos permitisse distinguir as diferentes mediações difundidas pelo Programa.

Ao mesmo tempo, o que experimentamos contribuiu para que não esqueçamos que a gestão escolar deve ser percebida como um processo responsável por promover, articular e envolver a ação de pessoas que compõem a comunidade escolar como um todo e os resultados produzidos por ela. É importante deixar claro que as políticas precisam ser encaradas com as suas intencionalidades e que entre a sua definição e a execução de ações existe um grande espaço aberto a múltiplas determinações, onde podem agir os diferentes sujeitos da educação, num campo de múltiplas perspectivas, intenções, lutas e regras.

Nossos estudos sobre o Progestão indicaram que ainda é pequeno o investimento e o compromisso que a SEDUC vem dispensando ao Programa, conforme vimos nos relatórios analisados (SEDUC, 2003). Um fato nos chamou atenção quando das análises feitas sobre o Programa aqui no Pará: o papel desempenhado pela equipe que coordena e

---

<sup>44</sup> Participação esta que se deu em diferentes momentos da realização do Progestão, desde a sua 1ª edição (2001/2002), até a 3ª, que foi realizada em 2004/2005.

executa o Progestão, a qual tem se convertido em fator preponderante para que este aconteça.

Certamente, tal fato se constitui no esforço que os mesmos dispensam para consolidação das ações que implementam a formação de gestores e que visam melhorias na qualidade dos serviços prestados à comunidade escolar, no processo de gestão escolar, na renovação de seus referenciais e dos instrumentos sugeridos neste campo. Entretanto, é necessário suplantar o caráter de treinamento e fazer um investimento em ações de formação continuada.

Esse envolvimento permitiu-nos afirmar ainda mais a ambigüidade que permeia o Progestão e dizer que da forma como vem sendo desenvolvido o Programa de capacitação de gestores: a SEDUC-Pará, faz uso de referenciais liberais que petrificam o conceito de democracia e que os instrumentos administrativos sugeridos pela referida Secretaria se ajustam mais às possibilidades de consolidação de práticas tradicionais do que à construção de práticas renovadas, efetivamente democráticas.

Isso, de fato, não contribui para a consolidação de uma gestão democrática comprometida com o compartilhamento do poder, já que não observamos a uma preocupação efetiva com a participação decisiva da comunidade escolar nas discussões e decisões mais importantes deste segmento, nem com a construção de uma escola pública de qualidade, que esteja aberta a todos.

O Programa evidencia, ao longo dos seus textos, a possibilidade de que sejam construídos processos que se encaminhem em sentido contrário a perspectivas autoritárias nos espaços educativos, partindo do envolvimento e da apropriação, por parte dos sujeitos, dos diferentes instrumentos de mediação de democracia presentes nas unidades escolares e que foram destacados pelo Programa.

O Programa considera, para tal afirmação, a perspectiva de uma gestão democrática que possa contar com a participação direta dos sujeitos envolvidos no processo educativo, na construção do Projeto Pedagógico, nos Conselhos e nas representações colegiadas, a exemplo do que, segundo ele, vem sendo construído por algumas escolas. Afirma ainda que estes, entre tantos outros mecanismos, possibilita a interferência direta dos sujeitos na construção e reconstrução das estruturas educativas, exercendo de forma democrática os poderes educativos no sistema educacional como um todo. Para isto, diz que é fundamental que o gestor seja um grande líder.

Os estudos indicaram também que tanto a SEDUC como o CONSED estão assentados em concepções de Gestão Democrática semelhantes, o que pode ser verificado a partir do objetivo central que configura o Progestão, conforme se apresenta no documento oficial que propõe *o fortalecimento da autonomia da escola através do compromisso com a implantação de critério de representatividade, qualificação e competência técnica para a administração escolar* (PARÁ, 2001b, p.3).

Esta constatação requereu de nós o aprofundamento dos estudos que vimos realizando sobre as diferentes concepções de gestão democrática analisadas e que podem estabelecer algumas impressões resultantes do confronto entre certos conceitos de democracia e cruzamentos entre as intenções que permearam o Progestão.

Atentamos para as barreiras encontradas na efetivação do convívio democrático nas escolas, entre elas a falta de ênfase nas eleições diretas para diretores, instrumento que se configura como medida importante de luta para uma gestão democrática.

Ressaltamos a necessidade de um projeto que atenda especificamente à política de formação continuada para gestores, sob a ótica da gestão democrática, superando, inclusive, o perfil de Programa que o identifica, o qual não apresenta na sua formulação inicial o caráter de especialização, efetivado aqui no Pará.

Caso atuasse com uma lógica contrária à que o conforma atualmente, o Progestão poderia contribuir com um projeto no qual a democracia fosse o conteúdo principal, considerando que o mesmo revela-se uma estratégia importante de formação de gestores, dada a sua abrangência, e a ausência de outras políticas específicas de formação de gestores escolares. Seus impactos podem ser mensurados pelas premiações recebidas por uma das escolas Públicas do Estado Pará, agraciada com o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, promovido pela RENAGESTE, em parceria com o CONSED e outros.

Quanto ao Programa de capacitação de gestores e as novas exigências articuladas às formas de gerir os espaços escolares, é consenso entre os autores do Programa uma postura diferenciada do profissional que compõe este segmento da educação, o gestor escolar. E é isto que parece ter validade quando o Progestão fala de melhorias na qualidade da educação para satisfazer e entre outras exigências, ele vai propor:

1. Um conjunto de mediações que sugerem a democratização da gestão;
2. Que a formação e a capacitação do gestor podem se adequar à perspectiva de gerência de qualidade, numa lógica mercadológica;
3. Que esta formação seja algo capaz de produzir mudanças significativas na forma de gerir os espaços educativos;
4. Que os conteúdos trabalhados se desenvolvam por meio de ações que sirvam para instrumentalizar os gestores no sentido da promoção de um conjunto de mediações com perspectivas democratizantes.

Nossas análises revelaram que o Progestão, em nome das novas exigências do capital e com relação às novas demandas por qualificação requeridas dos trabalhadores, sugere um conjunto de mediações de democracia propostas para a gestão democrática, considerando-as como um campo de positivities, como a possibilidade de sistematização e socialização das experiências de gestão da escola. De outro lado, vimos que tais

mediações se constituem em ferramenta de uma concepção de democracia sustentada pelo seu caráter formal, servindo para a legitimação de práticas tradicionalmente consolidadas, reformatadas, e para o desgaste do conceito de democracia.

Apesar de usar a retórica da participação da comunidade, o Progestão tem a idéia de democracia sempre vinculada à perspectiva de qualidade, de eficiência, de eficácia e de produtividade, revelando a essência de seu conteúdo: uma lógica mercantil de administração escolar.

Portanto, é de fundamental importância a investigação sobre esta dimensão da implementação de políticas públicas voltadas para a educação em nosso Estado. Acreditamos na possibilidade de ganhos efetivos para todo o Sistema de Ensino em nosso Estado, desde que as vejamos respaldadas pelo compromisso democrático propulsor de amplas mudanças sociais.

Reafirmamos a importância da continuidade dos estudos aqui realizados, que têm na gestão escolar democrática e suas mediações a perspectiva de interferir na construção e recriação das estruturas educativas, foco de nossas análises, desde que haja um amplo entendimento acerca da concepção de democracia que a subsidia.

Nossa tentativa até o presente momento exercitada, fala de uma democracia que possa ser experimentada, considerando seu caráter processual, a auto-organização e a ampliação da participação dos sujeitos nos processos de tomada de decisões, de forma consciente, responsável, transparente e livre de amarras, pautada na moralidade e na ética, capaz de reverter a tradição que há anos confunde as ações, intenções e formas de gerir, presentes nos espaços públicos e privados.

Acreditamos que, a partir deste momento, podemos ampliar os espaços de problematização da temática em questão e encampar uma discussão ainda muito inicial sobre o “maior programa” de formação de gestores do Brasil – o Progestão.

Nossaa intenção foi de propiciar o levantamento de algumas questões específicas no que se refere às várias formas de gerir os diferentes espaços e ampliar os debates que incentivem e vislumbrem novos estudos e pesquisas sobre a temática em questão.

## **Referências bibliográficas:**

ABREU, M. V. & MOURA, E. **Progestão: como desenvolver gestão de servidores da escola?** – módulo VIII. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

AGUIAR, Luciana Sacramento. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação.** In: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/qualidadetotaleducacao.html>. Acessado em 14/07/2004.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. **“Revisão da bibliografia”** em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In: BIANCHETTI, L. & MACHADO, A. M. N. (orgs). **A Bússola do Escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações.** Florianópolis: Ed. Da UFSC; São Paulo: Cortez, 2002.

ANDRÉ, M. E. D. A. **O uso da técnica de análise documental na pesquisa e na avaliação educacional.** In: Tecnologia Educacional. Rio de Janeiro: ABT, maio/junho, 1982. n.46.

ANTUNES, A. **Aceita um conselho: como organizar os colegiados escolares.** São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002 – (Guia da escola cidadã; v. 8).

ARANHA, A. Treinamento Profissional. In: **Dicionário da Educação Profissional.** Belo Horizonte: NETE, 2002.

ARAÚJO, C. H., Nildo Wilson Luzio, Eliezer Pacheco. **Rede Nacional de Avaliação da Educação Básica.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

ARAUJO, M. A. M. L. **O Progestão como possibilidade de melhorias na qualidade administrativa: uma experiência no estado do Pará.** Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Escolar, do Centro de Ciências Sociais e Educação da Universidade do Estado do Pará – UEPA. Belém: 2005.

ARAUJO, R. M. L. (org.) **Pesquisa em educação no Pará.** Belém: EDUFPA, 2003.

**Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE.** Boletim Informativo da ANPAE – ANPAE Novos Rumos. n. 03, janeiro a abril de 2005.



**Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE. 1983. v. 1, n. 1 (jan./jun. 1983).

**Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – ANFOPE.** Documento Final do X Encontro Nacional. Brasília: ANFOPE, 2000. Texto.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política.** Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987.

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política.** Brasília: Edunb. 1993. V. 1 e 2.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia.** Ed. Paz e Terra. São Paulo, 2004.

BRANDÃO, Z. **Pesquisa em Educação: conversas com pós-graduandos.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2002.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.** Brasília (DF), 1995. 83p.

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

BRUNO, L. Onde procurar o democrático? In: ANDRADE, D. e ROSAR, M. F. F. (org.). **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

CARVALHO, M. C. S. & SILVA, A. C. B. **Progestão: como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola?** – Módulo V. Brasília: CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

CASTRO, J. A. & MENEZES, R. M. **Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos Anos 1990.** Brasília: IPEA, abril / 2003. pp.1-35. Revista Brasileira de Administração da Educação.

CATANI, A. M. & GILIOLI, R. S. **Administração Escolar: a trajetória da Anpae na década de 1960.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

**CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação. Gestão em Rede. Revista do Conselho Nacional de Secretários de Educação. Brasília: CONSED. Agosto 2004. nº 55.

**CONSED.** Políticas de Capacitação a Distância para Gestores Escolares. Seminário Nacional. Florianópolis, 2002.

**CONSED.** <http://www.consed.org.br/progestão/epe/epeRelSituacaoogeralProgestao.asp>. Acessado em 11/01/2005.

**CONSED.** Plano de trabalho 2003 – 2004. Brasília: CONSED, 2003.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas no Brasil de hoje. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CUNHA, L.A. **Educação brasileira - projetos em disputa: Lula x FHC na campanha eleitoral** – São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**. São Paulo: Cortez / Autores Associados. 1992.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e Compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

CURY, C. R. J. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (org). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis : Vozes, 1997.

DELORS, J. **Educação, um tesouro a descobrir** – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC/UNESCO, 1999.

DOURADO, L. F. **Progestão: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?** – módulo II. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

EVILÁSIO Jr. O Programa de Formação Continuada para Gestores de Educação Básica. In. **Associação Nacional de Política e Administração da Educação** – ANPAE. Boletim Informativo da ANPAE – ANPAE Novos Rumos. n. 03, janeiro a abril de 2005.

FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e Compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

FISCHER, T. (org). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: CASA DA QUALIDADE, 2002.

FORTUNA, M. L. de A. A dimensão subjetiva das relações escolares e de sua gestão. In: OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. pp. 145 – 173.

FREITAS, H.C.L. Formação de Professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Revista Educação & Sociedade**. CEDES, v. 23, nº 80, set. 2002.

FRIGOTTO, G. A educação e a construção democrática do Brasil. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002. pp. 53 – 67.

FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI P. A. A. & SILVA T. T. (orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação Visões Críticas**. Petrópolis, RJ.: Ed. Vozes, 1994.

GADOTTI, M. **Pensamento Pedagógico Brasileiro**. São Paulo, Ática, 1987.

GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para a sua realização: In GADOTTI & ROMÃO, José Eustáquio (orgs). **Autonomia da escola, princípios e propostas**. São Paulo, Cortez, 1997, pp. 23-42.

GADOTTI, M. **Uma só escola para todos: caminhos da autonomia escolar**. São Paulo, Scipione, 1989.

GANDIN, D. & GANDIN, L. A.. **Temas para um projeto político-pedagógico**. Petrópolis, RJ.: Vozes, 1999. 2ª edição, 2000.

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo na educação**. Porto Alegre, UFRGS, 1991. Petrópolis: Vozes, 1995.

GANDIN, D. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo, Loyola, 1983.

GANDINI, R. P. C. e RISCAL, S. A. A Gestão da Educação como setor público não-estatal e a transição para o Estado fiscal no Brasil. In: OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. F. F. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

GENTILI P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI P. A. A. & SILVA T. T. (orgs). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação – Visões Críticas**. Petrópolis, RJ.: Ed. Vozes, 1994.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000**. Brasília: INEP/MEC, 2003.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **O desafio de uma educação de qualidade para todos : educação no Brasil – 1990-2000**. Brasília: INEP/MEC, 2003.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. F. F. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

KUENZER, A. Globalização e Educação: novos desafios. In: **Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino – Anais**. Águas de Lindóia (SP), 1998.

LEHER, R. Movimentos sociais, democracia e educação. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). **Democracia e Construção do Público no Pensamento Educacional Brasileiro**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002, pp. 187 – 211.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Ffreire, 2002. – (Guia da escola cidadã; v. 4). 3ª ed.

LUCKESI, C. C. Planejamento e Avaliação na Escola: articulação e necessária determinação ideológica. In: **Avaliação da Aprendizagem Escolar**. São Paulo: Cortez, 1995.

LUFT, L. **Perdas & Ganhos**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Record, 2003.

MACHADO, L. M. Pensando a formação inicial e continuada da equipe dirigente da escola. In: **Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE**. ANPAE Novos Rumos. **Boletim Informativo da ANPAE**. n. 03, janeiro a abril de 2005.

MACHADO, L. R. de S. Controle da Qualidade Total: Uma nova gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: FIDALGO, Fernando Selmar e MACHADO,

Lucília Regina de Sousa (orgs.). **Controle da Qualidade Total** - Uma Nova Pedagogia do Capital. Belo Horizonte – MG, Movimento de Cultura Marxista, 1994.

MACHADO, M. A. M. **Progestão**: guia didático. Brasília: CONSED, 2001.

MARÇAL, J.C. & SOUZA, J. V. de. **Progestão**: como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola? – Módulo III. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder**: democracia, participação, descentralização. São Paulo: Entrelinhas, 1994.

MARTINS, M.M. **Autonomia da escola**: a (ex) tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Livraria e Editora Ciências Humanas, 1982.

MOREIRA, A. M. A. & RIZZOTI, J. R. **Progestão**: como gerenciar os recursos financeiros? - módulo VI. Brasília: CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

NASCIMENTO, M. M. Rousseau: da servidão à liberdade. In Weffort, F. (org.). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1997.

OLIVEIRA, D. & DUARTE, M.R.T. (orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. 2ª ed.

OLIVEIRA, D. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, D. & ROSAR, M. F. F. (orgs.). **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D. A. A Gestão Democrática da Educação no Contexto da Reforma do Estado. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e Compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001. pp. 91 – 112.

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Ffreire, 2003 – (Guia da escola cidadã; v. 7).

PADILHA, P. R. **Planejamento educacional: a visão do Plano Decenal de Educação para Todos: 1993 – 2003**. Dissertação de mestrado. São Paulo, FE-USP, 1998.

- PARÁ / SEDUC / Diretoria de Ensino. **Programa de Capacitação de Gestores Escolares** – Pará. Folheto informativo. Belém: SEDUC, 2001a.
- PARÁ / SEDUC. **Memorial de Multiplicadores** – PROGESTÃO – PARÁ. Belém: SEDUC, 2001c.
- PARÁ / SEDUC. **Memorial de Multiplicadores do Progestão**. (2002).
- PARÁ / SEDUC. **Progestão** – Programa de Capacitação de Gestores Escolares. Belém: SEDUC, Março / 2001b.
- PARÁ / SEDUC. **Relatório do Progestão: 2001 – 2002**. Belém: SEDUC, s/d.
- PARÁ/ Secretaria de Estado de Educação. **Plano Decenal de Educação Para Todos. Gerência de Qualidade Total a Educação**. Belém. Julho de 1994.
- PARO, V. H. **Administração Escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2003.
- PARO, V. H. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. Campinas: Papirus, 1996.
- PARO, V. H. **Escritos sobre Educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.
- PENIN, S. T. de S. & VIEIRA, S. L. **Progestão: como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?** – Módulo I. Brasília; CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.
- RAMOS, C. **Excelência na educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro; Qualitymark Ed., 1992.
- RAMOS, G. **Vidas Secas**. São Paulo: Record, Martins, 1976.
- REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- ROOUSEAU, J. J. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Pensadores), 1987. Tradução de Lourdes Santos Machado. 4ª edição.
- SANTOS, I. M. **A Política de Descentralização do Financiamento do Ensino Fundamental e sua Repercussão nas Unidades Escolares: um estudo sobre o programa dinheiro direto na escola**. Dissertação apresentada ao curso de mestrado em educação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2001.

SANTOS, T. F. A. M. Algumas Reflexões sobre a Gestão Escolar Pública. In. Centro de Educação da UFPA. **Revista Ver a Educação**. Belém: EdUFPA. v. 6, n. 1 (jan./jun.2000). 2000.

SANTOS, T. F. A. M. Conselhos Escolares : um breve olhar dos diretores das escolas médias públicas de Belém-Pará. In. Centro de Educação da UFPA. **Revista Ver a Educação**. Belém: EdUFPA. v. 6, n. 2 (jul./dez..2000). 2000.

SANTOS, T. F. A. M. Contribuições Para Uma Gestão Democrática na Escola. In. Centro de Educação da UFPA. **Revista Ver a Educação**. Belém: EdUFPA. v. 8, n. 1 (jan. /jun.2002). 2002.

SANTOS, T. F. A. M.. Autonomia, participação, determinações superiores e gestão democrática: construindo um novo cenário na educação. In. ARAUJO, R. M. L.. (org.) **Pesquisa em Educação no Pará**. Belém: EDUFPA, 2003.

SANTOS, T. F. A. M. Et al. **Relatório final do PDDE no Pará**. Belém, 2005.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação**: por uma outra política educacional – 3. ed. Rev. Campinas, SP: Autores Associados. 2000 (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. São Paulo: Autores Associados, 1997. – Coleção educação contemporânea.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; OLINDA, E. **Política Educacional**. Coleção "O que você precisa saber sobre...". Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

SILVA JUNIOR, J. dos R. Reformas do Estado e da Educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância : implicações políticas e teóricas. In: **Revista Brasileira de Educação**. . Rio de janeiro: Autores Associados, Set, Out, Nov, Dez. Nº 24.

SILVA, L. C. F. **Estado e Políticas de Gestão Financeira para a Escola Pública**: autonomia da escola no PDDE. Dissertação de Mestrado defendida no Mestrado em Educação da UFPA. Belém, 2005.

SIMMEL, J. M. **Ninguém quer um coração**. Título do original : "Zweiundzwanzig zentimeter zärtlichkeit". 1997 by Dromer Knaur Verlag Scoeller & Co., Locarno. Tradução Lia Luft.

TOURAINÉ, A. **Igualdade e diversidade**: o sujeito democrático; tradução Modesto Florenzano. Bauru, SP : EDUSC, 1998.

UNAMA - Universidade da Amazônia. **Relatório do curso de especialização à distância em gestão escolar**. Belém: texto, 2002.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de Transição (1985 – 1995)**. Brasília: plano, 2000.

WEFFORT, F. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ZAULI, E. M. **Crise e reforma do Estado**: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas públicas In : OLIVEIRA, D. & DUARTE, M. R. T. (orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: 2001, 2ª edição.



*De quanto deixei escrito nestas páginas se desprenderão  
sempre – como nos arvoredos do outono e como no tempo das videiras – as folhas  
amarelas que vão morrer e as uvas que reviverão no vinho sagrado.  
Minha vida é uma vida feita de todas as vidas: as vidas dos poetas.*

(Pablo Neruda)