

# FORMAÇÃO CONTINUADA DE GESTORES ESCOLARES: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

## CONTINUING EDUCATION OF SCHOOL MANAGERS: AN ANALYSIS OF EDUCATION POLICY AND MANAGEMENT FROM THE 1990'S

Solange Aparecida Machado 1  
Roberto Francisco de Carvalho 2

**Resumo:** Este estudo, que resulta de pesquisa teórico-documental de abordagem crítico-dialética, tem por objetivo analisar a gestão escolar, a gestão democrática e o papel do diretor pós Constituição Federal de 1988 e LDB 9394/1996. Trata da formação continuada de gestores no contexto das políticas educacionais, da gestão escolar a partir de 1990 e da formação do gestor escolar no Brasil buscando identificar a tensão entre as demandas por gestão democrática e o gerencialismo dos resultados educacionais. O estudo revelou – entre outros aspectos – que, decorrente das mudanças econômicas e político-sociais em curso desde 1990, a educação brasileira e as políticas educacionais têm sido impactadas por reformas de cunho neoliberal e de gestão de concepções gerenciais, as quais repercutem na formação dos profissionais da educação, como os diretores escolares, exigindo desses não apenas competências técnicas, mas, também, de domínios de processos e experiências político-sociais no desenvolvimento de sua função.

**Palavras-chave:** Gestão Escolar. Gestão Democrática. Papel do Diretor. Políticas Educacionais. Formação de Gestores.

**Abstract:** This study, which results from theoretical-documentary research with a critical-dialectical approach, aims to analyze school management, democratic management and the role of the principal after the Federal Constitution of 1988 and LDB 9394/1996. It deals with the continuing education of managers in the context of educational policies, school management since 1990 and the training of school managers in Brazil, seeking to identify the tension between the demands for democratic management and the managerialism of educational results. The study revealed - among other aspects – that, as a result of the economic and political-social changes that have taken place since 1990, Brazilian education and educational policies have been impacted by neoliberal reforms and the management of managerial conceptions, how they affect the training of education professionals, such as school principals, demanding from these not only technical skills, but also domains of political-social processes and experiences in the development of their function.

**Keywords:** School Management. Democratic Management. Role of the Principal. Educational Policies. Manager Training.

---

1 Mestre em Educação pela Universidade Federal do Tocantins (PPPGE/UFT). Formação inicial em Pedagogia. Professora da Educação Básica do Sistema Estadual de Educação do Tocantins/ Diretoria Regional de Educação de Dianópolis -TO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9544186490606952> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9431-4948>. E-mail: [Solange.machado@mail.uft.edu.br](mailto:Solange.machado@mail.uft.edu.br)

2 PhD em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor e mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás. Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT)/Campus Universitário de Palmas, Cursos de Filosofia e Teatro. Membro do corpo docente do Mestrado Profissional em Educação da UFT (PPPGE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5571746546717368> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7278-181X>. E-mail: [carvalho1917@gmail.com](mailto:carvalho1917@gmail.com)

## Introdução

O presente artigo, de natureza teórico-documental e de abordagem crítico-dialética, tem por objetivo discutir a formação continuada de gestores escolares a partir do processo de redemocratização política e de gestão da educação brasileira pós 1990. Trata-se de uma versão revisada da dissertação de mestrado, cuja pesquisa tratou da Formação Continuada de Gestores no Tocantins: a percepção de gestores e professores escolares em Dianópolis.

Neste aspecto, compreendendo que o diretor escolar pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação e do processo de ensino, realizamos um levantamento das políticas educacionais brasileiras que influenciaram diretamente na gestão escolar. A partir dos documentos analisados, destacamos os mecanismos legais criados nas últimas décadas que abordam a questão da gestão escolar, verificando quais repercussões esses mecanismos tiveram no modo como a escola é organizada e administrada.

O primeiro item traz uma breve retrospectiva histórica sobre a educação no Brasil, visando entender, no contexto da gestão, a formação dos profissionais da área. Para tanto, o estudo aborda a legislação vigente que embasa a educação no país: a Carta Magna – Constituição Federal CF/1988; a Lei nº 9394/96 (LDB), o Plano Estadual de Educação, Lei nº 2.977 de 2015 e o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Partindo do contexto brasileiro geral que situa a discussão sobre a política e gestão da educação e da escola, buscamos entender, na sequência, a importância da formação específica para gestores escolares, a fim de que esses possam contribuir na construção de uma escola democrática e de qualidade frente à intensificação da lógica instrumental e gerencial no âmbito da educação e das instituições escolares brasileiras. Tal entendimento aponta os fundamentos curriculares gerais para a formação dos diretores escolares brasileiros.

A discussão seguinte busca evidenciar a formação de gestores no Brasil a partir da Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece fundamentos para a gestão democrática do ensino, possibilitando uma prática social da educação. Nesse sentido, discute sobre o referencial de gestão democrática que permite novas reflexões e práticas acerca da gestão escolar, bem como sobre o perfil do gestor. Por conseguinte, apresenta um levantamento de artigos científicos publicados na Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação (RBPAE) no período de 2001 a 2020, visando contextualizar a formação de gestores escolares.

## **Gestão escolar no contexto histórico, gestão democrática e o papel do diretor pós Constituição Federal de 1988 e LDB 9394/1996**

Por séculos, prevaleceu, no Brasil, a educação jesuíta, mas, com a vinda da família real portuguesa para o país, no início do século XIX, novos rumos foram pensados no período de 1880 a 1930; para tanto, foram criadas faculdades e escolas normais de formação na tentativa de solucionar o problema do analfabetismo no Brasil. Nesse período, diante da necessidade de fiscalizar as instituições escolares, precisava-se de alguém para exercer tal função dentro dessas instituições, surgindo assim, o diretor escolar. Suas atribuições envolviam fazer o diálogo com os órgãos governamentais e criar as diretrizes administrativas e pedagógicas.

Gadotti (2000) divide a história da educação brasileira em quatro fases: a primeira, do descobrimento até 1930; a segunda, dos anos 1930 a 1964, com a instauração da ditadura militar; a terceira, do período pós-64 até 1985; e, por fim, a quarta, que vai de 1985 até a atualidade. Durante a segunda fase, diante de ajustes nacionais para acompanhar o desenvolvimento econômico mundial, viu-se, também, a necessidade de elaborar uma legislação que atendesse todos os níveis de ensino. Essa discussão envolveu vários segmentos da sociedade e culminou na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961.

Ainda segundo Gadotti (2000), quanto à administração escolar, os anos de 1930 a 1940 foram importantes, pois apresentaram as primeiras diretrizes institucionais com vistas à qualificação dos profissionais para assumirem a função de administrador escolar e também trouxeram trabalhos pioneiros na discussão sobre o papel de diretor de escola. Nesse período houve a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924; o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde

Pública em 1930; a Constituição Federal de 1934, que estabeleceu a necessidade de um Plano Nacional de Educação, a gratuidade do ensino elementar e a propositura de reformas educacionais. Nesse contexto, o Movimento Escola Nova, caracterizado por ideais inovadores e pedagógicos sob a concepção de John Dewey, questionava a forma tradicional, religiosa e a autoridade centralizada na figura do professor e, também, a forma como a gestão dessas instituições escolares era feita.

Em 1932 foi apresentado um Plano de Reconstrução Nacional, conhecido por Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, que defendia a escola pública, laica, gratuita e obrigatória, trazendo novas propostas para a educação, com a missão de resolver a questão da enorme desigualdade socioeconômica observada no país. Um autor bem conhecido desse período é Anísio Teixeira, ele não só participou do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, mas trabalhou em diversos órgãos relacionados à administração da educação pública. Teixeira se preocupava com a qualidade da educação e entendia a importância da administração escolar. Ele defendia que o ato de administrar uma escola estava diretamente ligado ao ato de ensinar, de modo que o próprio professor deveria ser o administrador escolar. E, de fato, em muitas pequenas escolas durante as décadas de 1930 a 1960, o professor acumulava funções de mestre e gestor. Contudo, à medida que o sistema de ensino foi ficando maior e mais complexo, Teixeira reconheceu a necessidade de preparar os professores para a ação de gerir a escola (GADOTTI, 2000). Isso fica evidente no seguinte comentário:

Como tenho que educar toda a população, terei de escolher os professores [...] e, a despeito de todo o esforço de prepará-los, trazê-los para a escola ainda sem o preparo necessário para que eles dispensem administração. Esta se terá de fazer altamente desenvolvida, a fim de ajudá-los a realizar aquilo que faziam se fossem excepcionalmente competentes (TEIXEIRA, 1961, p. 86).

Teixeira e outros autores da época seguiam os princípios da administração pública na administração escolar. Conforme Souza (2006), a adoção dos princípios da administração pública na gestão de escolas, influenciada pelo sistema de produção capitalista, conduziu à ideia de que o alcance da qualidade de ensino se daria por meio de uma organização tecnicista da escola, como se esta fosse uma mera extensão do sistema econômico. Essas propostas representaram um grande avanço da legislação vigente e ambiente propício à criação dos cursos de pedagogia a partir de 1939, que tinham como preocupação a formação docente para o curso normal. O Decreto Lei n. 1.190-1939 organizou a antiga Faculdade Nacional de Filosofia e foi uma das principais seções da referida faculdade. O Curso de Pedagogia era oferecido no esquema 3+1, conferindo ao concluinte o diploma de bacharelado e licenciatura, o qual formava o técnico em educação e o professor da Escola Normal. Já o bacharel em Pedagogia ou o Técnico em Educação era formado em três anos e podia atuar em áreas não docentes da Administração Escolar. Ao diplomado em licenciatura era permitida a atuação como professor, porém, este teria que cursar mais um ano através de uma complementação de Didática. Ainda na visão deste autor, foram criadas Leis Orgânicas do Ensino Primário e do Ensino Normal, o Decreto-Lei n. 8.529/1946 e o Decreto-Lei n. 8.539/1946 respectivamente, onde se observava a indicação de atuação do pedagogo.

A primeira o considerava como um técnico em educação, um diretor de estabelecimentos de ensino e um docente. Atuando como técnico, o pedagogo aproximava-se de um perfil profissional não docente, ou seja, aquele que exercia atividades administrativas [...]. O cargo de diretor da escola estava previsto no artigo 36 da Lei Orgânica do Ensino Primário, que apontava para o concurso de diretores, em que eram priorizados os egressos do curso de Administração Escolar, oferecido em nível pós-médio. Esse Decreto não fazia referência ao Curso de Pedagogia para a formação de diretores (CASTRO, 2007, p. 222).

De acordo com Acáccio (1995), em 1931, a Escola Normal passou a ser Instituto Pedagógico (nível médio), compreendendo uma escola de aplicação, um curso normal e um curso de aperfeiçoamento pedagógico, o qual apresentava uma cadeira referente à Administração Escolar, o que demonstra a preocupação com os cargos de ocupação administrativa. Dois anos depois, o referido Instituto passa a ser de nível superior, visando formar professores primários e secundários, inspetores e diretores de escolas. Na década de 1930, acreditava-se numa formação em bases científicas para administrador escolar, em que a formação de diretores de grupos escolares acontecia em três anos de estudo, sendo dois para formação de caráter geral e um para administração escolar (ANDREOTTI, 2006, p. 105). Assim, a introdução dos estudos referentes à questão da administração escolar buscou acompanhar os preceitos da administração empresarial, quanto à visão da eficiência, da racionalidade e da cientificidade. A exigência relativa à especialização e nível de escolaridade passou a ser requisito para assumir o cargo de diretor. A LDB n. 4.024, de 1961, quanto à função do diretor de escola, definia que “o diretor de escola deverá ser educador qualificado”, não dando especificidade ao cargo (SANTOS, 2002, p. 70).

Durante a década de 1960, entretanto, uma série de acontecimentos no âmbito econômico, político, científico e social trouxe impactos para o campo da gestão escolar. É então que se inicia outro período, entre 1970 a 1980, chamado de período crítico. Trata-se de um momento em que o pensamento clássico da administração escolar começa a ser debatido. Sob influência do pensamento marxiano busca-se uma escola modernizada e com olhar questionador. Percebendo que os princípios da administração geral são resultados da demanda capitalista, os autores da época passam a questionar a aplicação desses princípios na gestão das escolas. Em 1963, uma publicação sobre o contexto da administração escolar contribuiu para constituir um curso básico e expor novas bases de estudos e formação para a época, a exemplo do livro de Lourenço Filho, intitulado *Organização e Administração Escolar* e da criação da Associação Nacional de Profissionais de Administração e Educação (ANPAE), que ainda hoje é atuante.

Já nos anos de 1970 e 1980, segundo Aranha (1996), diante dos problemas que a educação no Brasil enfrentava, desde a formação precária dos profissionais, a repetência e evasão escolar, estudiosos e pedagogos elaboraram os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) com o objetivo de alcançar melhor qualidade no ensino e na aprendizagem. A mesma autora afirma que para garantir uma escola pública, universal, gratuita e democrática e de qualidade, é imprescindível que haja uma participação da sociedade na discussão dos problemas educacionais, sociais e locais.

Segundo Paro (2006), a administração escolar desse período é resultado dos esforços de um grupo, no qual a última palavra cabe ao diretor escolar, que é o representante legal, que responde pelo processo de organização, controle e supervisão das ações realizadas pela escola. Surge então, uma nova visão sobre a administração escolar, entendendo esta como uma atribuição que estivesse comprometida com a transformação social. Trata-se da gestão democrática da escola, que, lentamente, tem se incorporado à educação brasileira e, a partir da década de 1980, se expressa na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Esses instrumentos legislativos acabaram incorporando os anseios de movimentos sociais, científicos e políticos da população brasileira, que, especialmente a partir da década de 1980, engajaram-se na realização de uma reforma política e social no país, defendendo, entre outros aspectos, a gestão democrática da educação e da escola.

No campo educacional, esses movimentos reivindicavam mais vagas nas escolas, melhoria salarial e melhor qualidade no ensino. Como afirma Santos Filho, (1992, p. 223), “ao lado do movimento pela democratização do acesso à educação pública, surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade”, entre elas, a escola. As lutas desses movimentos fizeram com que eles chegassem à assembleia constituinte e influenciassem a formulação da Carta Magna brasileira, isto é, a nossa Constituição Federal (TOLEDO, 2004).

O resultado dessa participação popular no texto constitucional fica evidente logo no primeiro artigo da Constituição, em que a República Federativa do Brasil é adjetivada como um Estado Democrático de Direito. Silva (2005, p. 228) traz dez princípios que subjazem à expressão “Estado Democrático de Direito”. Entre esses princípios está “a necessidade de providenciar mecanismos de apuração e de efetivação da vontade do povo nas decisões políticas fundamentais do Estado,

conciliando uma democracia representativa, pluralista e livre, com uma democracia participativa efetiva.”

Contudo, em vez de simplesmente legislar a democracia como elemento fundamental em todas as instâncias da sociedade, esse instrumento legal também decretou, especificamente, que a gestão escolar fosse democrática. No capítulo III, seção I da CF de 1988, que trata da educação, o texto constitucional diz em seu artigo 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma de lei” (BRASIL, 1988).

Para Cury (2000) surgiram duas vertentes, a partir dos movimentos docentes em prol da educação pública no Brasil: a primeira visava à democratização escolar, buscando atender um maior número de indivíduos, ensino gratuito, qualidade da educação e garantia de recursos financeiros para a educação pública, e a segunda “[...] acentuava tanto a valorização do trabalho docente em novas estruturas internas das redes escolares, quanto à qualificação dos sujeitos do ato pedagógico” (CURY, 2000, p. 199).

Sobre a importância da gestão democrática, Carvalho (2004, p. 68) afirma que esta se articula “com uma educação no sentido da emancipação daqueles que vivenciam a escola pública gratuita” e acrescenta que ela “contrapõe-se à gestão na perspectiva do projeto educacional neoliberal”. Ainda sobre a educação na perspectiva neoliberal e o contraste com uma política educacional democrática e participativa, Carvalho (2004) diz:

[...] na política educacional neoliberal são explicitadas a cultura empresarial, a privatização do ensino público, a desconcentração dos encargos e a participação voluntária, portanto marcada por uma lógica economicista, administrativa, elitista e subserviente, que contraria uma política educacional – libertadora, participativa e socializadora – voltada para o atendimento às camadas populares, que necessitam, para a sua emancipação, de uma escola pública, gratuita e de qualidade, capaz de contribuir com a sua formação (CARVALHO, 2004, p. 68).

Tal política educacional libertadora e participativa, livre das amarras elitistas do pensamento neoliberal, só foi legalmente possível quando o texto constitucional aliou os termos “gestão” e “democracia”. Carvalho (2004, p. 70) comenta o entendimento que diferentes teóricos têm acerca do termo “gestão” e destaca que, para o Banco Mundial, “a implementação de um estilo gerencial de gestão da educação viabiliza novas formas de regulação que facilitam a eliminação de resistências à ideologia neoliberal e reestruturam o processo educacional adaptando-o ao momento histórico vivido pela sociedade capitalista”. Quanto à gestão “democrática”, concordando com Carvalho (2004, p. 71), a entendemos como um “processo de participação efetiva capaz de contribuir com a concretização de uma participação cidadã, contrapondo-se a uma participação restrita aos aspectos funcionais e economicistas calcados nos valores neoliberais.”

Assim, a inserção da expressão “gestão democrática do ensino” foi um grande passo rumo à reorganização da gestão das escolas públicas, visto que teve influência na criação de políticas públicas e programas diretamente relacionados à gestão escolar. Um exemplo disso é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.364, de 1996. Essa lei, que rege os sistemas de ensino municipal, estadual e federal do país, reforça o princípio da gestão democrática, ressalta a importância da participação de todos os profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, explicita a necessidade de participação dos pais e da comunidade escolar nas deliberações da escola por meio da presença e atuação efetiva nos conselhos e também legisla sobre a autonomia progressiva da escola em questões pedagógicas, administrativas e de gestão financeira, conforme observamos nos artigos 14 e 15. O resultado foi o surgimento de diferentes projetos disputando pela regulamentação do artigo 206 da Constituição, cada um deles defendendo que suas propostas eram mais adequadas de acordo com sua interpretação do texto constitucional. Oliveira (1997, p. 95) deixou isso claro ao afirmar que “[...] a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa”. Algo similar aconteceu com a LDB, ao mencionar a criação coletiva de um projeto

pedagógico e a participação da comunidade escolar em conselhos escolares, a LDB é muito vaga ao dizer que “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica” (BRASIL, 2017, p. 15), pois deixa para os municípios, os estados e o Distrito Federal a regulamentação das normas da gestão democrática. Além disso, a LDB é omissa em especificar, por exemplo, as formas de provimento de gestores escolares e o tipo de qualificação e de formação que se exige para esse cargo. Sobre as consequências dessas falhas no texto da LDB, Silva e Leão (2014) argumentam:

Em diversos municípios, o salário de diretores não ultrapassa ou se equivale ao salário de professores lotados quarenta horas semanais, o que gera desmotivação destes professores para atuarem como gestores, uma vez que os atributos do cargo são variados e implicam em muita dedicação (SILVA; LEÃO, 2014, p. 105).

Segundo o autor supracitado, fez-se, ainda, outra tentativa de abordar a questão da gestão democrática na educação, por meio da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, quando foi implementado o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011). Tal plano tinha por objetivo elevar o nível de escolaridade da população nacional e melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais em relação ao acesso e permanência, alcance do sucesso na educação pública, democratização da gestão do ensino público, por meio do Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola e a participação de toda comunidade escolar e local em conselhos escolares. O segundo Plano Nacional de Educação foi instituído em junho de 2014, através da Lei nº 13.005, com vigência até 2024, cujas diretrizes principais são: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, superar as desigualdades educacionais, promover a cidadania e erradicar todas as formas de discriminação. Visa, ainda, à melhoria da qualidade da educação, a formação para o trabalho e para a cidadania com foco nos valores morais e éticos; a promoção do princípio da gestão democrática, buscando uma promoção humanística, cultural e tecnológica; aplicação de metas para os recursos públicos em educação; valorização dos profissionais em educação; resgate dos princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

## **Formação continuada de gestores no contexto das políticas educacionais e da gestão escolar a partir de 1990: aspectos teórico-práticos**

A LDB, em seu bojo, institui alguns moldes para a gestão democrática, dentre eles destacam-se a construção participativa dos profissionais no Projeto Político-Pedagógico, o envolvimento das comunidades escolares e participação nos conselhos. Neste contexto, houve várias formas de denominar a gestão escolar, pois não ocorreu uma normatização, tais como: gestão democrática, gestão participativa, gestão compartilhada e cogestão. No Brasil, segundo Gracindo (2009), podem-se observar duas formas de gestão escolar, uma que reflete as questões econômicas da gestão e outra com uma visão sócio antropológica. A primeira está associada ao modelo gerencial educacional dos anos 1970, que tinha como referência o mercado e suas demandas. Nesse período, a gestão escolar é vista como uma gerência, tendo acesso a financiamentos de organismos internacionais para implantar as experiências como “gerência empresarial da escola”, “escola empresa” ou “escola de qualidade total”. A segunda, tem foco no processo educativo, considera os sujeitos envolvidos na prática e as suas ações são de relevância social. Desse modo, a expressão é relacionada à administração educacional, administração da educação, administração escolar, bem como é percebida como um termo relativo à administração da educação em sua globalidade, atingindo as esferas federal, estadual e municipal. Portanto, exclui essa concepção da relação administrativa com foco na unidade escolar. Segundo a LDB, Lei 9.394/1996, Art. 12, os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;
- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta;
- VIII – notificar ao Conselho Tutelar do município a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de 30% (trinta por cento) do percentual permitido em lei;
- IX - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (bullying), no âmbito das escolas;
- X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas;
- XI - promover ambiente escolar seguro, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.

Para Cury (2001), cada verbo apresentado nos incisos acima está determinando um campo de conhecimento, de competências e de valores incorporados pelos profissionais da educação, que, conseqüentemente, atingem os dirigentes escolares, visto estes responderem pela funcionalidade e pelo cumprimento dessas prerrogativas. É perceptível que as referências à gestão não contemplam o conjunto de atividades de suporte pedagógico que precisam ser exercidas no contexto escolar. No que se refere à formação de gestores, no Brasil, o Governo Federal, no ano de 2005, buscando qualificar o gestor na educação básica e visando melhorar os indicadores da qualidade da educação, lança o programa “Escola de Gestores da Educação Básica”, sob a organização e responsabilidade do MEC (TEIXEIRA, 2011).

Segundo Carvalho (2004), na década de 1990 havia uma insatisfação, somada a uma pressão internacional, que apontava para uma necessidade de reformas que conduzissem à descentralização, o que poderia promover autonomia dos sistemas educacionais e da escola. Indicadores internacionais apontam que já houve muito progresso na qualidade da educação ofertada no Brasil. No entanto, nos *rankings* mundiais da educação, o país ainda ocupa uma posição preocupante. Segundo Dourado, Oliveira e Santos (2007), foram definidos alguns elementos que impactam na qualidade da educação. No contexto extraescolar, menciona-se a dimensão socioeconômica e cultural dos estudantes. De fato, o capital econômico, social e cultural da família pode influenciar na aprendizagem e na trajetória escolar dos estudantes. No contexto intraescolar, são mencionados quatro elementos: a) as condições de oferta do ensino (o que inclui os espaços que a escola tem ou não a oferecer, como bibliotecas, laboratórios, áreas de convivência e de práticas esportivas etc.); b) a formação inicial e continuada do professor, bem como as ações pedagógicas que adota em sua prática profissional; c) a satisfação do aluno com a escola, assim como sua permanência e seu desempenho escolar; e d), o que é mais importante para esta pesquisa, a gestão e organização da escola. Os referidos autores afirmam:

A definição da Qualidade da Educação é uma tarefa complexa, porque envolve contextos, atores e situações diversificadas. As pesquisas e estudos, sobretudo qualitativos, indicam como aspectos importantes dessa definição: a estrutura

e as características da escola, em especial quanto aos projetos desenvolvidos; o ambiente educativo e/ou clima organizacional; o tipo e as condições de gestão; a gestão da prática pedagógica; os espaços coletivos de decisão; o projeto político-pedagógico da escola; a participação e integração da comunidade escolar; a visão de qualidade dos agentes escolares; a avaliação da aprendizagem e do trabalho escolar realizado; a formação e condições de trabalho dos profissionais da escola; a dimensão do acesso, permanência e sucesso na escola – entre outros. Todos esses aspectos impactam positiva ou negativamente a qualidade da aprendizagem na escola (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 18).

Nesse sentido, os autores citam a importância de mecanismos de informação e de comunicação entre todos os segmentos da escola, o que depende muito do gestor que uma escola possui. Além disso, menciona-se, entre outros, a importância da gestão democrático-participativa, o perfil do dirigente da escola, o planejamento e a gestão coletiva do trabalho pedagógico e a implementação de mecanismos de participação do aluno na escola (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007).

O Plano Nacional de Educação (2001) afirma que a profissionalização das ações do Ministério da Educação e de outros níveis da administração escolar impactam na melhoria dos níveis de qualidade da educação diretamente nos estabelecimentos de ensino. “A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade” (PNE, 2001, p. 76).

Outra normativa que entrou em vigor no ano de 2014 foi o novo Plano Nacional de Educação no Brasil (Lei 13.005/2014), resultado de um amplo debate com vários segmentos da sociedade civil organizada, o qual propõe vinte grandes metas a serem realizadas até 2024. Dentre elas, destaca-se a da Gestão Democrática da Educação (Meta 19), que se desdobra em oito estratégias, as quais contemplam: legislação para a gestão democrática nas escolas; formação dos conselheiros; criação dos fóruns permanentes de educação; formação dos grêmios e Associação de Pais e Mestres (APMs); fortalecimento dos conselhos; participação no Projeto Político-Pedagógico; autonomia das escolas; e prova nacional seletiva de diretores.

Os movimentos sociais em prol dos direitos políticos democráticos e das mudanças econômicas são resultados dessa nova visão educacional. Assim, temos a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, ocorrida em Jomtien-Tailândia (1990); a Conferência de Nova Délhi-Índia, em 1993; no ano seguinte, em 1994, a de Salamanca, na Espanha; e, no ano de 1996, em Aman-Jordânia. Tais conferências marcaram o contexto mundial acerca da educação numa perspectiva de construção democrática do ensino e da sua universalização em âmbito mundial, nos países em desenvolvimento. Para que novas perspectivas educacionais de mudanças alcançassem os países em desenvolvimento foram necessárias parcerias com instituições financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Em meio a esse debate é imprescindível diferenciarmos os termos gestão democrática e gestão gerencial visando analisar o modelo de gestão gerencial, que, ao apropriar-se de instrumentos da gestão democrática, traz para a esfera educacional uma aproximação que põe em risco o desenvolvimento da questão democrática. Portanto, o modelo de gestão que propicia a participação, autonomia e a descentralização, seguindo um processo democrático, viabiliza a realização de um projeto educativo democrático e de uma sociedade marcada por princípios democráticos.

Para Ledesma (2008), na educação escolar a questão de gestão é um fator preponderante para desenvolver as funções de organizar, articular, viabilizar recursos, realizar mobilizações humanas na construção dos processos educacionais, voltadas para a formação do indivíduo. Na visão de Paro (2001), Felix (1984) e Arroyo (1979) não há relação direta realizada entre administração escolar e empresarial, pois segundo eles ambas têm fins divergentes. A gestão democrática, para os autores

mencionados, incorpora aspectos que a administração, em geral, não contempla, como: a questão de tomadas de decisões de modo democrático; o entendimento de que as relações educacionais são interativas e suscetíveis a conflitos; as questões quanto ao planejamento coletivo das ações e propostas escolares; e a articulação dos esforços de forma a envolver a comunidade escolar. A diferença está no distanciamento do modelo democrático, pois as práticas são descentralizadoras. A esse respeito, Azevedo (2002, p. 60) adverte que “uma das dimensões do estilo gerencial de gestão tem tido, como contraponto, o aumento dos controles centralizados”. Já Carvalho (2004, p. 90) afirma que “[...] aqueles que trabalham na escola, muitas vezes, desenvolvem, sob o comando do diretor, ações de forma fragmentada.”

Na década de 1930, devido às mudanças sociais, políticas e econômicas, houve a necessidade de um administrador escolar, com uma forte influência do modelo de administração empresarial, científica e burocrática, inspirada em Taylor, Fayol e Weber. A gestão gerencialista – em contraste com a gestão democrática – está assentada em uma lógica de mercado, que prioriza o sistema burocrático, a supervalorização da eficiência, redução de custos, o controle de resultados. A esse respeito destacamos que duas tradições da administração em geral podem ser visualizadas: a funcionalista, enraizada nas teorias positivista e evolucionista; e a interacionista, que procura mediar reflexivamente as diferenças sociais numa perspectiva de diálogo (CARVALHO, 2013).

Na gestão dialógica, a mediação ocorre de forma dialética e consiste em nova maneira de planejar, executar e avaliar o processo educativo, pois são privilegiados o diálogo e a discussão, enfatizando os princípios da totalidade, contradição, práxis e transformação do sistema educacional. O Sistema Educacional na gestão gerencialista não possui autonomia para tomada de decisões, limita-se ao gerenciamento de conflitos, ao discurso de modernidade, eficiência, eficácia, redução de custos, otimização, celeridade, performance e competição. A esse respeito, Sander (1995) sugere quatro conceitos importantes em relação à gestão da educação: administração eficiente, administração eficaz, administração efetiva e administração relevante, que se relacionam a quatro critérios de execução: eficiência, eficácia, efetividade e relevância. A perspectiva funcionalista embasa a gestão gerencial, cuja preocupação é promover uma administração eficiente e eficaz, centrada nos critérios da eficácia e eficiência, em busca de resultados quantitativos produzidos em menor tempo e com menos recursos, bem como sem a participação efetiva dos sujeitos envolvidos no processo formativo. Por sua vez, uma gestão democrática se realiza, segundo Carvalho (2013), ao articular em uma perspectiva multidimensional o processo formativo no qual o gestor tem o papel de mediador no âmbito das instituições educativas no sentido de contribuir na articulação dialética das dimensões econômica, pedagógica, política e cultural.

## **O gestor escolar em formação no Brasil: tensão entre as demandas por gestão democrática e gerencialismo dos resultados educacionais**

O ensino público, no Brasil, desde o final da década de 1990, vem passando por mudanças. A escola, que antes era dual, transformou-se em uma instituição democrática, aberta a todas as classes sociais, em especial as mais populares, que anteriormente tinham inserção restrita, além de exigir outras habilidades do gestor escolar e do educador. Para acompanhar esse processo, houve a necessidade de uma nova organização da escola, visando uma educação de qualidade. Algumas entidades do campo da educação têm exercido importante papel e contribuído para o debate sobre as políticas para a área educacional. Destaca-se, entre elas, a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pesquisa e Educação (ANPED), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Fórum Nacional de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas (FORUMDIR), e Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES).

Visando contextualizar a formação de gestores escolares, no quadro 1, a seguir, apresentamos um levantamento das pesquisas na área da educação publicadas no Portal da Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação (RBP AE), no período de 2001 até 2020.

**Quadro 1.** Pesquisa relacionada à Formação de Gestores Escolares, segundo a RBPAE, entre 2000 e 2020

Título do artigo	Autor	Ano publicação
Formação para o Trabalho: os Limites da Qualidade em Educação	Maria Isabel Nogueira Tuppy	2000
Da administração escolar à gestão democrática: um pouco da história da ANPAE ... e de como entro nesta história	João Gualberto de Carvalho Meneses	2001
Novos tempos, novas designações e demandas: diretor, administrados ou gestor escolar	Flavia Obino Correa Werle	2001
Gestão democrática da educação: exigências e desafios	Carlos Roberto Jamil Cury	2002
O diretor de escola: análise crítica e reflexões sobre sua formação e atuação	Clóvis Roberto dos Santos	2002
Democratizar a educação: uma questão da administração pública ou do gestor escolar?	Glória Maria Alves Machado, Rilva José Pereira Uchoa Cavalcanti	2004
A formação de professores e gestores para os anos iniciais da educação básica: das origens às diretrizes curriculares nacionais	Magali de Castro	2007
A formação dos profissionais da educação à luz das novas diretrizes curriculares nacionais	Graziela Zambão Abdian Maia, Lourdes Marcelino Machado	2007
A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil: uma leitura introdutória sobre sua construção	Benno Sander	2007
A formação dos profissionais da educação à luz das novas diretrizes curriculares nacionais	Graziela Zambão Abdian Maia, Lourdes Marcelino Machado	2007
Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina	Alda Maria Duarte Araújo Castro	2008
A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras	Marília Fonseca, João Ferreira de Oliveira	2009
Democratização da gestão e atuação do diretor de escola municipal	Marisa Schneckenenberg	2009
Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas	Márcia Angela da Silva Aguiar	2011
Política e Administração da Educação Concepções de gestão e vivência da prática escolar democrática	Graziela Zambão Abdian, Elianeth Dias Kanthack Hernandes	2012
Gestão escolar: afinal, que fins estão sendo buscados?	Mirna de Lima Medeiros, Luna Marquez Ferolla, Cláudia Souza Passador, João Luiz Passador	2014
A liderança na gestão das escolas: contributos de análise organizacional	Jorge Adelino Costa, Patrícia Castanheira	2015
Agendas da educação básica: gestão escolar e qualidade da educação	Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, Carmem Lúcia Albrecht da Silveira	2015
Desafios na gestão escolar	Flávia Obino Corrêa Werle, Janaina Franciscato Audino	2015
A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas	Elisangela André da Silva Costa, Maria Socorro Lucena Lima, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite	2015
Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa	Yoshie Ussami Ferrari Leite, Vanda Moreira Machado Lima	2015

Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições	Luiz Fernandes Dourado, Geraldo Grossi Junior, Roberval Angelo Furtado	2016
A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as)	Dalila Andrade Oliveira, Alexandre William Barbosa Duarte, Ana Maria Clementino	2017
A formação de Diretores das Escolas Públicas Brasileiras: Desafios para desenvolvimento profissional engajado na Construção da Qualidade Igualitária na Educação	Cyntia Paes de Carvalho Ana Cristina Prado de Oliveira	2018
A Política de formação para diretores escolares da Rede Estadual de PE frente aos desafios propostos pela política de responsabilização educacional	Danilo José dos Santos	2018
As contribuições da UNDIME na formação dos gestores municipais de educação no Maranhão-Brasil: Desafios e Perspectivas	Deuzimar Costa Serra	2018
Um curso para formar dirigentes escolares	Eliara Marli Rosa	2018
Formação de professores para o exercício da gestão escolar: Uma experiência em desenvolvimento no Oeste da Bahia-BR	Marilde Queiroz Guedes	2018
Gestão democrática da educação, participação política e eleição de diretores: uma análise a partir da experiência das ocupações de escolas no Rio de Janeiro	Rafael Bastos Costa de Oliveira, Virgínia Cecília da Rocha Louzada, Paulo David de Jesus Tostes dos Santos	2020
Gestão escolar: Um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras	Ana Cristina Prado de Oliveira, Cynthia Paes de Carvalho, Murillo Marschner Alves de Brito	2020
Total	-	25

**Fonte:** Elaboração dos autores com base na Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação (RBPAAE) - 2001 a 2020.

Dos artigos apresentados no quadro 1, fizemos um recorte e trazemos à discussão quatro (4) textos, por tratarem de políticas de formação, perfil e atuação do gestor no processo educacional. O primeiro texto intitula-se: *O diretor de escola: análise crítica e reflexões sobre sua formação e atuação*, do autor Clóvis Roberto dos Santos (SANTOS, 2002). O mencionado estudo traz uma análise crítica sobre a formação e atuação do gestor escolar da rede pública do Estado de São Paulo, por meio de pesquisa realizada no ano de 2000. Também aborda questões referentes ao curso de pedagogia e à maneira como são formados os profissionais que exercerão esse cargo, visto que, na visão do autor, essa formação deixa muito a desejar, pois há um desacordo entre a teoria e a prática efetivada associada a esta teoria. Outro aspecto que o autor destaca são os critérios utilizados para a seleção dos candidatos que ocuparão o cargo de gestor escolar, a exemplo das escolas pesquisadas do Estado de São Paulo, que, mesmo utilizando o provimento do concurso público de títulos e provas, os selecionados não atendem às exigências das funções inerentes ao cargo para que possam enfrentar, com respostas satisfatórias, aos grandes desafios que se apresentam à gestão escolar. No artigo, a discussão é apresentada entre o real e o ideal das condições de administração escolar, a fim de conhecer a realidade, saber o que pensam e o que fazem os diretores e, a partir de então, estabelecer o que seria desejável e necessário para que a escola responda às adversidades de uma sociedade em constante mudança. Interessante, nesse artigo, é perceber a preocupação com o perfil do profissional a exercer a função de gestor escolar, e, assim, visualizar a proposta de implementação para a formação do diretor escolar.

O segundo artigo destacado tem como título *Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas*, da autora Márcia Ângela da S. Aguiar (AGUIAR, 2011). O texto discute a formação dos gestores da educação básica, com foco no curso de especialização em gestão escolar, ofertado pelas universidades federais, no contexto do Programa Nacional Escolas de Gestores, do Governo Federal, em parceria com as secretarias estaduais de educação. Essa preocupação se intensificou a partir do ano de 2003, devido ao grande impulso das políticas do governo federal com

o desenvolvimento de ações direcionadas à formação dos profissionais da educação. A autora, assim como a pesquisa citada anteriormente, também enfatiza as questões referentes às dificuldades de formação, na graduação, dos profissionais para assumirem a direção de escolas, bem como destaca a falta do domínio do conhecimento básico para acesso à internet e o uso de tecnologias, as quais eram condições fundamentais para conseguir realizar a especialização proposta em EaD. A autora enfatiza que serão necessárias mais investigações com a efetividade da formação continuada na área de gestão democrática nas instituições escolares do país.

O terceiro artigo analisado, de autoria de Ana Cristina Prado de Oliveira, Cynthia Paes de Carvalho e Murillo Marschner Alves de Brito, tem como título: *Gestão escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores das escolas públicas brasileiras* e é resultado de uma pesquisa publicada em 2020 (OLIVEIRA; CARVALHO; BRITO, 2020). Nele os autores indagam se os diretores estão preparados em sua formação inicial para exercer a função de gestor escolar. Questionam também quais são os conhecimentos relacionados aos desafios e demandas para formação de gestores das escolas brasileiras que os cursos superiores trazem no processo de preparo dos profissionais para exercerem a gestão, planejamento e organização das escolas. Segundo os autores, a pesquisa apontou que os cursos de pedagogia preparam bem mais, em sua formação inicial, do que qualquer outro curso em licenciatura para que o profissional possa assumir a direção de uma escola. Os autores ainda ressaltam a importância de uma revisão nos cursos de formação de professores, visto que, recentemente, o MEC propôs a Base Nacional Comum para Formação de Professores da Educação Básica, aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

Por fim, o quarto texto analisado, *Agendas da educação básica: gestão escolar e qualidade da educação*, das autoras Rosemar Serena Siqueira Esquinsani e Carmem Lúcia Albrecht da Silveira (ESQUINSANI; SILVEIRA, 2015), analisa as estruturas e dinâmicas da gestão em articulação com a qualidade da educação. O estudo discute a perspectiva da gestão escolar como um dos fatores que interferem no alcance desta qualidade, cujas condições de alcance estariam atreladas à natureza, aos princípios e às dinâmicas da gestão escolar. As autoras enfatizam que a compatibilização de interesses e a construção de um projeto comum dependem de decisões de gestão que estão intrinsecamente ligadas às ações de natureza profissional e de natureza pedagógica realizadas pelo gestor, ou seja, é um fazer maior do que apenas a condução administrativa de uma unidade educativa, vincula ações que podem possibilitar qualidade de educação nas escolas públicas. Nesse sentido, fica evidente, nos estudos mencionados, que o papel dos gestores é fundamental na condução das escolas, pois este deve ter condições profissionais de liderar, comunicar, dirigir, planejar e realizar a articulação de pessoas.

Sobre a formação de professores e profissionais da educação é importante lembrar a reforma do Estado e da gestão da educação ocorrida na década de 1990, que sobreveio diretamente na área educacional com a implementação de um conjunto de medidas que trouxe novos panoramas à educação básica. A Lei nº 9.394/96 LDBEN, em seu artigo 61, parágrafo único, incisos I, II e III, estabelece os fundamentos de tal formação, que são:

- I- a presença de sólida formação básica, que propicia o conhecimento dos conhecimentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;
- II- a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;
- III- o aproveitamento da formação e experiências superiores em instituições de ensino e em outras atividades (BRASIL, 1996).

O princípio da gestão escolar tem se tornado uma preocupação frequente dos sistemas de ensino e das escolas, posto que se necessita de um novo relacionamento no fazer do gestor, alinhando à sua prática o conhecimento científico para que, de fato, se alcance a gestão democrática e participativa referenciada nas pautas sociais. Segundo Veiga (1995), essa gestão envolve:

Prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora (VEIGA, 1995, p. 18).

No contexto atual, o marco legal brasileiro em relação à educação exige constante atualização do gestor, por isso entendemos que a participação da sociedade brasileira no ambiente escolar constitui-se em um dos dispositivos que contribuem com a democracia na educação pública, previsto no inciso VI, do artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Em linhas gerais, depreendemos dos princípios legislativos acerca da democratização da gestão da educação que o gestor necessita trabalhar em conjunto com sua equipe administrativa, financeira e pedagógica. Nesse sentido, o diretor escolar deve colocar em prática o que está estabelecido em lei, o princípio da participação democrática. Para tanto, necessita envolver a comunidade interna e externa na construção da escola, que visa formar o cidadão não somente para que integre o sistema, mas para atuar e transformar a sociedade na qual está inserido.

Para Gadotti (2006), a escola precisa aprender e ensinar o processo democrático, buscando, assim, crescer juntamente com a população. O início desse processo se dá por meio da participação, que precisa ser a fonte de energia do trabalho do gestor, de modo que práticas autoritárias já não mais se façam presentes. Nesse cenário, emerge a necessidade e o desafio de promover a implementação do Plano Nacional de Educação (Lei Nº. 13.005/2014). As políticas públicas a partir do PNE são fundamentais para o alcance de uma educação democrática e de qualidade. Por isso, é imprescindível pensar no cumprimento do conjunto de suas metas, bem como evidenciar a gestão democrática, cujo cumprimento é essencial para que se estabeleça uma ampla participação da sociedade na educação, já que trata de assegurar as condições adequadas para a efetivação da gestão democrática com participação de toda a comunidade escolar e contando com recursos e apoio técnico da União. Como consequência, conforme o PNE (2014-2024), essa meta fomenta a melhoria das estruturas dos espaços de participação social e provoca a participação popular, contribuindo para a efetivação da legislação relativa à gestão democrática nas instituições, com participação da comunidade na eleição da direção, favorecendo processos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira e propiciando a formação dos gestores escolares. Em relação à gestão escolar na perspectiva democrática, percebemos que um dos desafios e preocupações a esse respeito estão relacionados à Meta 7 do PNE (2014-202) que diz respeito ao alcance dos dados quantitativos e objetivos da aprendizagem aferida por meio do Ideb. Cabe destacar que a referida meta, quanto ao fomento e à qualidade da educação, perpassa as etapas e modalidades da educação advogando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):

**Quadro 2.** Projeção de médias para o Ideb Nacional

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do Ensino Fundamental	4,7	5,	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

**Fonte:** Plano Nacional de Educação 2014-2024.

Observamos na Tabela 1 que o Brasil está distante do alcance dos índices relacionados na supracitada meta. Essa meta é identificada como a mais complexa, pois possui 36 estratégias determinadas como pontos cruciais para o seu alcance em busca de uma denominada qualidade do ensino, mas grande parte delas está diretamente relacionada ao financiamento e à qualidade, entendida como quantidade expressa nos índices do Ideb. Essa lógica de medição da denominada qualidade tem induzido o conjunto das políticas educacionais e a forma de administrar essas

políticas. A formação continuada de gestores, com esse entendimento, passou, no PNE 2014-2024, a ser influenciada pela Meta 7, estratégias 7.4 e 7.5 e, também, pela Meta 19, estratégias 19.2 e 19.8. Cabe ressaltar, ainda, que a preocupação em transformar a ideia de quantidade em qualidade está longe de garantir a qualidade social da educação e do ensino em uma perspectiva democrática. Nesse sentido, convém assinalar que a qualidade do ensino ou da aprendizagem não acontece sem que haja a garantia do direito à educação e, para tanto, fazem-se necessários os investimentos, conforme as diretrizes do custo aluno-qualidade.

Quanto à qualificação dos profissionais da educação que ocupam a função de gestor escolar, o Brasil vem realizando capacitações para gestores escolares. Destacamos entre elas: o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), realizado em nível nacional, no ano de 2001; o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica (GSE), desenvolvido em 2005; o Prêmio Gestão Escolar, uma iniciativa do Consed, criado em 1998, com o objetivo de melhorar a gestão escolar e a qualidade do ensino; O PDE Escola – Plano de Desenvolvimento da Escola, criado em 2005, para ajudar as escolas no sentido de apoiar a gestão; e o Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, criado em 2004 com objetivo de fomentar a implantação dos Conselhos Escolares. Segundo Aguiar (2010), a resolução dessas questões deve assegurar o direito da formação continuada dos profissionais da educação, garantindo que as condições de trabalho favoreçam a continuidade desse processo formativo. A autora afirma que esse é um grande desafio, que deverá ser enfrentado por todas as instâncias governamentais. Compreendemos, nesse cenário, que, por meio de uma boa capacitação dos gestores escolares será possível transformar a educação, formando gestores com uma visão crítica da realidade educacional e social, capazes de motivar à liderança e ao trabalho em equipe no sentido de construir uma prática democrática com participação ativa para se decidir o modelo de educação que se almeja.

## Considerações Finais

Ao abordar a formação de gestores vinculada à gestão escolar é necessário que pensemos no interesse educacional de ordem mundial, sobretudo, nas reformas educacionais realizadas a partir da década de 1990, uma vez que a referida década ficará marcada como a época das grandes transformações educativas que ocorreram no mundo e, conseqüentemente, no Brasil.

Este estudo evidencia que a gestão democrática da educação sempre foi fator de discussão voltada ao ensino e à implementação de políticas públicas voltadas ao preparo dos profissionais para atuarem na gestão. No entanto, a gestão gerencialista – em contraste com a gestão democrática – está assentada em uma lógica de mercado, que prioriza o sistema burocrático, a supervalorização da eficiência, a redução de custos e o controle de resultados.

O gerencialismo moderno centra-se na ideia de avanços e estímulo à competitividade e à eficiência e na atuação funcional dos integrantes de dada instituição, conforme os interesses do processo produtivo capitalista. Sendo assim, a gestão gerencialista se contrapõe à gestão democrática, que descentraliza o poder, e dá autonomia para as tomadas de decisão, possibilitando a participação coletiva dos membros da comunidade educativa em busca da formação multidimensional. A perspectiva da gestão democrática – que deveria orientar a formação de gestores – é articuladora dos critérios da eficiência, eficácia administrativa, efetividade (participação político-social) e relevância (enriquecimento político-cultural).

Quanto à formação para os gestores escolares, o estudo revela que esse processo é muito recente na história da educação brasileira. Assim, para exercer a função de gestor escolar, de fato, faz-se necessária a compreensão do que é realmente a gestão democrática, cujo modelo de gestão proporciona uma parceria entre o gestor e a comunidade escolar. Tal modelo possibilita uma mobilização coletiva para a tomada de decisões conjuntas e a realização de ações, ao mesmo tempo em que contribui para a formação de cidadãos críticos e comprometidos com a transformação social.

A gestão democrática propicia a participação, a autonomia e a descentralização, seguindo um processo democrático que viabiliza a realização de um projeto educativo democrático e de uma sociedade marcada por princípios democráticos. Sem essa compreensão, o gestor não conseguirá

envolver a equipe escolar no processo participativo, sem o qual não poderá cumprir com o princípio constitucional e federativo que é a gestão democrática no sistema de ensino público, conforme preconiza o artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº. 9394/96 (art. 3º.) BRASIL,1996). Portanto, para a efetivação da gestão democrática da escola, fazem-se necessários novos conhecimentos e práticas. Por esse motivo, é muito importante que o diretor seja formado continuamente com base nos elementos democráticos destacados neste estudo.

Em tempos de intensificação da mercantilização da educação, os princípios da gestão democrática cada vez mais precisam ser defendidos, principalmente quando o próprio PNE 2014-2024 prioriza em uma de suas metas os aspectos quantitativos como sendo os principais indicadores de qualidade da educação nacional. Assim, os desafios inerentes aos saberes e domínios do diretor escolar são complexos, visto que exigem não apenas competências técnicas, mas, também, de domínios de processos e experiência para desempenhar sua função com propriedade.

Nesse sentido, de um lado, o gestor escolar é pressionado pela realização de uma gestão democrático-participativa com foco na formação humana emancipadora, mas, por outro lado, também é pressionado pelo gerencialismo administrativo, que busca de resultados quantitativos. Nesse contexto, ainda que grandes progressos para a educação nacional tenham sido alcançados, especialmente do ponto de vista formal, tanto a Constituição Federal como a LDB apresentam algumas indefinições que acabam por dificultar a criação de programas efetivos para que a gestão democrática se realize concretamente.

## Referências

ACCÁCIO, Liéte de Oliveira. **A Criação do Instituto de Educação do Rio de Janeiro**. In: Anped/18ª Reunião Anual. GT2- História da Educação. Caxambu, MG, 1995. Disponível em [https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/navegando/artigos\\_pdf/Liete\\_Oliveira\\_Accacio\\_artigo.pdf](https://histedbrantigo.fe.unicamp.br/navegando/artigos_pdf/Liete_Oliveira_Accacio_artigo.pdf). Acesso em: 09 ago. 2022.

AGUIAR, M. A. S.; SCHEIBE, L. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jul. 2010.

AGUIAR, M. A. S. Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas. **RBPAAE**, v. 27, n.1, p. 67-82, jan./abr.2011.

ANDREOTTI, Azilde Lima. A administração escolar na era Vargas e no nacional Desenvolvimentismo (1930 -1964). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 102-123, ago. 2006. ISSN: 1676-2584.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da Educação**. Moderna, São Paulo, 1996.

ARROYO, M. A administração da escola é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 122-129, jul./dez. 1983. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302005000400017](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302005000400017). Acesso em: 10 nov. 2020.

AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação Municipal. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

BRASIL. **Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil de 1988**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional**. Edição atualizada de 2017. Brasília: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 58 p.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011)**. Lei Federal n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)**. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25. Jun. 2014.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **A gestão da Educação Básica no Tocantins**: concepção e lógica do programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada. 2004. 261 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Goiânia, GO: 2004.

CARVALHO, Roberto Francisco de **Gestão e participação universitária no século XXI**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Maria Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-61.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Formação em política e administração da educação no Brasil**. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2. 2001, Braga/PT. **Palestra...** Braga/PT: Universidade do Minho, 2001.

DOURADO, L. F. (Coord.); Oliveira, J. F.; Santos, C. A. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira; SILVEIRA, Carmem Lúcia Albrecht da. Agendas da educação básica: gestão escolar e qualidade da educação. **RBPAE**, v. 31, n. 1, p. 145-157 jan./abr. 2015.

FELIX, M. F. C. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1984.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da Escola**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004. (Guia da Escola Cidadã; Vol. 1).

GRACINDO, Regina Vinhaes. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: Exigências, práticas, perfil e formação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-147, jan./jun. 2009.

LEDESMA, M. R. K. **Gestão Escolar**: desafios dos tempos. 2008. 15f. Tese Doutorado Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 64-100.

OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Chyntia Paes de; BRITO, Murillo Marschner Alves. Gestão Escolar: um olhar sobre a formação inicial dos diretores escolares das escolas públicas brasileiras. **RBPAE**, v. 36, n. 2, p. 473-496, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/99857>. Acesso em: 19 nov. 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: Introdução Crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANTOS, Clovis Roberto. **O gestor educacional de uma escola em mudança**. São Paulo: Thonson, 2002.

SANTOS, Clovis Roberto. O Diretor de Escola: Análise Crítica e Reflexões sobre sua Formação e Atuação. *Faculdades Integradas Rio Branco, Faculdades São Luís e faculdades de São Bernardo. RBPAE*, v. 18, n. 1, jan./jul. 2007.

SANTOS FILHO, J. C. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 73, n. 174, p. 219-241, maio/ago. 1992. Disponível em: <http://rbepold.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/1254/0>. Acesso em: 12 nov. 2020.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2006. 302f. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006.

SILVA, E. M. O Estado Democrático de Direito. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n.167, p. 213-230, jul./set. 2005.

SILVA, E. F.; LEÃO, J. O. Gestão escolar: implicações e desafios inerentes à gestão de pessoas em escolas públicas. *Húmus*, Maranhão, v. 4, n. 10, p. 100-116, 2014.

TEIXEIRA, A. Que é administração escolar? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 84, p. 84-89, 1961.

TEIXEIRA, M. A. **Formação para diretor escolar da educação básica**: o Programa Nacional Escola de Gestores no Estado do Paraná. 2011. 135f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: [http://www.pgge.ufpr.br/teses/M11\\_Marilza%20Aparecida%20Pereira%20Teixeira.pdf](http://www.pgge.ufpr.br/teses/M11_Marilza%20Aparecida%20Pereira%20Teixeira.pdf). Acesso em: 23 mar. 2021.

VEIGA, Ilma Passos. Projeto Político-pedagógico da escola de ensino médio e suas articulações com as ações da secretaria de educação. **[Anais]...** do Seminário Nacional: Currículo em Movimento – Perspectivas Atuais, Belo Horizonte, nov. de 2010.

TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, 2004. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-01882004000100002>. Acesso em: 17 ago. 2020.

Recebido em 31 de julho de 2022.

Aceito em 17 de outubro de 2022.