



OS SENTIDOS DA SEPARAÇÃO ENTRE GESTÃO PEDAGÓGICA E GESTÃO ESCOLAR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DO PARANÁ*

THE MEANING OF THE SEPARATION BETWEEN PEDAGOGICAL MANAGEMENT AND SCHOOL MANAGEMENT IN PARANÁ'S PUBLIC EDUCATIONAL POLICIES

LOS SENTIDOS DE LA SEPARACION ENTRE GESTION PEDAGOGICA Y GESTION ESCOLAR EN LAS POLITICAS PUBLICAS EDUCATIVAS DEL ESTADO DE PARANA

Silvana Aparecida de Souza

*Mestre em Educação pela UFPR. Professora da UNIOESTE-
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de
Foz do Iguaçu*

• Resumo

Este artigo traz uma avaliação das mudanças ocorridas na gestão escolar do Estado do Paraná principalmente após 1995, quando Jaime Lerner assumiu o governo. A autora mostra como as relações comunidade-escola, professor-aluno-conhecimento e até servidor-SEED – Secretaria de Estado da Educação vêm sendo alteradas, em razão da influência exercida pelo referencial da Gestão da Qualidade Total – GQT. Ela discorre sobre a gestão compartilhada ou participativa e comenta, também, a separação entre aspectos pedagógicos e organizacionais.

Palavras-chave: Gestão participativa ou compartilhada. Administração escolar. Aspectos pedagógicos. Aspectos organizacionais.

• Abstract

This article makes an evaluation of the changes occurred at the school management in the State of Paraná, specially after 1995, when Jaime Lerner took office. The author shows how the relations community-school, teacher-student-knowledge and even servant-SEED-Education State Department have been changing, due to the influence performed by the parameters for Total Quality Management. She analyses the shared or participative management and comments, further, on the separation between pedagogical and organisational aspects.

Keywords: Participative or shared management. School management. Pedagogical aspects. Organisational aspects.

• Resumen

Este artículo trae una evaluación de los cambios que se produjeron en la gestión escolar del Estado de Paraná principalmente después de 1995, cuando Jaime Lerner asumió el Gobierno. La autora muestra como las relaciones comunidad-escuela, profesor-alumno-conocimiento e inclusive funcionario-SEED – Secretaria de Estado de la Educación están siendo modificadas, como resultado de la influencia de la referencia que es la Gestión de la Calidad Total – GCT. Discurre sobre la gestión compartida o participativa y comenta, además, la separación entre los aspectos pedagógicos y organizativos.

Palabras-clave: Gestión participativa o compartida. Administración escolar. Aspectos pedagógicos. Aspectos organizativos.

Diversos estudos¹ têm mostrado que a rede estadual de educação do Paraná tem passado nos últimos anos por amplas mudanças que afetam desde a relação comunidade-escola, professor-aluno-conhecimento, até servidor-SEED – Secretaria de Estado da Educação, caracterizando uma mudança de paradigma, quando deixa de orientar-se pela concepção histórico-crítica da educação (que caracterizou as gestões de 1983 a 1990), passando a orientar-se pelo referencial da Gestão da Qualidade Total – GQT, sobretudo a partir de 1995, quando Jaime Lerner assume o governo do Estado.

No que diz respeito à gestão escolar, o Paraná assume, a partir de tal período, a proposição da **gestão compartilhada** ou **gestão participativa**, sendo possível indicar que as orientações presentes na proposta de gestão compartilhada da SEED estão articuladas a uma concepção de ‘democracia mínima neoliberal’, onde o Estado se afasta paulatinamente de suas obrigações para com a manutenção e o desenvolvimento das atividades educacionais, passando-as para a comunidade (SOUZA, 2001, p. 210).

Como parte de um conjunto de políticas públicas, na área de gestão escolar, a partir do início da gestão Lerner, em 1995, e até o final de 1999, a SEED desenvolvia o jornal *Direção*, o *Jornal da APM* e o jornal *Educação*, sendo os dois primeiros voltados para os gestores da educação pública do Paraná, na figura dos diretores de escola e dos presidentes de APMS – Associações de Pais e Mestres², respectivamente.

A análise de tais documentos aponta que: *Através de veículos próprios de comunicação como jornais e revistas, põe-se em execução uma estratégia de disseminação da “informação interessada”, através de exemplos considerados de sucesso, para criar um consenso favorável à aceitação espontânea de uma concepção de gestão, onde o êxito está relacionado à participação da comunidade assumindo financeiramente a escola. Incentiva-se a diferenciação entre escolas pela via da inovação pedagógica, contanto que a própria comunidade assuma o ônus financeiro de tais inovações. Tal concepção aumenta as diferenças sociais já que a condição social de cada comunidade limita a sua capacidade de financiamento da atividade escolar de seus filhos.* (SOUZA, 2001, p. 210)

O processo de formação dos diretores das escolas da rede estadual prioriza aspectos organizacionais, relegando a segundo plano a questão pedagógica

A referida análise ainda apontou que os materiais estudados utilizam-se de quadros (boxes), nos quais são divulgados exemplos de escolas consideradas exitosas sob o ponto de vista da gestão escolar. Os exemplos, em geral, não contextualizam as condições e as circunstâncias nas quais a escola alcançou o considerado êxito, que está, invariavelmente, relacionado à posição favorável da comunidade em assumir as atividades da escola no que diz respeito ao seu financiamento.

Trata-se de uma estratégia de disseminação da “informação interessada” acerca de determinado modelo de gestão escolar, tendo como instrumento a pedagogia do exemplo, que constitui-se na prática da utilização de exemplos considerados de sucesso para introduzir, afirmar, referendar e/ou massificar determinada concepção sobre a realidade.

Devido à reeleição do governo Jaime Lerner no Estado do Paraná, no ano de 1999, ocorreu a continuidade das políticas de **gestão compartilhada**, havendo, porém, algumas reestruturações. A partir de 2000, os três jornais anteriormente citados fundem-se no jornal *Educação*, que antes era destinado somente aos professores e, agora, passa a ter seu conteúdo direcionado também aos diretores de escola e presidentes de APMs.

Também os seminários de gestão escolar ofertados pela UP – Universidade do Professor³ passaram a ter outro formato. No entanto, a gestão escolar continua predominando na programação de capacitação da UP. (EDUCAÇÃO, nº 11, p. 8)

A estrutura organizacional da SEED também foi alterada no segundo mandato do governo Lerner no Paraná. Sendo assim, ainda em 2000 foi implantado um novo organograma na Secretaria, separando a gestão pedagógica da administrativa:

Desta forma, a Secretária Alcyone Saliba, visando ao aprimoramento da gestão, tonando-a participativa e por resultados, passou a contar com a Coordenação de Fortalecimento da Gestão Escolar – CFGE, vinculada à Superintendência de Gestão da Infra-Estrutura – SGI, para o desenvolvimento das competências necessárias aos gestores, sendo estes considerados todos aqueles que não trabalham em salas de aula (diretores, orientadores, supervisores e secretários), gestores de sistemas, os que estão fora da escola, ou seja, nos NREs e na SEED.

Nesta perspectiva, a CFGE criou um programa de assistência técnica às escolas, abrangendo:

- *Renageste – Rede Nacional de Gestão Escolar;*
- *Mediação e Negociação;*

- *Qualidade Total;*
- *Amana Key;*
- *PDE – MEC – Plano de Desenvolvimento da Escola;*
- *Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, e*
- *a capacitação dos gestores na Universidade do Professor em Faxinal do Céu e/ou outras instituições, preparando-os para o acompanhamento dos programas e a implementação dentro das escolas.* (PARANÁ, 2003)

Portanto, no que diz respeito ao objeto do presente trabalho, foi criada a Coordenadoria de Fortalecimento da Gestão Escolar – CFGE, que passou a ser subordinada à Superintendência de Gestão da Infra-estrutura – SGI (responsável pela gestão administrativa) e não à Superintendência de Gestão do Ensino – SGE (responsável pela gestão pedagógica).

A análise do jornal *Educação*, nessa nova fase (em que foi fundido com os jornais *Direção* e *Jornal das APMs*), aponta que essa divisão entre gestão pedagógica e administrativa passa a orientar de forma mais sistemática as ações da Secretaria, reafirmando ainda mais a tese de que o processo de formação dos diretores das escolas da rede estadual, a partir de 1995, prioriza aspectos organizacionais, relegando a segundo plano a questão pedagógica⁴.

Tal divisão apresenta-se, por exemplo, na fala da então Secretária de Estado da Educação, Alcione Saliba⁵, em entrevista concedida ao jornal *Educação*: “gerencialmente, eu criei um novo organograma da Secretaria que reflete melhor as necessidades atuais da rede estadual de educação básica. Por exemplo, nós separamos a gestão pedagógica da gestão escolar” (EDUCAÇÃO, nº 11, p. 7).

Nesse mesmo sentido, na entrega dos diplomas das escolas que foram destaque no Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, Saliba afirma: "Não há mais lugar para amadorismo e é por isso que precisamos investir na capacitação dos diretores como gestores de recursos humanos, físicos e financeiros" (EDUCAÇÃO, nº 5, p. 1). Note-se que, nessa fala, a questão pedagógica sequer é referida.

Observando a listagem dos conteúdos básicos referentes aos cursos ofertados na UP na área de gestão escolar, pode-se perceber que existe maior ênfase para questões organizacionais (que, em sua maioria, abordam os fundamentos da GQT aplicada à educação) do que para questões pedagógicas. Além disso, um novo elemento que se apresenta é a abertura de vagas em eventos sobre gestão escolar para professores com interesse em exercer função de gestão escolar:

"Nosso objetivo é, cada vez mais, profissionalizar a gestão, **separando-a da pedagogia**. Se um professor tem interesse em se transformar num gestor, é preciso que ele se prepare", (grifo meu) diz o diretor-executivo da Universidade do Professor. (EDUCAÇÃO, nº 6.ago. 2000, p. 4)

Tal fala, além de insinuar que a pedagogia não profissionaliza o gestor escolar, deixa ainda mais clara a distância que se pretende estabelecer (nas políticas de gestão compartilhada), entre formação pedagógica e formação para gestão escolar, autonomizando, dessa forma, a atividade administrativa como fim em si mesma, abandonando a com-

preensão de que a administração constituiu-se em atividade-meio para a consecução de determinado fim⁶.

Os elementos apontados, procedentes das políticas de gestão escolar do Paraná, sobretudo a partir de 1995, contribuem para a construção de um modelo de gestão executiva de tarefas preestabelecidas, transformando o diretor num gestor dos recursos humanos e materiais disponíveis, distanciando-o da reflexão pedagógica acerca da prática da escola em que atua.

Ora, se o objetivo de uma instituição escolar é a atividade educacional, ou seja, a aprendizagem, a atividade administrativa, de gestão escolar, constituiu-se em atividade-meio para a consecução da atividade-fim

que é a aprendizagem. Sendo assim, concordar que o administrador escolar tenha uma formação voltada apenas para os aspectos organizacionais, significa reduzir a figura do gestor escolar a um gerente de recursos humanos e materiais. No caso da escola, considerando sua especificidade de espaço de formação humana, no qual o produto não se separa do ato de produção (SAVIANI, 1984, p. 81), a compreensão acerca do processo pedagógico é condição fundamental para o desempenho da atividade de gestão, daí a necessária articulação entre formação pedagógica e administrativa para o gestor escolar.

Para melhor exemplificar a separação entre aspectos pedagógicos e organizacionais, e a respectiva autonomização do segundo, tornando-o fim em si mesmo, posta em prática pela SEED,

A compreensão do processo pedagógico é condição fundamental para o desempenho da atividade de gestão

sobretudo a partir de 2000, pode-se citar ainda o fato de que a pessoa que assumiu a Superintendência de Gestão de Infra-estrutura – SGI, à qual a Coordenadoria de Fortalecimento da Gestão Escolar – CFGE está subordinada, é um engenheiro civil, com especialização em Planejamento Urbano e em Técnicas de Produtividade, tendo tido atuação profissional como chefe da manutenção de uma empresa e responsável técnico de outra⁷.

Em 2003, com a posse de um novo governo, em decorrência das eleições, tanto a SGI, quanto a SRH – Superintendência de Recursos Humanos e suas estruturas hierárquicas inferiores foram extintas, passando a existir apenas uma superintendência, denominada SUED – Superintendência de Educação, em substituição à SGE – Superintendência de Gestão do Ensino. Sendo assim, a CFGE foi substituída pela CADEP – Coordenadoria de Apoio à Direção e à Equipe Pedagógica, ocupada por um pedagogo e ex-diretor de escola da rede estadual.

A mudança efetuada no organograma da SEED, pelo atual governo do Estado, aponta para a reunificação da gestão pedagógica e gestão administrativa. No entanto, considerando o pouco tempo decorrido de seu mandato, ainda não é possível avaliar, em suas ações concretas, a efetivação de tal reunificação.

Retomando as ações acerca da gestão escolar no governo Lerner no Paraná, agora no que diz respeito ao processo de eleição dos diretores das escolas da rede estadual, o mesmo efetivou uma intervenção envergonhada. Envergonhada pois o referido governo não admitia que a mudança implementada, e que será explicitada a seguir, constituiu-se em um processo de intervenção.

A eleição, pela comunidade, dos diretores escolares da rede pública estadual do Paraná, uma conquista antiga, mesmo que tenha sofrido muitas ações efetivas e noutras vezes tentativas de interrupção, inclusive em governos anteriores, foi mantida pelo governo Lerner. No entanto, foram-lhe acrescentados dois novos elementos no último pleito.

Primeiro, os candidatos à direção tiveram de passar por um teste escrito objetivo, cujo intuito era garantir as competências mínimas para o exercício da função, e a partir daí, somente os aprovados puderam colocar o seu nome à disposição da comunidade para a eleição. Segundo, os NREs – Núcleos Regionais de Educação participaram do processo de escolha dos novos diretores com um peso de 20% dos votos. Sendo assim, o voto dos NREs foi decisivo quando a disputa estava equilibrada entre os candidatos. Ainda assim, após eleitos, e antes de serem designados para o cargo, os diretores passaram por uma capacitação obrigatória ministrada pela Universidade do Professor.

Desse modo, a SEED garantiu o resultado que melhor lhe aprouvesse, a partir de dois pontos nevrálgicos da questão: garante-se que esse diretor tenha como pressuposto os princípios da gestão compartilhada, tendo em vista que o teste escrito foi baseado nessa concepção de gestão, ao mesmo tempo em que se mantém a aproximação da comunidade à escola pela via do voto direto para diretor.

Além disso, cabe esclarecer (no que se refere à manutenção da escolha do diretor por meio do voto da comunidade) que a aproximação da comunidade à escola é fator relevante para a conse-

ção da gestão compartilhada, já que a pesquisa apresentada em Souza (2001) sobre a relação das diretrizes de organismos multilaterais⁸, tais como o Banco Mundial⁹ (com o qual o Paraná efetivou financiamento), apontou que os estudos publicados pelo referido Banco tentam demonstrar que é provável que os pais fiquem mais satisfeitos quando participam da gestão da escola de seus filhos. Estando satisfeitos, se dispõem a contribuir financeiramente para melhorar ainda mais a educação deles (seus filhos). Por esse motivo, é necessário estimular a participação da comunidade na gestão da escola.

Portanto, segundo os documentos do Banco Mundial e em acordo com as ações executadas pelo governo Lerner no Paraná, no que diz respeito à eleição de diretores escolares, e que representam as políticas de gestão escolar com-

partilhada, a raiz da iniciativa de fomento à participação da família na escola parece ser econômica e não social ou de defesa do princípio democrático. Essa participação, porém, não é algo que se dá espontaneamente. Para implementá-la, põe-se em execução a estratégia de construção do consenso favorável a tal participação (já explicitada no início deste texto), lançando mão da estratégia de disseminação de exemplos considerados exitosos, por meio de veículos próprios de comunicação, tal qual o *Journal Educação*.

Sendo assim, a escolha do diretor pela comunidade é mantida não por princípios democráticos e sim porque garante o vínculo e a proximidade da comunidade com a escola, fator esse que contribui com o processo de desenvolvimento de uma predisposição da comunidade em ir assumindo financeiramente a escola.

NOTAS

* Este artigo constitui-se na síntese dos resultados de pesquisa que tem por objeto a análise de documentos que expressam as políticas públicas educacionais do Paraná, especificamente no que diz respeito à gestão escolar, referentes ao período de 1995-2002. Tal pesquisa está vinculada e constitui-se em um dos sub-projetos do GPGE – Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar, composto por professores e acadêmicos da UNIOESTE- Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

¹ Para compreender melhor a questão da transição da orientação da pedagogia histórico-crítica para a GQT no Paraná, assim como a incorporação do referencial da GQT na educação paranaense, ver os estudos de GONÇALVES (1994), AMARAL (1996), SANTOS (1998), SILVA (1998), HIDALGO (1998) E SOUZA (2001).

² A APM constitui-se, no sistema estadual público do Paraná, pessoa jurídica de direito privado, sendo um órgão de representação dos pais e professores de cada escola, tendo, em geral, caráter consultivo e de apoio às atividades de assistência ao educando, aprimoramento do ensino, de integração da família-escola-comunidade, e de contribuição para a melhoria da conservação e aparelhamento da escola, não possuindo, dentre suas atribuições, poderes legais para deliberar e fazer cumprir ações referentes à gestão da escola.

Essas atribuições podem variar um pouco de uma escola para outra, já que cada APM possui o seu estatuto e regimento próprios, não podendo, no entanto, ter descaracterizada sua condição de associação que congrega pais e mestres.

³ O governo Lerner, no Paraná, idealizou e efetivou um projeto denominado Universidade do Professor. Trata-se da coordenação de todas as atividades de capacitação docente, através da realização de um conjunto seminários, cursos, enfim, atividades de formação de pessoal, sendo que grande parte de tais eventos ocorrem em um local denominado Faxinal do Céu.

⁴ A pesquisa publicada em Souza (2001), referente ao período de 1995 a 2000 já demonstrava o reforço aos aspectos organizacionais, em detrimento ao aspecto pedagógico, no processo de formação em gestão escolar no Paraná.

⁵ Com doutorado em Administração de Sistemas Educacionais realizado na Illinois State University (EUA), Alcyone Saliba ocupou, na década de 90, o cargo de gerente de projetos de Educação do Banco Mundial. (EDUCAÇÃO, N.º 11, P.7)

⁶ O presente trabalho toma como pressuposto a concepção de que as atividades-fim da escola referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas inclui-se a atividade ensino-aprendizagem propriamente dita, coordenação pedagógica e orientação educacional. As atividades-meio são aquelas que, embora referindo-se ao processo ensino-aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se como viabilizadoras ou precondições para a realização direta do processo pedagógico. Destacam-se entre estas as operações relativas à direção escolar, aos serviços de secretaria e às atividades complementares e de assistência ao escolar. (PARO, 1997, p. 72-78)

⁷ As informações citadas sobre a formação e atuação profissional do ocupante da SGI estão contidas no jornal Educação n.º 15, p. 7

⁸ O termo “organismos multilaterais” é usado aqui no sentido que lhe confere Soares (1998), Coraggio (1998) e Fonseca (1998), dentre outros autores, ao referirem-se a órgãos tais como o BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (comumente chamado de Banco Mundial) ou ao FMI- Fundo Monetário Internacional. Enfim, agentes financeiros internacionais que promovem acordos de cooperação técnica e financeira sobretudo com países em desenvolvimento.

⁹ O Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, que abrange quatro outras agências: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Corporação Financeira Internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos) e a MIGA (Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais). (SOARES, 1998, p. 15-6)

.....

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, M. A. **A qualidade da educação na “qualidade total”**: uma análise crítica. São Paulo, 1996. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BANCO MUNDIAL. (1995). **Prioridades y estrategias para la educacion**: estudio sectorial – versión preliminar. Washington D. C.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. In: **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. TOMMASI, Livia et all. São Paulo: Cortez, 1998.

EDUCAÇÃO. SEED- Secretaria de Estado da Educação. Curitiba, n.º 11, jan/ fev/ 2001.

_____. _____.: _____. n.º 15, jun/2001.

_____. _____.: _____. n.º 5, jul/ 2000.

_____. _____.: _____. n.º 6, ag/2000.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FONSECA, D. M. Gestão e educação. In: Fonseca, Dirce Mendes da. **Administração educacional: um compromisso democrático**. Campinas: Papirus, 1994.

- FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia et all. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.
- GONÇALVES, M. D. S. **Autonomia da escola e neoliberalismo**: Estado e Escola Pública. São Paulo, 1994. Tese (doutorado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- HIDALGO, A. M. **Tendências contemporâneas da privatização do ensino público**: o caso do Estado do Paraná. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica da São Paulo.
- PARO, V. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática. 1997.
- SANTOS, J. M. P. **As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da constituição**. São Paulo, 1998. Tese (doutorado em educação) – Universidade de São Paulo.
- SAVIANI, D. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. São Paulo: Cortez, 1984.
- SILVA, I. L. F. **Reforma ou contra reforma no sistema de ensino do Estado do Paraná?** Uma análise da meta da igualdade social nas políticas educacionais dos anos 90. São Paulo, 1998. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de São Paulo.
- SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia et all. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOUZA, S. A. **Gestão escolar compartilhada**: democracia ou descompromisso? São Paulo: Xamã, 2001.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. SGI- Superintendência de Gestão de Infra-estrutura. Coordenação de Fortalecimento de Gestão Escolar. **Histórico**. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/seed/sgi/cfg_his.htm>. Acesso em: 25 jun. 2003.