

em

aberto

Gestão escolar
e formação
de gestores

72

Organização

Heloísa Lück

Editor

Jair Santana Moraes

Revisão

Jair Santana Moraes

José Adelmo Guimarães

Marluce Moreira Salgado

Rosa dos Anjos Oliveira

Normalização Bibliográfica

Regina Helena Azevedo de Mello

Rosa dos Anjos Oliveira

Projeto Gráfico

Fernando Secchin

Arte-Final

Raphael Caron Freitas

Endereço

MEC/INEP – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I,
4º Andar, Sala 416

CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 224-7092 e (61) 224-1573

Fax: (61) 224-4167

<http://www.inep.gov.br>

e-mail: editoria@inep.gov.br

Distribuição

CIBEC/INEP – Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo

CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil

Fones: (61) 410-9052 e (61) 323-3500

Fax: (61) 223-5137

<http://www.inep.gov.br/cibec>

e-mail: cibec@inep.gov.br

EM ABERTO: é uma publicação monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. Os conceitos e as opiniões emitidas neste periódico são da inteira responsabilidade dos autores. Publicado em junho de 2000. Tiragem: 5.000 exemplares.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981-.

Irregular. Irregular até 1985. Bimestral 1986-1990.
Suspensa de jul. 1996 a dez. 1999.

Índices de autores e assuntos: 1981-1987

ISSN 0104-1037

1. Educação - Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

sumário

apresentação

7

enfoque

Qual é a questão?

Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores

Heloísa Lück (Cedhap e Renageste/Consed)

11

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico

Antônio Cabral Neto (UFRN)

Maria Doninha de Almeida (UFRN)

35

Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar

Katia Siqueira de Freitas (UFBA)

47

Diretores de Escola: o desacerto com a democracia Artemis Torres (UFMT) Lindalva Maria N. Garske (SMPR-MT)	60
A Gestão da Escola Básica: conhecimento e reflexão sobre a prática cotidiana da diretora de escola municipal Marta Luz Sisson de Castro (PUC-RS)	71
Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor Lauro Carlos Wittmann (Furb)	88
Desafios a serem Enfrentados na Capacitação de Gestores Escolares Maria Aglaê de Medeiros Machado (Consed)	97
A Relação entre Política Pública de Reforma Educacional e a Gestão do Cotidiano Escolar Marisa Schneckenberg (SMEPG-PR)	113
O Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica Maria Amelia Sabbag Zainko (PUC-PR)	125

espaço aberto

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.

Gestão Escolar e Formação de Diretores: a experiência do Ceará Antenor Manoel Napolini (SEC-CE)	141
---	-----

Qualificação da Gestão da Escola: primeiros passos de um programa de âmbito estadual Jarbas José Cardoso (Udesc)	146
Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços Dalva Câmara de Oliveira (Faesa)	150
Mapeamento de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas dos Sistemas Estaduais de Ensino Marta Maria de A. Parente (Ipea) Heloísa Lück (Cedhap e Renageste/Consed)	156
Participação: exigências para a qualificação do gestor e processo permanente de atualização Antonio Elizio Pazeto (Unisul)	163
Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades Naura Syria Carapeto Ferreira (UTP-PR)	167

resenhas

Gestão Escolar e Formação de Gestores	177
---------------------------------------	-----

bibliografia

Gestão Escolar e Formação de Gestores	187
---------------------------------------	-----

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 3-5, fev/jun, 2000.

apresentação

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 7-10, fev./jun. 2000.

Heloísa Lück (Organizadora)
Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)
Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap)

No contexto da educação brasileira, tem sido dedicada muita atenção à gestão na educação que, enquanto um conceito novo, superador do enfoque limitado de administração, se assenta sobre a mobilização dinâmica e coletiva do elemento humano, sua energia e competência, como condições básicas e fundamentais para a melhoria da qualidade do ensino e a transformação da própria identidade da educação brasileira e de suas escolas, ainda carentes de liderança clara e competente, de referencial teórico-metodológico avançado de gestão, de uma perspectiva de superação efetiva das dificuldades cotidianas, pela adoção de mecanismos e métodos estratégicos para a solução dos seus problemas.

A gestão escolar constitui uma dimensão e um enfoque de atuação que objetiva promover a organização, a mobilização e a articulação de todas as condições materiais e humanas necessárias para garantir o avanço dos processos socioeducacionais dos estabelecimentos de ensino, orientados para a promoção efetiva da aprendizagem pelos alunos, de modo a torná-los capazes de enfrentar adequadamente os desafios da sociedade globalizada e da economia centrada no conhecimento. Por efetiva, entende-se, pois, a realização de objetivos avançados, de acordo com as novas necessidades de transformação socioeconômica e cultural, mediante a dinamização da competência humana, sinergicamente organizada.

Compete à gestão escolar estabelecer o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar a cultura das escolas, de modo que sejam orientadas para resultados, isto é, um modo de ser e de fazer caracterizado por ações conjuntas, associadas e articuladas. Sem esse enfoque, os esforços e gastos são dispendidos sem muito resultado, o que, no entanto, tem acontecido na educação brasileira, uma vez que se tem adotado, até recentemente, a prática de buscar soluções tópicas, localizadas e restritas, quando, de fato, os problemas da educação e da gestão escolar são globais e estão inter-relacionados. Estes não se resolvem ora investindo em capacitação, ora em melhoria de condições físicas e materiais, ora em metodologias, ora em produção de materiais, etc. É preciso agir conjuntamente em todas as frentes, pois todas estão inter-relacionadas.

A gestão escolar constitui uma dimensão importantíssima da educação, uma vez que, por meio dela, observa-se a escola e os problemas educacionais globalmente, e se busca abranger, pela visão estratégica e de conjunto, bem como pelas ações interligadas, tal como uma rede, os problemas que, de fato, funcionam de modo interdependente.

Cabe ressaltar que a gestão escolar é uma dimensão, um enfoque de atuação, um meio e não um fim em si mesmo, uma vez que o objetivo final da gestão é a aprendizagem efetiva e significativa dos alunos, de modo que, no cotidiano que vivenciam na escola, desenvolvam as competências que a sociedade demanda, dentre as quais se evidenciam: pensar criativamente; analisar informações e proposições diversas, de forma contextualizada; expressar idéias com clareza, tanto oralmente, como por escrito; empregar a aritmética e a estatística para resolver problemas; ser capaz de tomar decisões fundamentadas e resolver conflitos, dentre muitas outras competências necessárias para a prática de cidadania responsável. Portanto, o processo de gestão escolar deve estar voltado para garantir que os alunos aprendam sobre o seu mundo e sobre si mesmos em relação a esse mundo, adquiram conhecimentos úteis e aprendam a trabalhar com informações de complexidades gradativas e contraditórias da realidade social, econômica, política e científica, como condição para o exercício da cidadania responsável.

Com esta demanda, o sentido de educação e de escola se torna mais complexo e requer cuidados especiais. O aluno não aprende apenas na sala de aula, mas na escola como um todo: pela maneira como a mesma é organizada e como funciona; pelas ações globais que promove; pelo modo como as pessoas nela se relacionam e como a escola se relaciona com a comunidade, pela atitude expressa em relação às pessoas, aos problemas educacionais e sociais, pelo modo como nela se trabalha, dentre outros aspectos.

Diante desse desafio, ganha corpo e importância a gestão da escola e a atuação dos profissionais que a promovem. Subsidiar a realização desse trabalho e refletir sobre o mesmo é, portanto, uma tarefa aberta a contribuições. O *Em Aberto* dedica este número

à importância da gestão da escola e do trabalho dos profissionais que a promovem. Nele são apresentadas diversas contribuições de profissionais do Norte ao Sul do País, que se dedicam ao estudo e à reflexão sobre a gestão educacional.

O primeiro artigo, apresentado por Heloísa Lück, para a seção Enfoque, sob o título “Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores”, analisa os novos desafios de realização da gestão democrática viabilizada pela descentralização e respectiva construção da autonomia da escola. A análise é feita no contexto de mudança de paradigma e significado da educação, da escola e da gestão. Também a prática da formação de gestores é analisada, apontando limitações das práticas convencionais e indicando encaminhamentos para sua superação.

Na seção Pontos de Vista, oito artigos são apresentados.

Antônio Cabral Neto e Maria Doninha de Almeida, em artigo intitulado “Educação e gestão descentralizada: conselho escolar, caixa escolar e projeto político-pedagógico”, analisam a questão da gestão descentralizada no sistema de educação básica, a partir do entendimento de que a descentralização, nesse âmbito, faz parte da lógica das reformas modernizadoras do Estado brasileiro. Destacam e exemplificam o processo, apresentando a experiência do Rio Grande do Norte, que propõe descentralizar o seu sistema educacional pela criação de Centros Escolares, Conselho Diretor, Caixa Escolar e Projeto Político-Pedagógico. Os limites e possibilidades desse processo de democratização são objetivamente descritos e analisados.

O artigo de Kátia Siqueira de Freitas inter-relaciona o contexto das políticas públicas e a descentralização da administração do sistema educacional e da escola pública, enfocando os ideais da gestão democrático-participativa na educação, além de discutir a implementação desses ideais na formação de gestores e equipes escolares, a partir do referido

contexto. O artigo descreve a ação do Programa Gestão Participativa (PGP), desenvolvido na Universidade Federal da Bahia, com o objetivo de promover a formação de equipes escolares para que possam assumir a autonomia pedagógica, financeira e administrativa da escola. Depoimentos dos participantes do PGP são apresentados, dos quais se pode depreender como é realizada a implementação da gestão participativa naquele contexto.

“Diretores de escola: o desacerto com a democracia” é o título dado por Artemis Torres e Lindalva Maria Garske ao artigo em que descrevem o processo de conciliação entre uma postura democrática e outra tradicional, além de fazer uma retrospectiva histórica sobre o processo de gestão democrática em Mato Grosso, pela qual são analisadas a descontinuidade do processo e as contradições que apresenta. Ao final, são apresentadas ponderações críticas sobre soluções que vêm sendo buscadas pelos sistemas estaduais de ensino, para a realização da gestão democrática.

Marta Sisson de Castro, em “Gestão da escola básica: práticas e desafios do cotidiano”, apresenta uma ampla descrição e análise do cotidiano do diretor de escola, ilustrada com depoimentos desses profissionais. O artigo resultou de pesquisa realizada em escolas do Rio Grande do Sul e revela as dificuldades e desafios que eles enfrentam.

Lauro Carlos Witmann, com o artigo “Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor”, analisa os fundamentos e as bases do avanço no pensar e no fazer pedagógico da educação, apontando as competências necessárias para que o gestor bem desempenhe seu trabalho. A análise é feita à luz do processo de construção do conhecimento que é associado ao de gestão.

“Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares” é o tema do artigo de Maria Aglaê de Medeiros, que apresenta uma visão contextualizada das mudanças que vêm ocorrendo no cenário do sistema educativo e da gestão, como pano de fundo para abordar a formação de gestores escolares. A capacitação de gestores escolares é analisada como uma política

voltada para a melhoria da eficácia das escolas e construção da sua autonomia. Conclui, apresentando proposições para a formação de gestores escolares produzidas no contexto do Consed.

Marisa Schneckenberg, em seu artigo intitulado “A relação entre política pública de reforma educacional e a gestão do cotidiano escolar”, sintetiza resultados de sua pesquisa no sistema escolar público estadual paranaense, em que examina os efeitos, as influências e as reações que os esforços de implantação da reforma educacional provocam na escola e no seu clima. São analisadas as questões à luz de uma concepção de escola que se democratiza de permeio com o poder público.

Mediante uma incursão pelos caminhos da história e da filosofia, Maria Amélia Sabbag Zainko analisa “O planejamento como instrumento de gestão educacional”. Essa incursão tem início no pensamento grego, passando por Descartes, chegando à sua expressão no contexto brasileiro. Pela experiência universitária da autora, suas conclusões focalizam esse ambiente.

Na seção Espaço Aberto, são apresentados seis artigos.

Antenor Naspolini, secretário de Educação, apresenta o artigo “Gestão escolar e formação de diretores: a experiência do Ceará”, em que expõe o que tem sido feito nesse Estado para o desenvolvimento da prática de gestão democrática em suas escolas. São descritos, nesse contexto, o processo adotado de seleção técnica e política de diretores, a implantação de Núcleo Gestor da Escola e o Plano de Desenvolvimento da Escola, bem como os seus resultados.

Jarbas José Cardoso, em seu artigo “Qualificação da gestão da escola: primeiros passos de um programa de âmbito estadual”, descreve o desenvolvimento de programa de gestão da escola, pelo desenvolvimento de sua autonomia, em Santa Catarina.

Dalva Câmara de Oliveira mostra em “Gestão democrática escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços” os resultados de pesquisa realizada no município de Vitória (ES), sobre os efeitos dos Conselhos Escolares municipais no cotidiano escolar.

Marta Parente e Heloísa Lück revelam o “Mapeamento de estruturas de gestão colegiada em escolas dos sistemas estaduais

de ensino”, em que, a partir de pesquisa realizada, evidenciam a adoção de diferentes mecanismos de gestão colegiada no cotidiano nacional.

Antônio Elizio Pazeto fala sobre “Participação: exigências para a qualificação do gestor e processo permanente de atualização”, analisando condicionantes da gestão da educação, desafios

e implicações da gestão participativa, cultura organizacional em novas bases e exigências e implicações para a qualificação da gestor.

Naura Syria Carapeto Ferreira, em “Gestão democrática da educação para uma formação humana: conceitos e possibilidades”, analisa as limitações da ética liberal em relação à gestão democrática, tendo como finalidade a construção de uma sociedade mais humana.

Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores

Heloísa Lück

Doutora em Educação pela Columbia University, New York; coordenadora nacional da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Renageste/Consed); diretora do Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap/Curitiba).

Este artigo tem por objetivo analisar questões fundamentais e os novos desafios afetos à gestão escolar, em face das novas demandas que a escola enfrenta, no contexto de uma sociedade que se democratiza e se transforma. Muitos destes desafios já se acham reconhecidos conceitualmente embora, em muitos casos, sejam trabalhados apenas genericamente pela comunidade educacional. Sua notoriedade ocorreu principalmente por terem sido propostos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal é o caso da democratização da educação, já anteriormente estabelecida pela Constituição de 1988. No entanto, como sua prática é ainda um livro aberto a experiências consistentes, à construção do conhecimento e à aprendizagem, e dada a sua centralidade para o desenvolvimento de educação de qualidade, trataremos, especialmente, dessas questões. Tendo em vista a complexidade dos processos sociais, suas expressões estão sujeitas a múltiplos significados e interpretações, cabendo, portanto, explorar tantos quantos forem possíveis, de modo a alargar e aprofundar o entendimento das mesmas. Não o devemos fazer, pois, para estabelecer um caráter de comparação excludente ou/e de disputa entre outros significados já expressos, mas para configurar novos desdobramentos sobre as questões. O leitor irá observar em vários artigos apresentados neste *Em Aberto* conceitos como gestão democrática e autonomia da escola, que são aqui também tratados. O objetivo é o de abrir o leque do entendimento sobre essas práticas, ao mesmo tempo que reforçando a análise de certas abordagens. Um novo ângulo, uma ótica diferente, uma variação conceitual ajudam, por certo, a fundamentar melhor a compreensão sobre a realidade e os processos que a constroem.

São objeto deste artigo a mudança de concepção de escola e implicações quanto à gestão, as limitações do modelo estático de escola e de sua direção; a transição de um modelo estático para um paradigma dinâmico; a descentralização, a democratização da gestão escolar e a construção da autonomia da escola, e a formação de gestores escolares.

Mudança de concepção de escola e implicações quanto à sua gestão

Já é lugar comum a afirmação de que vivemos uma época de mudança. Porém, a mudança mais significativa que se pode registrar é a do modo como vemos a realidade e de como dela participamos, estabelecendo sua construção. No geral, em toda a sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a ótica do dividir para conquistar, do perde-ganha, estão ultrapassados, por conduzirem ao desperdício, ao imobilismo, ao ativismo inconseqüente, à desresponsabilização por atos e seus resultados e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições.

Essa mudança de paradigma é marcada por uma forte tendência à adoção de concepções e práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais, com os quais, para determinar as características de produtos e serviços, interagem dirigentes, funcionários e “clientes” ou “usuários”, estabelecendo alianças, redes e parcerias, na busca de soluções de problemas e alargamento de horizontes.

Em meio a essa mudança, não apenas a escola desenvolve essa consciência, como a própria sociedade cobra que o faça. Assim é que a escola se encontra, hoje, no centro de atenções da sociedade. Isto porque se reconhece que a educação, na sociedade globalizada e economia centrada no conhecimento, constitui grande valor estratégico para o desenvolvimento de qualquer sociedade, assim como condição importante para a qualidade de vida das pessoas. Embora esse enfoque não seja plenamente adotado e, quando levado em consideração, seja orientado, ainda, por um velho e já enfraquecido paradigma orientador da cobrança, em vez de participação, ele tem grande impacto sobre o que acontece na escola, que é hoje, mais do que nunca, bombardeada por demandas sociais das mais diversas ordens. Observa-se, também, o interesse de grupos e organizações, no sentido de colaborarem com a escola, constituindo-se essa área, um campo fértil para a realização de parcerias em

prol da educação, para o desenvolvimento da sociedade, e por conseguinte, um grande desafio para os gestores escolares, por exigirem deles novas atenções, conhecimentos e habilidades.

São demandadas mudanças urgentes na escola, a fim de que garanta formação competente de seus alunos, de modo que sejam capazes de enfrentar criativamente, com empreendedorismo e espírito crítico, os problemas cada vez mais complexos da sociedade, conforme indicado na apresentação deste *Em Aberto*. A educação, no contexto escolar, se complexifica e exige esforços redobrados e maior organização do trabalho educacional, assim como participação da comunidade na realização desse empreendimento, a fim de que possa ser efetiva, já que não basta ao estabelecimento de ensino apenas preparar o aluno para níveis mais elevados de escolaridade, uma vez que o que ele precisa é de aprender para compreender a vida, a si mesmo e a sociedade, como condições para ações competentes na prática da cidadania. E o ambiente escolar como um todo deve oferecer-lhe esta experiência.

Educação, portanto, dada sua complexidade e crescente ampliação, já não é vista como responsabilidade exclusiva da escola. A própria sociedade, embora muitas vezes não tenha bem claro de que tipo de educação seus jovens necessitam, já não está mais indiferente ao que ocorre nos estabelecimentos de ensino. Não apenas exige que a escola seja competente e demonstre ao público essa competência, com bons resultados de aprendizagem pelos seus alunos e bom uso de seus recursos, como também começa a se dispor a contribuir para a realização desse processo, assim como a decidir sobre os mesmos. São inúmeros os exemplos de parcerias já existentes no contexto nacional entre organizações não-governamentais e empresas, com a escola, assim como o bom funcionamento de Associações de Pais e Mestres.

Todo esse movimento, alterando o sentido e concepção de educação, de escola e da relação escola/sociedade, tem envolvido um esforço especial de gestão, isto é, de organização da escola, assim como de articulação de seu talento, competência e energia humana, de recursos e processos, com vistas à promoção

de experiências de formação de seus alunos, capazes de transformá-los em cidadãos participativos da sociedade. Trata-se de uma experiência nova, sem parâmetros anteriores para a qual devemos desenvolver sensibilidade, compreensão e habilidades especiais, novos e abertos. Isso porque tudo que dava certo antes está fadado ao fracasso na nova conjuntura (Drucker, 1992).

As limitações do modelo estático de escola e de sua direção

Até bem pouco tempo, o modelo de direção da escola, que se observava como hegemônico, era o de diretor tutelado dos órgãos centrais, sem voz própria, em seu estabelecimento do ensino, para determinar os seus destinos e, em consequência, desresponsabilizado dos resultados de suas ações e respectivos resultados. Seu papel, nesse contexto, era o de guardião e gerente de operações estabelecidas em órgãos centrais. Seu trabalho constituía-se, sobretudo, repassar informações, controlar, supervisionar, “dirigir” o fazer escolar, de acordo com as normas propostas pelo sistema de ensino ou pela mantenedora. Era considerado bom diretor quem cumpria essas obrigações plenamente, de modo a garantir que a escola não fugisse ao estabelecido em âmbito central ou em hierarquia superior. Cabe lembrar que esse procedimento era possível, uma vez que a clientela escolar era mais homogênea, ante a elitização da educação, em vista do que, quem não se adequasse ao sistema, era dele banido. A expulsão explícita ou sutil de alunos da escola foi uma prática aceita como natural. O entendimento que sustentava essa homogeneidade era o de que o participante da escola deve estar disposto a aceitar os modelos de organização estabelecidos e a agir de acordo com eles. Portanto, tensões, contradições e conflitos eram eliminados ou abafados. Os elevadíssimos índices de evasão escolar que marcaram a escola brasileira podem ser também explicados por um esforço no sentido de manter a homogeneidade da clientela escolar.

Essa situação está associada ao entendimento limitado de que a escola é responsabilidade do governo, visto este como uma

entidade superior e externa à sociedade, uma supra-entidade, ao mesmo tempo autoritária e paternalista. A leitura, ao pé da letra da determinação constitucional de que educação é *dever* do Estado, é comumente associada a este entendimento. Segundo ela, portanto, educação é apenas *direito* da sociedade. Essa dissociação entre direitos de uns e deveres de outros, ao perpassar a sociedade como um todo, produz na educação, diretores que não lideram, professores que não ensinam, alunos que não aprendem, todos esperando que o “outro” faça alguma coisa, para resolver os problemas ou dificuldades, inclusive os ocupantes de posições no sistema de ensino.

Segundo essa concepção, adotou-se uma fundamentação teórica de caráter mais normativo, determinada pelo princípio de certo-errado, completo-incompleto, perfeito-imperfeito. Adotou-se o método de administração científica, orientado pelos princípios da racionalidade limitada, da linearidade, da influência estabelecida de fora para dentro, do emprego mecanicista de pessoas e recursos para realizar os objetivos organizacionais, da fragmentação e redução dos processos educacionais a tarefas exercidas sem vida e sem espírito – nem mesmo, muitas vezes, o pedagógico, como é o caso de “corrigir provas”, “dar nota”, dentre outros. Também associada a esta concepção é o entendimento de que o importante é fazer o máximo (preocupação com a dimensão quantitativa) e não o de fazer o melhor e o diferente (preocupação qualitativa). Com esse enfoque, administrar corresponderia a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a unidade e nela intervém de maneira distanciada, até mesmo para manter essa objetividade e a própria autoridade, centrada na figura do diretor. Cabral Neto e Almeida, em artigo neste *Em Aberto* também analisam esta questão.

Estes são alguns *pressupostos* que emergem desse enfoque sobre a realidade:

– A realidade é regular, estável e permanente, sendo dada em caráter absoluto, em vista do que os sistemas de ensino e as organizações escolares não se diferenciam significativamente entre si, cabendo a todos a mesma forma de atuação em suas comunidades.

– O ambiente de trabalho e comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em conseqüência, controláveis por normas e regulamentos, que garantiriam uniformidade de ação.

– Incerteza, ambigüidade, tensão, conflito e crise são encarados como disfunções e como problemas a serem evitados e reprimidos, e não como oportunidades de crescimento e transformação.

– Os sucessos, uma vez alcançados, acumulam-se aos anteriores e mantêm-se por si mesmos, não demandando esforços especiais de manutenção e desenvolvimento.

– A responsabilidade maior do dirigente é a obtenção e a garantia de recursos necessários para o bom funcionamento da unidade, sendo a precariedade de recursos considerada como o maior impedimento à realização do seu trabalho.

– A melhor maneira de administrar é a de fragmentar o trabalho em funções e tarefas que, para serem bem executadas, devem ser atribuídas a diferentes pessoas, que se especializam nelas.

– A objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para a melhoria do trabalho.

– Estratégias e modelos de administração que deram certo não devem ser mudados, como forma de garantir a continuidade do sucesso.

– Os profissionais e usuários das organizações – como é o caso do professor e dos alunos – são considerados como participantes cativos das mesmas, em vista do que aceitariam facilmente as normas impostas, bastando para isso serem cooptados.

– A contrapartida a essa cooptação é o protecionismo a esses participantes, mediante ações paternalistas e condescendentes.

Mediante a orientação por tais pressupostos, resultou uma hierarquização e verticalização dos sistemas de ensino e das escolas, uma desconsideração aos processos sociais neles vigentes, a burocratização dos processos, a fragmentação de ações e sua individualização e, como conseqüência, a desresponsabilização de pessoas em qualquer nível de ação, pelos resultados finais. A eles está associada a administração por comando e controle, centrada na autoridade e distanciada da

implementação de ações, construindo-se, dessa forma, uma cultura de determinismo e dependência.

Dada, no entanto, a crescente complexidade das organizações e dos processos sociais nelas ocorrentes, caracterizada pela diversificação e pluralidade de interesses que envolvem, e a dinâmica das interações no embate desses interesses, não se pode conceber sejam elas geridas pelo enfoque limitado da administração científica, pelo qual, tanto a organização, como as pessoas atuando em seu interior, eram consideradas como componentes de uma máquina a ser manejada e controlada de fora para dentro. Também segundo esse enfoque, os problemas recorrentes seriam sobretudo encarados como carência de insumos, em desconsideração à falta de orientação de seu processo e dinamização da energia social necessária para promovê-lo.

A transição de um modelo estático para um paradigma dinâmico

Os sistemas educacionais, como um todo, e os estabelecimentos de ensino, como unidades sociais especiais, são organismos vivos e dinâmicos, fazendo parte de um contexto socioeconômico-cultural marcado não só pela pluralidade, como pela controvérsia que vêm, também, a se manifestar na escola; portanto, com tais características devem ser também as escolas entendidas. Ao serem vistas como organizações vivas, caracterizadas por uma rede de relações entre todos os elementos que nelas atuam ou interferem direta ou indiretamente, a sua direção demanda um novo enfoque de organização e é a esta necessidade que a gestão escolar procura responder. Ela abrange, portanto, a dinâmica das interações, em decorrência do que o trabalho, como prática social, passa a ser o enfoque orientador da ação de gestão realizada na organização de ensino.

É possível afirmar que, tendo em vista o momento de transição entre esses dois enfoques, a escola se defronta muitas vezes, ainda, com um sistema contraditório em que as forças de tutela ainda se fazem presentes, ao mesmo tempo em que os espaços de abertura são criados, e a escola é instigada a assumir ações

para as quais ainda não desenvolveu a competência necessária. Portanto, a escola e seus dirigentes se defrontam com a necessidade de desenvolver novos conhecimentos, habilidades e atitudes para o que não dispõem mais de modelos e sim de concepções.

Um novo paradigma emerge e se desenvolve sobre a educação, a escola e sua gestão – como, aliás, em todas as áreas de atuação humana: não existe nada mais forte do que uma idéia cujo tempo chegou, em vista do que se trata de um movimento consistente e sem retorno. E a idéia que perpassa todos os segmentos da sociedade é a que demanda espaços de participação (Lück, 1999) associados aos quais estão, inevitavelmente, os esforços de responsabilidade. Há de se dar conta, no contexto da escola, da multiculturalidade de nossa sociedade, da importância e riqueza dessa diversidade, associados à emergência do poder local e reivindicação de esforços de participação.

Em decorrência da situação exposta, muda a fundamentação teórico-metodológica necessária para a orientação e compreensão do trabalho da direção da escola, que passa a ser entendido como um processo de equipe, associado a uma ampla demanda social por participação.

Esse paradigma é marcado, sobretudo, por uma mudança de consciência a respeito da realidade e da relação das pessoas na mesma – se assim não fosse, seria apenas uma mudança de modelos. Essa mudança de consciência está associada à substituição do enfoque de administração, pelo de gestão. Cabe ressaltar que não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual. Portanto, sua prática é promotora de transformações de relações de poder, de práticas e da organização escolar em si, e não de inovações, como costumava acontecer com a administração científica.

Esse novo paradigma é fundamentado pelos seguintes pressupostos:

– A realidade é global, sendo que tudo está relacionado a tudo, direta ou indiretamente, estabelecendo uma rede de fatos, circunstâncias e situações, intimamente interligadas.

– A realidade é dinâmica, sendo construída socialmente, pela forma como as pessoas pensam, agem e interagem.

– O ambiente social e comportamento humano são dinâmicos e por isso imprevisíveis, podendo ser coordenados e orientados e não plenamente controlados. O controle cerceia, a orientação impulsiona.

– Incerteza, ambigüidade, contradições, tensão, conflito e crise são vistos como elementos naturais de qualquer processo social e como condições e oportunidades de crescimento e transformação.

– A busca de realização e sucesso corresponde a um processo e não a uma meta. Não tem limites e gera novos sucessos e realizações que devem, no entanto, ser continuamente buscados pela ação empreendedora.

– A responsabilidade maior do dirigente é a articulação sinérgica do talento, competência e energia humana, pela mobilização contínua para promover uma cultura organizacional orientada para resultados e desenvolvimento.

– Boas experiências realizadas em outros contextos servem apenas como referência e não como modelos, não podendo ser transferidas, tendo em vista a peculiaridade de cada ambiente organizacional.

– As organizações têm vida, desenvolvendo e realizando seus objetivos, apenas mediante a participação conjunta de seus profissionais e usuários, de modo sinérgico.

– A melhor maneira de realizar a gestão de uma organização é a de estabelecer a sinergia, mediante a formação de equipe atuante, levando em consideração o seu ambiente cultural.

– O talento e energia humanos associados são os melhores e mais poderosos recursos para mover uma organização e transformá-la.

A partir de tais pressupostos, emerge o entendimento de que professores, equipe técnico-pedagógica, funcionários, alunos, pais, comunidade, todos, não apenas fazem parte do ambiente cultural, mas o formam e constroem, pelo seu modo de agir, em

vista do que, de sua interação dependem a identidade da escola na comunidade, o seu papel na mesma e os seus resultados. A mudança de consciência implica o reconhecimento desse fator pelos participantes do processo escolar, de sua compreensão ao seu papel em relação ao todo, uma vez que, como lembra Peter Senge (1993, p. 29), “quando os membros de uma organização concentram-se apenas em sua função, eles não se sentem responsáveis pelos resultados”. E essa percepção setorizada tem sido a responsável pelo fracionamento e dissociação das ações escolares e conseqüente diluição do seu trabalho e dos seus efeitos. Todos estão lembrados dos esforços despendidos por inúmeros sistemas de ensino, no sentido de definir e delimitar papéis e funções de profissionais da escola, em vez de descrever suas responsabilidades por resultados.

Segundo este novo paradigma, entende-se que os problemas são globais e complexos, em vista do que ações locais e tópicas, em desconsideração ao conjunto de que fazem parte, são ações inseqüentes, no sentido de transformar a escola e mover sua prática social voltada para o desenvolvimento. Em decorrência, a qualidade da educação não poderia mais ser promovida pelo enfoque administrativo, pelo qual se garantiriam recursos e se promoveriam ações concentradas em determinados focos prioritários e isolados, na expectativa de que viessem a repercutir no conjunto. Portanto, tal entendimento implicaria a realização de ações conjuntas, para as quais todos os participantes do contexto escolar deveriam concorrer (Lück, 1996).

Em acordo com esses pressupostos, um diretor de escola é um gestor da dinâmica social, um mobilizador e orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar-lhe unidade e consistência, na construção do ambiente educacional e promoção segura da formação de seus alunos. Para tanto, em seu trabalho, presta atenção a cada evento, circunstância e ato, como parte de um conjunto de eventos, circunstâncias e atos, considerando-os globalmente, de modo interativo e dinâmico. Tal atitude garante a possibilidade de que “pense grande e aja no pequeno” (Klink, 1993), isto é, que em suas ações localizadas tenha em mente o

conjunto todo da escola e seu papel educacional, não apenas imediato, mas de repercussão no futuro, em acordo com visão estratégica e com amplas políticas educacionais. Implica ter uma visão da escola inserida em sua comunidade, a médio e longo prazo, com horizontes largos.

É no contexto desse entendimento, que emerge o conceito de gestão escolar, que ultrapassa o de administração escolar, por abranger uma série de concepções não abarcadas por este outro, podendo-se citar a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto político-pedagógico, o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva e contraditória das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança e articulação, a compreensão de que a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais praticadas na escola e nos sistemas de ensino.

É a partir dessas questões que conceitos como descentralização, democratização e autonomia da escola se tornam não apenas importantes, mas imprescindíveis. Cabe, portanto, estudá-los e compreendê-los. No artigo de Cabral Neto e Almeida, neste *Em Aberto*, a questão da descentralização é analisada no contexto de reforma do Estado, assim como em sua aplicação no Rio Grande do Norte. O que se apresenta a seguir é, portanto, um outro desdobramento sobre a questão.

A descentralização, a democratização da gestão escolar e a construção da sua autonomia da escola

Como paradigma, é uma visão de mundo que permeia todas as dimensões da ação humana, não se circunscreve a esta ou àquela área, a este ou àquele nível de operação. A realidade atua como um conjunto de peças de dominó colocadas em pé, lado a

lado: ao se empurrar uma, todas as demais irão caindo subsequente-mente. Essa situação ilustra a compreensão da realidade como um sistema, daí por que todos os conceitos seriam inter-relaciona-dos. Mais do que isso ocorre, uma vez que um conceito está, de fato, inserido no outro.

Muito embora as concepções de descentralização, de-mocratização da gestão escolar e autonomia da escola sejam parte de um mesmo corolário, encontramos certos sistemas que buscam o desenvolvimento da democratização da gestão escolar, sem pensar na autonomia do estabelecimento de ensino e sem descentralizar poder para a mesma. Ou que pensam em construir sua autonomia, sem agir no sentido de criar mecanismos sólidos de sua democrati-zação, em vista do que, paradoxalmente, se pode criar a autonomia do autoritarismo local. Por outro lado, ainda, observa-se o esforço de alguns sistemas de ensino, no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, de modo centralizado, o que implica uma contradição paradigmática muito comum, que faz com que os esforços se anulem. Isso porque é comum a prática de se incentivar a promoção de mudanças de cima para baixo, na hierar-quia funcional, de modo que a mudança pretendida é proposta para a escola, não sendo absorvida e praticada por quem a propõe. Em vista disso, sendo implantada linearmente e contrariamente ao seu espírito e propósitos estabelecidos (Lück, 1985).

Em conseqüência, é possível identificar certa diversi-dade de orientações e expressões que manifestam graus de intensi-dade diferentes em relação ao seguimento dos paradigmas. Isso porque o grau de maturidade de diferentes grupos e segmentos varia. É em função disso que podemos afirmar que vivemos em uma condição de transição entre um paradigma e outro, de que resul-tam algumas tensões e contradições próprias do processo.

O processo de descentralização

Por que hoje há tendência à descentralização? Confor-me Ana Luiza Machado (1999, p. 86),

é porque o mundo passa por mudanças muito rápidas. Na verdade, a globalização coloca cada dia um dado novo, cada dia, uma coisa nova. Há necessidade de adaptação e de ces-sante revisão do que está acontecendo. Então, isso gera a necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde a coisa acontece. Porque, até que ele chegue aonde é neces-sário, já houve a mudança, as coisas estão diferentes, e aí aquela decisão já não tem mais sentido.

O movimento de descentralização em educação é in-ternacional (Bullock, Thomas, 1997; Fiske, 1996a, 1996b) e está relacionado com o entendimento de que apenas localmente é pos-sível promover a gestão da escola e do processo educacional pelo qual é responsável, tendo em vista que, sendo a escola uma organi-zação social e o processo educacional que promove, altamente di-nâmico, qualquer esforço centralizado e distante estaria fadado ao fracasso, como de fato, tem-se verificado. Também, é sobretudo como reconhecimento da força dos movimentos democráticos, como con-dição de transformação e desenvolvimento social.

É preciso reconhecer que a descentralização tem sido praticada tendo como pano de fundo não apenas essa perspecti-va de democratização da sociedade, mas também a de promover melhor gestão de processos e recursos e, ainda, como condição de aliviar os organismos centrais que se tornam sobrecarregados com o crescimento exponencial do sistema educativo e a com-plexidade das situações geradas, que inviabilizam o controle cen-tral (Barroso, 1997).

Quando se observa que alguns sistemas de ensino des-centralizam, centralizando, isto é, dando um espaço com uma mão, ao mesmo tempo que tirando outro espaço, com outra, pode-se con-cluir que o princípio que adotam não é o da democratização, mas o de maior racionalidade no emprego de recursos e o de busca de maior rapidez na solução dos problemas. Nesse caso, não se pre-tende o estabelecimento de mudanças significativas nas relações entre sistema e escola, escola e comunidade, dirigentes e professo-

res, professores e alunos – mudanças estas que deveriam estar voltadas para o compartilhamento de decisões (Fiske, 1996a). Nesse caso, pretende-se, tão-somente, estabelecer maior controle sobre a escola, ao mesmo tempo sobrecarregando-a com mais trabalho e maior responsabilidade.

Coordenadores estaduais da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Renageste/Consed), reunidos em Brasília, em setembro de 1997, identificaram que, para ser plena, a democratização da escola deveria passar pela democratização da educação, isto é, do sistema de ensino como um todo, envolvendo os níveis superiores de gestão, que deveriam, também, sofrer o processo de gestão democrática, mediante a participação da comunidade e de representantes das escolas na determinação das decisões que são tomadas nesse âmbito. Somente mediante uma tal prática é que seria possível realizar a verdadeira descentralização proposta. Em pesquisa realizada no Paraná, sobre a implantação de políticas educacionais e implicações quanto a sua gestão (Lück, Schneckenberg, Durli, 1999) foi identificado o anseio de diferentes grupos de interesse, na determinação dessas políticas, e a sua frustração por falta desse espaço. Essa prática implica redefinição dos papéis do Estado, em associação com os da escola e da comunidade, em relação a esta instituição e seu trabalho educacional, mediante o estabelecimento do princípio de coresponsabilidade pelo mesmo. Essa redefinição seria acompanhada de um movimento de desburocratização, uma vez que a existência ou fortalecimento da burocracia estão associados à centralização.

De qualquer modo, esse processo, como todo movimento social, é sujeito a contradições. A contradição evidenciada na educação brasileira não invalida, portanto, o movimento, apenas registra um aspecto natural do mesmo. Conforme indicado por Bullock e Thomas (1997), em seu estudo sobre descentralização, esta se processa simultaneamente com um movimento de centralização, isto é, enquanto se descentralizam certas coisas, centralizam-se outras. É importante registrar que o que comumente se descentralizam são recursos e espaços para a tomada de decisão, mas que, como a cultu-

ra escolar não está criada e estabelecida para fazê-lo, adequadamente, centralizam-se ações no sentido de criar mecanismos de influência sobre a escola para fazê-lo e prestar contas do processo. Barroso (1997, p. 11) afirmou que “O Estado devolve (para as escolas) as táticas, mas conserva as estratégias, ao mesmo tempo que substitui um controle direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados.”

A descentralização da educação é, por certo, um processo extremamente complexo e, quando se considera o caso do Brasil, a questão se complexifica ainda mais, por tratar-se de um País continente, com diversidades regionais muito grandes, com distâncias imensas que caracterizam, também, grande dificuldade de comunicação, apesar de vivermos na era da comunicação mundial em tempo real. Em vista disso, só se pode pensá-la em termos graduais e processuais, mediante conquistas sucessivas. Cabe aqui aplicar os princípios da participação propostos por Pedro Demo (1988), no sentido de que participação é conquista.

Desse modo, “a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado com uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa” (Parente, Lück, 1999, p. 7). Como se trata de um processo que se refere à transferência de competências para outros níveis de governo e de gestão, do poder de decisão sobre os seus próprios processos sociais e os recursos necessários para sua efetivação, implica existência ou construção de competência para tanto, daí porque a impossibilidade da homogeneidade apontada. O nível de maturidade associada à competência dos grupos sociais é fator substancial na determinação da amplitude do processo.

É em decorrência de tal situação que, em muitos casos, pratica-se muito mais a desconcentração, do que propriamente a descentralização, isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de auto-gestão e

autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais. Segundo Florestal e Cooper (1997, p. 32), “desconcentração é ato de conferir autoridade a um agente situado em um nível inferior na mesma hierarquia e localizado mais próximo dos usuários do serviço, com o entendimento de que esses agentes mantêm-se sob o controle hierárquico do governo central.” Nesse caso, não ocorrem a reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, conforme indicado por Barroso (1997), nem a delegação de poderes de autogestão e autodeterminação, na gestão dos processos necessários para realização das políticas educacionais – estas, determinadas no centro, mas mesmo assim, ouvindo a sociedade e com participação de seus vários segmentos.

A desconcentração, pois, parece ser mais o caso praticado no Brasil, em nome da descentralização, estando, no entanto, esse movimento se conduzindo para uma descentralização mais plena.

Conforme, ainda, apontado por Parente e Lück (1999, p. 13),

o que vem ocorrendo na prática educacional brasileira (...) é o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema, para os níveis executivos mais próximos aos seus usuários, ou seja, a descentralização do governo federal para as instâncias subnacionais, onde a União deixa de executar diretamente programas educacionais e estabelece e reforça suas relações com os Estados e os municípios, chegando até ao âmbito da unidade escolar. Da mesma forma, os sistemas estaduais vêm adotando política similar, ou seja, transferem recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais, tanto para o município, quanto diretamente para a escola

A municipalização do ensino e a escolarização da merenda são práticas bem-sucedidas, nesse sentido.

A descentralização é, pois, um processo que se delinea, à medida que vai sendo praticado, constituindo, portanto, uma

ação dinâmica de implantação de política social, visando estabelecer, conforme indicado por Malpica (1994), mudanças nas relações entre o sistema central, pela redistribuição de poder, passando, em conseqüência, as ações centrais, de comando e controle, para coordenação e orientação (descentralização política); pela abertura à autodeterminação no estabelecimento de processos e mecanismos de gestão do cotidiano escolar, de seus recursos e de suas relações com a comunidade (gestão administrativa e financeira). Ainda, conforme apontado por Parente e Lück (1999), conduz a escola à construção de sua identidade institucional, constituída pela formação da capacidade organizacional para elaborar seu projeto educacional (descentralização pedagógica), mediante a gestão compartilhada e a gestão direta de recursos necessários à manutenção do ensino. Portanto, construindo sua autonomia.

A autonomia da escola

Em associação à descentralização, a autonomia da escola é dos conceitos mais mencionados nos programas de gestão promovidos pelos sistemas estaduais de ensino, como também em programas do Ministério de Educação, uma vez que neles está presente, como condição para realizar o princípio constitucional de democratização da gestão escolar. Isto porque a autonomia de gestão da escola, a existência de recursos sob controle local, junto com a liderança pelo diretor e participação da comunidade, são considerados os quatro pilares sobre os quais se assentam a eficácia escolar.

O conceito de autonomia da escola está relacionado com tendências mundiais de globalização e mudança de paradigma que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações dela decorrentes. Descentralização do poder, democratização do ensino, instituição de parcerias, flexibilização de experiências, mobilização social pela educação, sistema de cooperativas, interdisciplinaridade na solução de problemas são estes alguns dos conceitos relacionados com essa mudança. Entende-se, nesse conjunto de concepções, como fundamental, a mobilização de

massa crítica para se promover a transformação e sedimentação de novos referenciais de gestão educacional para que a escola e os sistemas educacionais atendam às novas necessidades de formação social a que a escola deve responder, conforme anteriormente apontado.

A autonomia é uma necessidade, quando a sociedade pressiona as instituições para que realizem mudanças urgentes e consistentes, para que respondam com eficácia e rapidamente às necessidades locais e da sociedade globalizada, em vista do que, aqueles responsáveis pelas ações devem tomar decisões rápidas, de modo que as mudanças ocorram no momento certo, a fim de não se perder o *momentum* de transformação e da realização de objetivos. E esse *momentum* é sobretudo dependente de comprometimento coletivo.

É necessário, no entanto, que se reflita sobre o conceito de autonomia escolar e se explore o seu significado e suas repercussões, uma vez que concepções conflitantes estão sendo expressas, gerando desentendimento e confusão sobre a questão, que, na prática, promovem desarticulação de ações e de propósitos. As duas situações abaixo registradas apontam esse fato.

De um lado, observa-se que, em muitos programas de sistemas educacionais, a autonomia é entendida como o resultado de transferência financeira. Conforme se pronunciou um dirigente educacional, dando notoriedade a essa proposta: “A autonomia é financeira, ou não existe”. Porém, transferência de recursos por si não garante autonomia, uma vez que esta, como processo complexo, depende de uma série de características, e está relacionada com outras áreas como se verá mais adiante. Por outro lado, para muitos diretores, a autonomia é a capacidade de agir independentemente do sistema. A expressão desse entendimento foi observada pela autora em ocasiões diversas em que diretores escolares negavam a autoridade de seu secretário de Educação sobre várias questões, como por exemplo, de solicitar a prestação de contas de resultados de certas ações ou do direito de convocá-los para uma reunião na Secretaria de Educação – iriam consultar as bases para decidir se deveriam ou não comparecer.

Por parte dos sistemas educacionais, os mesmos órgãos que preconizam a autonomia da escola, decretando a eleição do diretor da escola, concedendo as verbas para a autogestão escolar, cerceiam a prática dessa autonomia com normas e regulamentos frequentes sobre operações e não sobre os princípios da qualidade do ensino e seus resultados. O hábito da interferência no cotidiano da escola e do controle sobre a mesma continua vigendo. Em muitos casos, a interferência operacional do sistema sobre a escola é tanta que inviabiliza a sua orientação para implementar seu próprio projeto político-pedagógico, o qual é abandonado, na expectativa das determinações superiores. Por vezes, até mesmo, chegam à escola, de diferentes áreas de ação da Secretaria de Educação, comunicações e demandas conflitantes que confundem e desestimulam a realização de seu projeto de desenvolvimento, promovendo, dessa forma, a imobilização da escola. Tais situações indicam a falta de entendimento do que é autonomia e das implicações para sua realização como uma política do sistema.

O que é a autonomia? Qual o seu âmbito e abrangência? Corresponderia ao total e absoluto desligamento de um poder central? Vamos examinar essa questão.

Por certo, trata-se a autonomia de um conceito complexo, com múltiplas nuances e significados, tantos quantos esforços existem para expressá-la na realidade escolar. Algumas vezes, porém, ela é muito mais uma prática de discurso do que uma expressão concreta em ações objetivas: em outras, representa o discurso utilizado para justificar práticas individualistas e dissociadas do contexto. Mas é fundamental que se desenvolva um entendimento comum sobre o mesmo, uma vez que, a partir dele, são organizados programas de ação que influenciam, explicam e legitimam ações de repercussão social muito grande.

O verbete *autonomia*, conforme propõe o *Dicionário Básico da Língua Portuguesa* (Ferreira, 1995), é “a capacidade de resolver seus próprios problemas”. Tal conceito apresenta uma série de implicações, sendo a mais forte, a de que quem resolve seus próprios problemas não necessita de outrem para ajudá-lo a fazê-

lo. Corresponde, portanto, esse significado, a uma autonomia plena e total desligamento de outros setores. Nesse caso, a escola não necessitaria do governo, nem da comunidade para realizar seu trabalho: seria auto-suficiente. Ora, tal condição é inadequada, em todos os seus aspectos. A escola é uma organização social, instituída pela sociedade e organizada para prestar-lhe um serviço que deve ser, portanto, coordenado e orientado por organismos sociais que detêm esse estatuto, ao mesmo tempo em que se articula com sua comunidade local, de modo a desempenhar sua missão adequadamente. Possivelmente em decorrência desse entendimento é que se receia, na escola, que a sua autonomia venha a resultar em seu abandono pelo governo central.

Poder-se-ia afirmar, portanto, que a escola se situa entre dois contextos de articulação: um central e outro local, sendo interdependente em relação a ambos. Tanto em relação à sua instituição, como ao funcionamento e aos resultados de seu trabalho, a escola, mesmo a de caráter privado, deve à sociedade ampla, representada pelo governo, e a local, representada pela comunidade, prestar contas de sua responsabilidade (definida aliás, socialmente), como deles receber orientações e, no caso da escola pública, recursos compatíveis com suas necessidades de bom funcionamento. Portanto, a escola existe e vive em condição de interdependência com os organismos centrais e locais, necessitando articular-se com os mesmos para garantir sua própria identidade social. No entrejogo desses âmbitos é que a escola constrói a sua autonomia, sendo esta caracterizada, portanto, pela fluidez, em acordo com as tendências e forças do momento.

Como um conceito que explica situações complexas e de múltiplas facetas, autonomia não pode ser explicada simplesmente pelo senso comum do dicionário. Precisa ser articulado de modo especial, para explicar um processo que se pretende construir na escola. Conceituar e explicar os múltiplos e complexos desdobramentos de seu significado implica, pois, delinear o que se pretende promover e se promove na escola, que identidade essa instituição constrói e pretende construir, que tipo de relação existe entre a mes-

ma, sua comunidade e os órgãos centrais. Os desdobramentos políticos e sociológicos do conceito são, portanto, múltiplos.

Estabelece-se, neste documento, que autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Autonomia é a característica de um processo de gestão participativa que se expressa, quando se assume com competência a responsabilidade social de promover a formação de jovens adequada às demandas de uma sociedade democrática em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas. Trata-se de um conceito que se realiza dinamicamente, num *continuum* fluido, conforme as manifestações de participação local, no entrecchoque com a determinação externa. O mesmo abrange a mudança de um princípio de uniformidade, ditada por regras e regulamentos, para o princípio de unidade, orientada por princípios e diretrizes.

A autonomia não se resume, portanto, à questão financeira, nem é mais significativa nessa dimensão, e sim na política, isto é, no que se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas e usar o talento e a competência coletivamente organizada e articulada, para a resolução dos problemas e desafios educacionais, assumindo a responsabilidade pelos resultados dessas ações, vale dizer, apropriando-se de seu significado e de sua autoria. Portanto, a descentralização é um meio e não um fim, na construção da autonomia, assim como esta é, também, um meio para a formação democrática dos alunos.

Sustenta esse posicionamento a compreensão de que todos os problemas relacionados com a educação são problemas de coletividade, não são problemas exclusivamente de governo. Em conseqüência, as soluções para os mesmos devem ser buscadas em conjunto, levando em conta a reflexão coletiva sobre a realidade e a necessidade de negociação e o convencimento local para sua efetivação, o que só pode ser praticado, mediante o espaço de autonomia. Cabe lembrar aqui, que tomada de decisão, antes e acima

de tudo, corresponde ao estabelecimento de um firme e resolutivo compromisso de ação, sem o qual o que se necessita e espera-se, não se converte em realidade; não é, portanto, uma formalização de intenções ou de expectativas (Lück, 1999). Vale dizer que, associada a essa tomada de decisão, devem estar presentes o empreendedorismo e a proatividade, uma vez que na sua ausência nada se realiza.

Para a prática da autonomia escolar, alguns mecanismos são explicitados: existência de estrutura de gestão colegiada, que garante a gestão compartilhada; a eleição de diretores e a ação em torno de um projeto político-pedagógico.

Quanto à estrutura de gestão colegiada, o próprio Ministério da Educação (MEC) orientou a organização dessas estruturas, com o objetivo de sistematizar e ordenar a formação desses mecanismos de gestão, denominando-os genericamente como Unidade Executora, cuja responsabilidade precípua seria a de receber, executar e gerir recursos financeiros da unidade escolar:

A Unidade Executora é uma denominação genérica, adotada para referir-se às diversas nomenclaturas, encontradas em todo território nacional para designar entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculados à escola, tendo como objetivo a gestão dos recursos financeiros, transferidos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Não importa qual a denominação que a unidade escolar e a comunidade escolham para a Unidade Executora, seja ela Associação, Caixa Escolar, Círculo de Pais e outras. O princípio básico é a busca da promoção da autonomia da escola e participação da comunidade, em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira (Brasil, 1997).

Mediante a existência dessa unidade, a escola estaria apta a receber, diretamente do MEC, recursos financeiros para suas necessidades cotidianas. Também muitos Estados repassam recursos diretamente para suas escolas. O Estado de Tocantins criou o

Programa Escola Autônoma, pelo qual a Secretaria de Educação repassa mensalmente, via convênio com as associações de apoio às escolas públicas, com as cooperativas educacionais e com as entidades filantrópicas e religiosas, recursos financeiros para a aquisição de materiais, equipamentos e para a manutenção do ensino, de forma geral. O critério para o valor dos repasses tem como base o número de alunos matriculados e que freqüentam cada unidade escolar (Gestão em Rede, 1999). Observa-se, nessas iniciativas, a acentuação à dimensão financeira para promover a autonomia, e não a mudança das relações recíprocas, de modo a construir a mutualidade de compromissos. O artigo de Parente e Lück, neste *Em Aberto* analisa a distribuição dessas estruturas de gestão colegiada no contexto nacional.

A respeito dos mecanismos de eleição de diretor, o movimento de descentralização e construção da autonomia da escola passou, no Brasil, pela adoção de mecanismos diferenciados de provimento do cargo de diretor da escola, em contrapartida à prática tradicional de indicação por políticos, filtrada e referendada pelos órgãos centrais. Assim é que

a escolha do diretor escolar, pela via da eleição direta e com a participação da comunidade, vem se constituindo e ampliando-se como mecanismo de seleção diretamente ligado à democratização da educação e da escola pública, visando assegurar, também, a participação das famílias no processo de gestão da educação de seus filhos (Parente, Lück, 1999, p. 37).

Essa eleição teve início no Estado do Paraná, em 1984, sendo praticada em 17 Estados brasileiros. Não há, no entanto, resultados gerais e consistentes que demonstrem a efetividade desse mecanismo na prática efetiva de gestão democrática, tendo sido até mesmo identificada a intensificação do autoritarismo da gestão escolar por diretores eleitos, em certos casos. Cabe lembrar que não é a eleição em si que democratiza, mas sim o que ela representaria

como parte de um processo participativo global, do qual ela seria apenas um momento significativo. Ao se promover a eleição de dirigentes, estar-se-ia delineando uma proposta de escola, de estilo de gestão e firmando compromissos coletivos para levá-los a efeito. Esse entendimento, no entanto, não se tem manifestado no conjunto das escolas, como em geral não se manifesta em nossa prática de escolha de nossos dirigentes e legisladores: os elegemos e nos descompromissamos de qualquer participação, mesmo a de acompanhamento das ações necessárias que tomem para pôr em prática essa política.

Conforme analisado por Paro (1996, p. 130),

a aspiração de que com a introdução da eleição, as relações na escola se dariam de forma harmoniosa e de que as práticas clientelistas desapareceriam, mostrou-se ingênua e irrealista, posto que a eleição de diretores, como todo instrumento de democracia, não garante o desaparecimento de conflitos. Constitui apenas uma forma de permitir que eles venham à tona e estejam ao alcance da ação de pessoas e grupos para resolvê-los.

Trata-se, portanto, de uma área de atuação sobre a qual muito temos a aprender: como eleger o melhor e mais competente profissional disponível para o cargo, como superar os interesses individuais e de grupos isolados, na busca do bem social e da qualidade da educação, como manter o compromisso coletivo e a mobilização social em torno da escola, para além da ocasião das eleições.

A decisão pelo judiciário, de apontar a inconstitucionalidade da realização de eleição para o provimento do cargo de diretores de escola, tem promovido uma retração na expansão dessa prática (Paro, 1996) e fortalecido uma tendência de, sem perder de vista os esforços pela democratização da escola e de sua gestão, promover critérios de seleção de diretores que passem pela demonstração de competências para o exercício desse trabalho (critérios técnicos). Este é o caso de sete Estados brasileiros, onde são

realizados concursos, provas, exames de competência profissional, associados ou não, à participação em cursos de capacitação. A adoção desses critérios, que não são incompatíveis com a eleição, estaria de acordo com a necessidade de a escola, para se tornar efetivamente autônoma, ser dirigida com competência e demonstrar sua efetividade. É necessário, portanto, cuidar para que não se perca, com essa medida, o movimento de mobilização em torno da escola, que se desenvolve, ainda que de forma incipiente.

Muitas escolas elegeram seus diretores, receberam dinheiro para cobrir seus gastos cotidianos e, nem por isso, tornaram-se autônomas. Tais mecanismos não são, portanto, em si, garantias de prática autônoma, conforme anteriormente já apontado. Para tanto, é necessário vontade política das bases em assumir, com competência, as responsabilidades correspondentes. Muitas escolas se queixam de não terem espaço ou não se considerarem à vontade para tomarem decisões e agirem autonomamente para resolver seus problemas. No entanto, buscam normas e regulamentos da hierarquia superior para realizar, com maior segurança, o trabalho de gestão. É importante ressaltar que autonomia não se constrói com normas e regulamentos e sim com princípios e estratégias, que estabelecem uma concepção e uma direção que delimitam e qualificam as ações, ficando as operações e procedimentos abertos às circunstâncias específicas do momento e do contexto. Quando tudo deve ser regulado e normatizado, cerceia-se o espaço da iniciativa, da criatividade, do discernimento necessários para o atendimento da dinâmica social que o processo educacional envolve, o que demanda, por sua vez, abertura ao novo, ao inesperado, até mesmo ao risco. Não há modelos para o exercício da autonomia, em vista do que, em cada escola e em cada momento de sua história, ela se expressa de uma forma. Trata-se, pois, de um movimento, de um processo, cabendo aqui lembrar, como imagem, a representação do poeta espanhol Antonio Machado: “Caminhante, não há caminho, faz-se caminho ao caminhar”.

Também no contexto da escola aparece a contradição natural em todo processo social: de um lado, o desejo de ser autô-

noma, a necessidade de assumir seus próprios destinos e responsabilidades sobre seus atos, o reconhecimento da importância de abrir a escola para a comunidade, e de outro lado, o receio de assumir responsabilidades e o medo de que o Estado a deixe sozinha e o temor de perder o controle sobre seu processo.

A prática da autonomia demanda, por parte dos gestores da escola e de sua comunidade, assim como dos responsáveis e agentes do sistema de ensino, um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorializados, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para os alunos. Tal prática é o antídoto para vencer os medos e receios. E as escolas e os sistemas que se iniciam nesse processo tomam iniciativas e constroem sua autonomia, dessa forma, construindo sua credibilidade e desenvolvendo sua competência pedagógica e social.

O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, instituído em 1998 pelo Consed, identificou, dentre os seus 98 casos premiados nesse primeiro ano do Prêmio, esforços realizados no sentido de, pela gestão compartilhada, pela busca criativa de resolução de problemas e realização dos propósitos educacionais da escola, pelo desenvolvimento do seu projeto pedagógico, em parceria com a comunidade, que a construção da autonomia escolar seja um processo em franco desenvolvimento nas escolas brasileiras e que a qualidade do ensino esteja em íntima relação com esse processo. A continuidade do Prêmio, centrado na gestão democrática, promoverá, concomitantemente, a estimulação a essa prática, assim como o seu registro e a sua divulgação.

O que não é a autonomia

Como um conceito complexo, a autonomia demanda, conforme anteriormente indicado, um conjunto de fatores concomitantes para que seja caracterizada como um movimento dirigido para a tomada de decisão e assunção de responsabilidades pela escola e sua comunidade. Por conseguinte, esforços no

sentido de realizar um aspecto e não outro deixam de caracterizar um movimento dirigido à construção da autonomia escolar. Por exemplo, não é construção da autonomia, quando são considerados isoladamente:

- a transferência de responsabilidade do sistema de ensino para a escola, o que corresponderia à desresponsabilização do sistema quanto aos destinos da escola e suas condições de atuação;
- a pulverização do sistema de ensino, pela crescente diferenciação entre as escolas, em decorrência de sua ação autônoma, o que inviabilizaria a unidade do sistema e, portanto, o princípio de equidade, que o sistema deve promover;
- a transferência de recursos financeiros e cobrança de sua aplicação, sem transformação das relações de poder e criação de práticas participativas bidirecionais;
- a eleição de diretores, sem comprometimento coletivo da comunidade escolar com a implementação de um projeto político pedagógico;
- o aligeiramento, diluição e enfraquecimento das responsabilidades e papel do Estado na educação, em vez de sua redefinição e fortalecimento.

Por outro lado, cabe ressaltar que, sem responsabilização, instala-se a anarquia em nome da autonomia. A sua construção pressupõe a obediência e o seguimento a políticas nacionais, estaduais e locais de desenvolvimento da educação, a fim de que se possa estabelecer unidade e direção coordenada nos respectivos sistemas.

Dimensões da autonomia

A autonomia tem várias dimensões, podendo-se evidenciar, de modo especial, a financeira, a política, a administrativa e a pedagógica. Trata-se de quatro eixos que devem ser desenvolvidos concomitantemente, de modo interdependente e a se reforçam reciprocamente. Essa autonomia se constrói com autoridade, isto é, com o sentido de autoria competente. Trata-se de uma auto-

ridade intelectual (conceitual e técnica), política (capacidade de repartir poder), social (capacidade de liderar) e técnica (capacidade de produzir resultados e monitorá-los). Assim como uma cadeira de quatro pernas, sem um delas perderia sua função, do mesmo modo, a falta de equilíbrio no desenvolvimento desses quatro eixos desarticulava o desenvolvimento da autonomia da escola, prejudicando a realização de sua função.

Características da construção da autonomia

A efetivação da autonomia escolar está associada a uma série de características, umas ocorrendo como desdobramento de outras, tal como num mosaico que só faz sentido visto pelo conjunto. Dentre essas características ressaltam, como significativas em seu processo, as seguintes:

Autonomia é construção

A autonomia é um processo que se constrói no dia-a-dia, mediante ação coletiva competente e responsável, realizada mediante a superação de naturais ambigüidades, contradições e conflitos. Para orientá-la, portanto, bastam diretrizes, princípios e estratégias, sendo normas e regulamentos inócuos e até mesmo contraproducentes, uma vez que limitam a participação e a criatividade necessárias para a construção social. Trata-se de uma construção processual, sem planta pré-traçada.

Autonomia é ampliação das bases do processo decisório

Ao se construir a autonomia da escola, amplia-se, até mesmo para fora do estabelecimento de ensino, o poder de decisão sobre o seu trabalho. Esse processo de decisão torna-se, desse modo, mais amplo e complexo, por levar em consideração múltiplos as-

pectos que constituem o tecido social, e por articular diversos grupos de interesse. Não consiste na divisão limitada de poder e sim na expansão do mesmo, tal como ocorre nas células.

Autonomia é um processo de mão dupla e de interdependência

Não se constrói a autonomia da escola senão mediante um entendimento recíproco entre dirigentes do sistema e dirigentes escolares, entre estes e a comunidade escolar (incluindo os pais) a respeito de que tipo de educação a escola deve promover e de como todos, em conjunto, vão agir para realizá-la. Não se trata, portanto, de um processo de repartir responsabilidades, mas de desdobrá-las, ampliando-as e compartilhando-as.

Autonomia e heteronomia se complementam

Autonomia da escola não significa total e absoluta capacidade e direito de condução de seus próprios destinos, em desconsideração ao contexto de que a escola faz parte. Tal situação seria irreal na dimensão social. A interdependência é a regra geral que rege todas as organizações sociais. Por conseguinte, a heteronomia, isto é, a determinação externa dos seus destinos, sempre estará legitimamente presente na gestão da escola, tanto pública, quanto privada, estabelecendo, com a autonomia, um equilíbrio dinâmico nos sistemas de ensino e suas escolas. Isso porque, a autonomia “é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre os diversos detentores de influência (externa e interna)” (Barroso, 1996, p. 186).

Autonomia pressupõe um processo de mediação

Dados os conflitos, as contradições e as tensões decorrentes do próprio processo de aprender a trabalhar de forma com-

partilhada, o exercício da prática de autonomia implica a necessidade da prática de mediação que envolve saber equilibrar interesses diversos, sem desconsiderá-los. A mediação implica um processo de ganha-ganha, em que todos os segmentos envolvidos têm suas necessidades mais importantes reconhecidas e atendidas, assim como contribuem, com sua competência, para a efetivação da educação.

Autonomia é um processo contraditório

Como a liberdade e a flexibilidade são componentes imprescindíveis para a construção da autonomia, que se processa mediante o envolvimento de grupos que expressam diferentes interesses, é natural que seja um processo acompanhado de manifestações contraditórias. Estas, fazem parte do processo e saber utilizar a sua energia e reconhecer as suas tendências é condição para o bom encaminhamento do processo.

Autonomia implica responsabilização

Não ocorre autonomia quando não existe a capacidade de assumir responsabilidades, isto é, de responder por suas ações, de prestar contas de seus atos, de realizar seus compromissos e de estar comprometido com eles, de modo a enfrentar reveses e dificuldades. Conseqüentemente, a intensidade da autonomia está diretamente relacionada com a intensidade dessa responsabilização, que exige uma atitude crítica e reflexiva sobre os processos e resultados de cada escola (Góis, 1997).

Autonomia é transparência

Não basta assumir uma responsabilidade. É preciso dar conta dela e prestar contas para a sociedade do que é feito em seu nome. Em vista disso, a sua prática envolve monitoramento, avaliação e comunicação de ações e seus resul-

tados. Em última instância, autonomia e transparência implicam abrir a “caixa-preta” da escola, para a comunidade e a do sistema de ensino, para a sociedade.

Autonomia é expressão de cidadania

A consciência de que, vivendo em um contexto, temos em relação a ele, direitos que se justificam pelos deveres assumidos, é pré-condição para a efetivação da autonomia, daí por que é uma expressão de cidadania. Quando a escola se propõe a promover a cidadania crítica e competente em seus alunos, emerge como condição natural para a realização desse objetivo, a construção de sua autonomia, processo por si só pedagógico, em cuja expressão se articulam direitos e deveres. Quando, e à medida que se constrói a autonomia da escola, os alunos aprendem, vivendo nesse ambiente, o espírito da cidadania.

Autonomia é um processo de articulação entre os âmbitos macro e micro

Autonomia não é um processo interno à escola, mas sim, um princípio que deve permear todo o sistema e até mesmo a sociedade. É por isso que não se realiza autonomia por decreto, nem se delega condições de autonomia. Para ser plena, necessita de que no âmbito macro de gestão, que tanta influência exerce sobre a escola, não apenas por suas regulamentações e determinações, mas por seu modo de ser e de fazer, adote-se a prática da construção de sua própria autonomia, que implica sua responsabilização pelo todo.

Autonomia implica gestão democrática

Autonomia é um processo coletivo e participativo de compartilhamento de responsabilidades, emergentes do estabelecimento conjunto de decisões. Não se trata, na efetivação desse

processo, de a escola ser autônoma *para* alguém, para algum grupo, mas de ser autônoma *com* todos, em nome da sociedade, desse modo caracterizando-se como gestão democrática, isto é, uma gestão compartilhada e participativa.

A gestão democrática implica a participação de todos os segmentos da unidade escolar, a elaboração e execução do plano de desenvolvimento da escola, de forma articulada, para realizar uma proposta educacional compatível com as amplas necessidades sociais.

A democratização da gestão escolar

A autonomia e a descentralização constituem-se um binômio construído reciprocamente, mediante processos de democratização, isto é, tendo a prática democrática como centro. Portanto, tudo que foi até agora descrito em relação àqueles processos, refere-se, por tabela, à gestão democrática. Cabe, no entanto, evidenciar alguns aspectos.

Conforme Kosik (1976, p. 18) evidenciou, “a realidade pode ser mudada só porque e só na medida que nós mesmos a produzimos, e na medida que saibamos que é produzida por nós.” Tal compreensão é o fundamento da gestão democrática, que pressupõe a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas, analisando situações, decidindo sobre o seu encaminhamento e agindo sobre elas, em conjunto. Desse trabalho compartilhado, orientado por uma vontade coletiva, cria-se um processo de construção de uma escola competente compromissada com a sociedade.

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consistente pela qual os membros da escola reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e dos seus resultados. Esse poder seria resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe dizem respeito (Lück, 1998).

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles fazem parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade social; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente.

Esse ambiente participativo dá às pessoas a oportunidade de controlar o próprio trabalho, ao mesmo tempo que se sentem parte orgânica de uma realidade e não apenas apêndice da mesma ou um mero instrumento para a realização dos seus objetivos institucionais.

Orientação para resultados, monitoramento e avaliação: uma condição para a autonomia e a democratização da escola

As questões da gestão democrática, da descentralização e da autonomia da escola estão presentes, sobretudo, na literatura dirigida à escola pública. É relativamente grande a produção sobre a gestão democrática e a participação. A ênfase é a de subsidiar a escola para uma mudança de mentalidade e atitude, sem a qual essa organização não poderia ser efetiva em seu papel social. Essa literatura tende, no entanto, a ignorar e algumas vezes até mesmo a rejeitar um outro enfoque da gestão, que parece dirigir-se à escola particular: o enfoque sobre a melhoria do ensino, a qualidade e o controle dos resultados pelo monitoramento e avaliação. Um grupo da literatura enfoca os processos políticos e outro, os resultados, de maneira dissociada e como aspectos estanques e isolados entre si. Há até mesmo o entendimento de que a preocupação com estes aspectos estaria em oposição aos anteriores, uma vez que os mesmos serviriam a uma política neoliberal de governo, que expropriaria as unidades sociais de sua produção e do seu saber.

É importante ressaltar que a articulação dessas duas dimensões é fundamental para que a escola possa realizar o seu papel social. Isso porque de nada adiantariam seus processos sociais de participação voltados para si próprios e obtidos a qualquer custo, mas sim pelos resultados que possam promover em termos educacionais. Propõe-se que a gestão da escola seja democrática porque se entende que a escola assim o seja para que possa promover a formação para a cidadania. E essa formação é plena não apenas mediante uma nova mentalidade e atitudes; ela necessita, para sua expressão, de conhecimentos e habilidades, que tornam as pessoas capazes de agir com proficiência. Isso porque de nada valem as boas idéias sem que sejam traduzidas em ações competentes e conseqüentes. É a ação que transforma a realidade e não a contemplação. As idéias não têm valor por si próprias, mas por sua capacidade de impulsionar a ação para promover resultados desejados. E estas devem ser monitoradas e avaliadas, a fim de que se possa evidenciar ao público os seus resultados e se ter parâmetros para o prosseguimento das ações.

O desenvolvimento da escola e a realização de seu trabalho têm um rumo, propõem a realização de objetivos e, para tanto, há a necessidade de definição clara e objetiva de seus resultados finais e intermediários, que devem ser acompanhados e avaliados, visando à necessária correção, quando for o caso; o cuidado com o ritmo de trabalho, que deve se manter constante; a identificação de problemas a serem contornados; o uso adequado de recursos; o estabelecimento da relação custo-benefício e a identificação de novas perspectivas de ação.

Em conseqüência, o monitoramento e a auto-avaliação se constituem responsabilidade pública da gestão democrática. É ela que estabelece a credibilidade da escola e da educação, que tanto carecem de reconhecimento público para sua revitalização. Aliás, a própria legitimidade da escola depende desse processo (Gadotti, 1997).

É com esse enfoque em mente que o Consed promoveu o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, que obje-

tiva oferecer às escolas um estímulo e uma orientação para a realização de sua auto-avaliação, como um processo participativo e, portanto, por si só, pedagógico. Há de se reconhecer que a avaliação é um importante e imprescindível instrumento de gestão. “Processo de avaliação é uma oportunidade de aprendizado e evolução. Ele é, antes de tudo, um processo pedagógico. Seus resultados devem servir de referência para a adoção de práticas para a melhoria de processos e resultados da escola” (Conselho Nacional de Secretários de Educação, 1999, p. 15).

Essa auto-avaliação abrange cinco categorias de análise, sendo quatro delas voltadas para processos e uma delas, voltada para resultados, que legitimariam os processos. Estes são os de gestão participativa; gestão pedagógica; gestão de pessoas; gestão de serviços de apoio; recursos físicos e financeiros, todos eles interdependentes na realidade, separados apenas para fins de avaliação.

A auto-avaliação de resultados no contexto do Prêmio envolve a identificação da medida em que são alcançados pela escola os objetivos e metas definidos no seu projeto pedagógico; o acompanhamento e gerenciamento de índices de acesso, permanência, aprovação e aproveitamento escolar de seus alunos; a verificação de avanços nos indicadores de eficiência e eficácia relativos ao uso e aplicação de seus recursos financeiros; o uso de referências e indicadores de outras escolas para comparação com os próprios.

Portanto, o que se evidencia como importante é uma prática democrática orientada pela eficácia e eficiência, continuamente monitoradas e avaliadas. Como a democratização da gestão escolar é uma proposta de mudança cultural, conforme indicado por Ghanem (1998, p. 154), é importante ter em mente que não deve ser lenta e sim consistente: “O tempo que ela durar depende diretamente do que fizermos para que ela aconteça”.

A formação de gestores escolares

O movimento pelo aumento da competência da escola exige maior competência de sua gestão, em vista do que, a forma-

ção de gestores escolares passa a ser uma necessidade e um desafio para os sistemas de ensino. Sabe-se que, em geral, a formação básica dos dirigentes escolares não se assenta sobre essa área específica de atuação e que, mesmo quando estes profissionais a têm, ela tende a ser livre e conceitual, uma vez que esta é, em geral, a característica dos cursos superiores na área social.

A formação inicial, em nível superior, de gestores escolares esteve, desde a reforma do curso de Pedagogia, afeta a esse âmbito de formação, mediante a oferta da habilitação em Administração Escolar. O MEC propunha, na década de 70, que todos os cargos de diretor de escola viessem a ser ocupados por profissionais formados neste curso. No entanto, com a abertura política na década de 80 e a introdução da prática de eleição para esse cargo, diminuiu acentuadamente a procura desses cursos que, por falta de alunos, tornaram-se inviáveis. Houve, no entanto, um movimento no sentido de ofertar cursos de especialização em gestão educacional, muito procurado por profissionais já no exercício dessas funções, porém, com um número relativamente pequeno de vagas.

No contexto das instituições de ensino superior, portanto, o que se observa é uma oferta insuficiente de oportunidades para a formação inicial de gestores escolares.

Recaem, portanto, sobre os sistemas de ensino a tarefa e a responsabilidade de promover, organizar e até mesmo, como acontece em muitos casos, realizar cursos de capacitação para a preparação de diretores escolares. Essa responsabilidade se torna mais marcante quando se evidencia a necessidade de formação contínua, complementarmente à formação inicial (Machado, 1999), como condição para acentuar o processo de profissionalização de gestores, de modo que enfrentem os novos desafios a que estão sujeitas as escolas e os sistemas de ensino.

É evidente que nenhum sistema de ensino, nenhuma escola pode ser melhor que a habilidade de seus dirigentes. De pouco adiantam a melhoria do currículo formal, a introdução de métodos e técnicas inovadores, por exemplo, caso os mesmos não sejam acompanhados de um esforço de capacitação dos dirigentes nesses

processos. Essa capacitação, aliás, constitui-se um processo aberto, de formação continuada e permanente.

Não se pode esperar mais que os dirigentes escolares aprendam em serviço, pelo ensaio e erro, sobre como resolver conflitos e atuar convenientemente em situações de tensão, como desenvolver trabalho em equipe, como monitorar resultados, como planejar e implementar o projeto político pedagógico da escola, como promover a integração escola-comunidade, como criar novas alternativas de gestão, como realizar negociações, como mobilizar e manter mobilizados atores na realização das ações educacionais, como manter um processo de comunicação e diálogo abertos, como estabelecer unidade na diversidade, como planejar e coordenar reuniões eficazes, como articular interesses diferentes, etc. Os resultados da ineficácia dessa ação são tão sérios em termos individuais, organizacionais e sociais, que não se pode continuar com essa prática. A responsabilidade educacional exige profissionalismo.

O trabalho de gestão escolar exige, pois, o exercício de múltiplas competências específicas e dos mais variados matizes. O artigo de Castro, neste *Em Aberto*, que relata uma pesquisa em sistemas municipais de ensino, apresenta, de maneira viva e contundente, as demandas diversas de competência a ser apresentada pelo diretor. A sua diversidade é um desafio para os gestores, cabendo também aos sistemas, organizar experiências capazes de orientá-los nesse processo.

Considerando-se, de um lado, essa multiplicidade de competências, e de outro, a dinâmica constante das situações, que impõe novos desdobramentos e novos desafios ao gestor, não se pode deixar de considerar como fundamental para a formação de gestores, um processo de formação continuada, em serviço, além de programas específicos e concentrados, como é o caso da formação em cursos de Pedagogia e em cursos de pós-graduação, assim como os freqüentes cursos de extensão oferecidos e/ou patrocinados pelos sistemas de ensino.

O artigo citado, ao demonstrar as pressões e tensões cotidianas por que passa um diretor escolar, torna claro que, sem

competências específicas, de acordo com um modelo de gestão que articule todas as demandas, o diretor age conforme as pressões, podendo ser dominado por elas, em vez de agir sobre elas para fazer avançar, com unidade, a organização escolar.

Como de nada valem as boas idéias, se não forem colocadas em ação, os programas de formação, para serem eficazes, deverão ser realizados de modo a articular teoria e prática, constituindo-se uma verdadeira práxis, tal como indicado por Machado, em artigo sobre formação de gestores neste *Em Aberto*. Tem-se verificado que, em geral, são baixos os retornos de programa de capacitação em termos de transformação da realidade. É preciso que estes cursos superem uma série de limitações comumente detectadas em relação a cursos de formação profissional na área da educação, analisadas conforme a seguir.

Programas pautados em generalizações

Verifica-se que os programas de capacitação profissional são, via de regra, organizados por órgãos centrais, cuja tendência, dada a sua concepção macrossistêmica e seu distanciamento do dia-a-dia das escolas, é a de considerar a problemática educacional em seu caráter genérico e amplo, do que resulta um conteúdo abstrato e desligado da realidade. Sabe-se que generalizações explicam o todo, mas não necessariamente cada caso específico que compõe esse todo.

A esse respeito, mediante a realização de ampla pesquisa sobre programas de capacitação de profissionais da educação, Sarason, citado por Lück (1985) indica que, nos cursos de preparação e reciclagem de profissionais para a educação, não se levam em consideração as funções específicas que o profissional deve desempenhar e, conseqüentemente, o desenvolvimento de capacidades para assumi-las com segurança.

O drama de “tocar a escola” tal como um diretor qualificou seu trabalho, exige, conforme indicado pelo mesmo, o entendimento de seus aspectos específicos e processuais, para o que genera-

lidades de pouco adiantam. Ilustrações extraordinárias sobre essa questão são apresentadas no artigo de Castro, neste número do *Em Aberto*, dos quais emerge o entendimento de que a especificidade do trabalho do diretor demanda atenção especial e para a qual não dispomos ainda de literatura descritiva de estudos de caso, capazes de iluminar tais questões e de possibilitar o estudo objetivo sobre elas. Registramos, como caso raro, a publicação do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (1995).

Distanciamento entre teoria e prática

Esse distanciamento está associado a uma separação entre pensar e fazer, entre teoria e prática, que se expressa nos programas de capacitação, em vista do que as idéias e concepções são consideradas como belos discursos, mas impossíveis de se colocar em prática. É comum, em programas de capacitação, ouvir-se algum participante expressar que “na prática, a teoria é outra”. Tal entendimento se explica justamente pelo caráter teorizante, conteudista e livresco dos programas de formação, sem o cuidado de evidenciar, por meio de situações que sejam simuladas, por dramatizações, ou estudos de caso e outros exercícios, a aplicação e a expressão na realidade, das concepções teóricas tratadas.

O distanciamento ocorre, no entanto, quando os cursos focalizam conhecimentos, centram-se em conteúdos formais, deixando de lado os componentes necessários para o desempenho profissional que são as habilidades – o saber fazer – e as atitudes – o predispor-se a fazer. Por conseguinte, cursos assim organizados são orientados mais para a cognição e menos para a competência. Segundo esse enfoque, o que é considerado importante é que as idéias tratadas tenham consistência interna, isto é, sejam logicamente encadeadas entre si e não que tenham consistência externa, isto é, que sejam consistentes e adequadas para explicar e orientar a ação na escola.

É preciso que não se perca a compreensão de que a teoria é a descrição e explicação da prática, em vista do que os seus

atores não só podem, como devem realizar teorizações sobre sua atuação. Os programas de capacitação, ao associar teoria e prática, deveriam focalizar o desenvolvimento de habilidades, pelo diretor, para se tornar sujeito nesse processo, um construtor de conhecimentos sobre o seu fazer no contexto da escola e sua comunidade. Dever-se-ia, portanto, considerar a relação teoria e prática em uma forma recíproca.

Descontextualização dos conteúdos

Os conteúdos organizados e tratados nos cursos de formação tendem a ser descontextualizados, como se existissem por si próprios, em vista do que adquirem características artificiais. Não parecem referir-se a situações reais e concretas e, por isso, deixam de interessar aos gestores como algo referente à sua prática. É muito comum observar também, que os cursos de capacitação de gestores tendem a apresentar conteúdo de caráter normativo, em vista do que tensões, conflitos, resistências não são levados em consideração.

Diante de tal situação, é muito difícil manter o interesse, a motivação e o envolvimento dos cursistas no desenvolvimento das aulas. Quando eles não se vêem em relação ao objeto do curso, não vêem a realidade concreta e objetiva de sua atuação e não conseguem construir imagens em relação às questões tratadas, desligam-se de acompanhar as aulas e, portanto, de aprender.

Enfoque no indivíduo

Os cursos tendem a partir do pressuposto de que as pessoas atuam individualmente e que irão transferir para a sua prática os conteúdos tratados. Tal pressuposto tem-se demonstrado como falso, uma vez que não leva em consideração o fato de que, para promover alguma mudança no contexto escolar, é necessário haver muita liderança e habilidade de mobilização de equipe, o que, em geral, não é desenvolvido nos cursos realizados. Estes ten-

dem a considerar alunos como indivíduos e quando procuram desenvolver neles habilidades, são habilidades individuais. Conforme Katz e Kahn (1975) apontam, falham por confundir mudanças individuais com modificações organizacionais, que são as preconizadas pela gestão escolar. É importante ressaltar que gestão é processo compartilhado, de equipe, em vista do que a equipe deveria ser capacitada em conjunto.

É identificado que quem, após a frequência a um curso de formação, procura introduzir mudanças aprendidas, em sua escola, tende a desistir rapidamente de dar continuidade a seu esforço, mesmo que dotado de fortes características pessoais de liderança, de um grande empenho e convicção, em relação às novas idéias, e até mesmo de uma preparação adequada para lidar com as reações naturais de resistência apresentada pelos colegas (Lück, 1985). A formação em equipe seria a solução a este problema.

Métodos de transmissão de conhecimentos

Os cursos de capacitação, em geral, empregam a metodologia conteudista, voltada para a apropriação e reificação do discurso, em vista do que adotam como foco a transmissão de informações e conhecimentos e não a resolução de problemas. Tal metodologia é contrária à dinâmica social de qualquer escola. Apenas a metodologia voltada para a construção do conhecimento seria capaz de promover, junto aos gestores, a orientação necessária de sensibilidade aos desdobramentos às situações, a orientação para sua compreensão, como condição para adequadamente agir em relação a elas.

Por uma proposta aberta de capacitação do gestor e sua equipe

É para corrigir tais situações que o programa de capacitação de gestores, que está sendo proposto pelo Consed, descrito neste *Em Aberto* por Machado, propõe a realização de

capacitação da equipe de gestão da escola, incluindo, quando existir, o vice-diretor, o secretário da escola, o supervisor educacional, o orientador educacional, o coordenador de área e professores líderes. Igualmente, essa proposta é centrada na metodologia da problematização, que adota como foco as situações naturais e concretas de trabalho de gestão da escola. O artigo de Castro, neste *Em Aberto*, que descreve uma pesquisa sobre o trabalho de diretores escolares aponta situações críticas que, para serem enfrentadas, demandam muita competência específica, portanto, muito mais que boa vontade de professores ao assumirem o papel de diretor de escola. O desenvolvimento de competências deve, pois, ser o foco de organização dos programas de formação de gestores.

Sobretudo, além das questões teórico-metodológicas dessa formação, que deve estar de acordo com a concepção de gestão democrática preconizada, é necessário ressaltar a necessidade de os sistemas de ensino adotarem uma política de formação continuada de gestores, de modo a estabelecer unidade e direcionamento aos seus programas e cursos. Um fator limitador desse investimento seria a periodicidade freqüente de troca de dirigentes, tal como atualmente ocorre. Portanto, é necessário articular política de formação com política de gestão.

Referências bibliográficas

- BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa : Ministério da Educação, 1997.
- . O estudo da autonomia da escola : da autonomia decretada à autonomia construída. In: O ESTUDO da escola. Porto : Porto Editora, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília : MEC/SEF, 1997. p. 11.
- BULLOCK, Alison, THOMAS, Hywel. *Schools at the centre : a study of decentralisation*. London : Routledge, 1997.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Qualidade para todos*. São Paulo : Cenpec, 1995.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. *Prêmio nacional de referência em gestão escolar 1999 : manual de auto-avaliação escolar*. Brasília : Consed, 1999.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista : noções de política social participativa*. São Paulo : Cortez, 1998.
- DRÜCKER, Peter S. *Administração para o futuro : os anos 90 e a virada do século*. São Paulo : Pioneira, 1992.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1995.
- FISKE, Edward. *Decentralization of education : politics and consensus*. Washington, DC : The World Bank, 1996a.
- . *The politics of decentralization*. Washington, DC : The World Bank, 1996b.
- FLORESTAL, Ketleen, COOPER, Robb. *Decentralization of education : legal issues*. Washington, D.C. : The World Bank, 1997.
- GADOTTI, Moacir. Projeto político pedagógico da escola : fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José E. (Org.). *Autonomia da escola : princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1997.
- GESTÃO EM REDE. Escola autônoma : um programa em busca da qualidade. Brasília, n. 14, p. 16-17, maio/jun. 1999.
- GHANEM, Elie. *Democracia : uma grande escola : alternativas de apoio à democratização da gestão*. São Paulo : Ação Educativa, 1998.
- GÓIS, Eunice. A auto-avaliação das políticas da escola. *Inovação*, v. 10, n. 2/3, p. 241-258, 1997.
- KATZ, D., KAHN, R. Organizational change. In: BALDRIDGE, J. V., DEAL, T., ANCELL, M. Z. (Org.). *Managing change in educational organizations*. Berkeley, CA : McCutchan, 1975.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.

- KLINK, Amir. *Planejamento educacional*. Curitiba, 1993. Palestra proferida na PUC-PR.
- LÜCK, Heloísa. A dimensão participativa da gestão escolar. *Gestão em Rede*, Brasília, n. 9, p. 13-17, ago. 1998.
- _____. Gestão educacional : estratégia para a ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, Almeri. *Educação : caminhos e perspectivas*. Curitiba : Champagnat, 1996.
- _____. *Metodologia de projetos para a melhoria contínua : uma ferramenta de planejamento e gestão*. Curitiba : Cedhup, 1999.
- _____. *Permanência e inovação no ensino : explicações e perspectivas*. Curitiba : UFPR, 1985. Tese apresentada como requisito para concurso de professor titular da disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino do Departamento de Planejamento e Administração Escolar, do Setor de Educação da UFPR.
- LÜCK, Heloísa, SCHNECKENBERG, Marisa, DURLI, Zenilde. *A implantação e implementação de políticas educacionais : o caso do Proem*. Curitiba : PUC-PR, 1999.
- MACHADO, Ana Luiza. Formação de gestores educacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Gestão educacional : tendências e perspectivas*. São Paulo : Cenpec, 1999.
- MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Políticas e práticas integradas de formação de gestores educacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Gestão educacional : tendências e perspectivas*. São Paulo : Cenpec, 1999.
- MALPICA, Carlos N. F. *Descentralización y planificación de la educación : experiencias recientes en países de América Latina*. Paris : Unesco/IPE, 1994. (Informe de Investigación, n. 102).
- PARENTE, Marta, LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília : Ipea/Consed, 1999.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores : a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, SP : Papirus, 1996.
- SENGE, Peter. *A quinta disciplina : arte, teoria e prática da organização da aprendizagem*. São Paulo : Best Seller, 1993.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev/jun. 2000.

Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico

Antônio Cabral Neto

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); professor e pesquisador do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Maria Doninha de Almeida

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); professora e pesquisadora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRN.

Nos últimos anos, a gestão se destaca como tema básico nas discussões e nas proposições de medidas relativas ao projeto de modernização da administração pública brasileira. Nesse cenário, a descentralização é indicada como um requisito essencial à democratização. A inclusão da temática de descentralização na agenda de mudanças insere-se, ainda, no processo de redefinição do papel do Estado ante a crise marcada pela sua incapacidade de ofertar os serviços essenciais à população e pela ausência de agilidade administrativa por conta de sua burocracia. A polarização Estado *versus* mercado, situada em um quadro de reforço à idéia de Estado mínimo, conduz a crítica às políticas centralizadoras e intervencionistas próprias do modelo keynesiano que imperou no Pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos países que vivenciaram os chamados Estados de Bem-Estar Social.

Nesse contexto, ganha força a defesa do livre mercado, da abertura econômica, da privatização de órgãos públicos e das reformas administrativa, tributária, previdenciária e financeira. O Estado brasileiro, que não vivenciou as políticas inerentes ao Estado de Bem-Estar Social, incorpora teoricamente as estratégias ligadas à redução de suas responsabilidades, principalmente no âmbito das políticas sociais. Seguindo esses parâmetros, a descentralização passa a ocupar uma posição de destaque na agenda de mudanças do Estado brasileiro, delineando os contornos de um paradigma de feição neoliberal para a ação estatal. Ao mesmo tempo, o Estado incorpora a preocupação no sentido de modernizar as suas estruturas e os seus instrumentos de controle, de sorte a tornar-se mais eficiente e mais eficaz na prestação de serviços públicos.

Muitos autores que abordam a questão do neoliberalismo resumem como seus pressupostos básicos: privatização dos ativos públicos; necessidade da ruptura dos monopólios públicos; busca de eficiência e competitividade por parte das empresas multinacionais, em função do movimento de globalização. Anderson (1995) realça como as principais proposições do neoliberalismo: manter um Estado forte em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas

parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas; garantir a estabilidade monetária; acionar reformas fiscais, para incentivar os agentes econômicos. Para Draibe (1993), o neoliberalismo com que convivemos se constitui um conjunto de regras práticas de ações ou recomendações, referidas ao governo, à reforma do Estado e às suas políticas. Para ela, o neoliberalismo cria uma cultura política “despolitizada” que busca a eficiência e a eficácia como componentes da ideologia da ação prática. Assim, dentre os vários elementos que caracterizam a política pública de um Estado neoliberal, notadamente na América Latina, destacam-se: descentralização; privatizações; focalizações de programas sociais públicos nas populações consideradas carentes.

Segundo Farah (1995), nessa conjuntura duas características devem ser ressaltadas no que diz respeito ao gerenciamento dos gastos públicos pelo Estado: a) os gastos públicos devem ser balizados por uma relação otimizada entre insumos e resultados, assegurando eficiência; b) deve haver o maior grau possível de aderência entre metas e resultados, garantindo a eficácia e a busca permanente da qualidade e da *social accountability*. Esta característica representa o grau de desempenho do governo quanto à consideração das necessidades do cidadão.

É nesse cenário que a descentralização no discurso do governo se apresenta como a alternativa política para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade.

Descentralização e gestão: caminhos traçados para a década de 90

A descentralização, concebida como estratégia de afastamento do Estado, em relação às suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, conforme vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e não se constitui uma estratégia obrigatória

para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual.

A crítica principal indica que a descentralização nem sempre funciona como elemento estimulador da democratização da ação estatal. Muitas vezes, ela se apresenta apenas como uma forma mais eficiente de controle dos gastos públicos. Motta (1994, p. 190), por exemplo, afirma que

... grande parte das facilidades recentes para os processos de descentralização, não foi fruto de conquistas democráticas autênticas por parte de comunidades locais. A descentralização ocorreu por enfraquecimento do poder central e de suas entidades administrativas, que não conseguiram acomodar interesses provenientes de novas demandas. (...) A descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit nos serviços públicos e a dificuldades financeiras e insuficiências administrativas.

Cohn (1994, p. 8), ao comentar a lógica das medidas descentralizadoras, afirma que a sua

... marca é a da crise fiscal do Estado e de suas tentativas de enfrentar a instabilidade da moeda, o déficit público e a dívida externa, mediante o ajuste econômico. De fato, este vem ocorrendo ditado pelos parâmetros contábeis de repasse de recursos (relação entre receita e despesa) num contexto de urgência para superar-se a crise econômica.

Os vetores estruturais das reformas preconizadas pelo neoliberalismo, particularmente quando se destinam a países latino-americanos em processo de ajuste econômico, como assinala Draibe (1993), estão dirigidos tanto para a descentralização e a

privatização, quanto para os programas sociais públicos destinados às chamadas populações carentes. A autora concorda que a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia dos gastos, aproximando problemas e gestão. Para ela, a descentralização aumenta a possibilidade de interação no âmbito local, dos recursos públicos e dos não-governamentais dirigidos ao financiamento das atividades sociais.

Essa visão de descentralização é incorporada pelo Estado brasileiro e tem servido de referência para nortear as reformas propostas pelo governo. Tal orientação encontra-se expressa em documento do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare):

... a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse movimento (Brasil, 1995a, p. 12).

Nesse documento do Mare, há um realce à transferência de atividades historicamente assumidas pelo Estado – como saúde, educação, cultura, pesquisa científica –, para o setor não-estatal.

O novo comportamento do Estado, diante da reforma pretendida e em desenvolvimento, culmina com uma redefinição do seu papel e com o estímulo à publicização dos serviços, em lugar da descentralização como elemento de consolidação do processo democrático. Isso significa a incorporação da idéia de Estado mínimo, própria do neoliberalismo. Essa política neoliberal implica a reordenação do papel do Estado brasileiro, notadamente no que diz respeito à questão da educação escolar, saúde e outros serviços incompatíveis com a lógica do mercado. O desmonte do Estado se verifica mediante a utilização de variadas estratégias, sendo a mais freqüente a “apologia da esfera privada, da descentralização e da flexibilização, como mecanismo de democratização e de efici-

ência” (Frigotto, 1995, p. 164). O autor ressalta que esses mecanismos – descentralização e flexibilização –, têm se apresentado como formas antidemocráticas de transferência de responsabilidades do Estado com a manutenção da educação básica – ensino fundamental e médio –, para outras esferas da sociedade sem, contudo, democratizar os mecanismos de financiamento.

Na redefinição da provisão estatal de serviços públicos na área social, o setor da educação não poderia ficar imune. A política educacional do Estado brasileiro, notadamente a partir da década de 90, aponta para o redimensionamento do sistema de ensino, através de novas formas de gerenciamento, com vistas ao aumento de sua produtividade.

A gestão descentralizada no sistema educacional

A questão da descentralização, como caminho para democratizar a educação formal, mesmo com outra configuração, vem sendo estimulada com ênfase desde a década de 80. A política educacional no Brasil, nessa década, principalmente a partir das diretrizes traçadas no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (III PSECD), setorialização do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), e posteriormente no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) propõe, como eixo básico, a democratização da educação em duas dimensões: ampliação das oportunidades educacionais, do ponto de vista qualitativo e quantitativo; e gestão da educação como síntese de produtividade. No entanto, o aprofundamento dessa tendência ocorre nos planos educacionais gestados na década de 90.

As metas dos planos dessa década situam-se na perspectiva de melhorar a produtividade do sistema, reconhecida por todos os setores da sociedade como problemática, pelo caminho da implementação de novas formas de gestão educacional.

De uma ampla agenda marcada por reformas, cujo eixo era a democratização do ensino público na década de 80, passou-

se, no final dos anos 80 e início dos 90, para uma reformulação dessa agenda, privilegiando o eixo qualidade e modernização da gestão. Dessa forma, no início da década de 90, os objetivos das reformas educacionais correspondem à busca da qualidade e da modernização da gestão pública, sem perda de sua centralidade. Farah (1995, p. 45) afirma que a

... centralidade que a gestão assume neste momento é acompanhada, de um lado, pelo aprofundamento da perspectiva da democratização, inaugurada no período anterior e, de outro, pela consolidação de um novo enfoque nas propostas de reformulação do padrão de gestão no setor – o da modernização.

Em sua análise, a autora afirma que a mudança de agenda do governo facilita a redução da ação estatal e a entrada, no setor educacional, de práticas de gestão próprias do setor privado.

Trata-se da descentralização do processo de tomada de decisões e da gestão, num movimento em direção à “ponta” do sistema, para a instituição responsável diretamente pela prestação dos serviços – no caso a escola. Procura-se, (...) de um lado, aproximar o sistema do consumidor (noção privilegiada pela abordagem neoliberal, numa perspectiva em que todas as relações são vistas como relações no mercado), de forma a possibilitar respostas mais ágeis do sistema às suas expectativas. Procura-se, por outro lado, diminuir a estrutura hierárquica dentro do sistema, possibilitando decisões mais próximas ao local de execução, reduzindo portanto, a distância entre concepção e execução. Finalmente, adota-se como estratégia de descentralização e de viabilização da gestão privada, a terceirização, transferindo ao setor privado algumas das atribuições até então a

cargo do Estado, configurando, no caso considerado, a redução da ação estatal através da privatização da gestão (Farah, 1995, p. 48-49).

A política educacional expressa nos planos governamentais, tanto no âmbito federal quanto no regional, tem como eixo norteador a modernização da gestão, de acordo com as características citadas por Farah, dando ênfase à necessidade de modificações significativas na forma como a educação tem se manifestado no interior da instituição escolar.

Todavia, a modernização da gestão educacional na agenda de governo não se constitui uma temática gerada exclusivamente no Brasil. Essa proposta para o sistema de ensino básico atende às recomendações da Conferência de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem, Tailândia. Em decorrência dessa Conferência, o governo brasileiro elaborou, em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos, construído com a participação de vários setores organizados da sociedade.¹ Dentre as várias metas do Plano, encontra-se a “implantação de novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhes autonomia financeira, administrativa e pedagógica” (Brasil, 1993, p. 42).

Em seu planejamento político-estratégico para o período 1995-1998, o MEC definiu como orientação básica a descentralização, com o objetivo de atingir diretamente as escolas, dando-lhes autonomia. A afirmativa: “a escola sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema. (...) É na escola que estão os pro-

¹ Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); Conselho Federal de Educação (CFE); Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub); Confederação Nacional dos Bispos do Brasil/Movimento de Educação de Base (CNBB/MEB); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco); Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

blemas e é na escola que está a solução” (Brasil, 1995b, p. 4), explicita a filosofia do MEC, no sentido de dotar as escolas de uma capacidade gerencial norteada por critérios de qualidade, definidos como acesso, progresso e sucesso do aluno.

A proposta de governo “Mãos à obra, Brasil” (1994) reforça a idéia do estabelecimento de novos padrões de gestão no campo da educação formal, indicando: a descentralização das decisões para o nível escolar, aumentando a autonomia; descentralização dos recursos destinados às escolas; promoção da participação da comunidade na gestão da escola; eliminação da burocracia, dentre outras intenções.

Em função de tal orientação, o II Projeto de Educação Básica para o Nordeste, ao definir como objetivo a melhoria da qualidade da oferta de ensino fundamental de 1ª a 4ª série, através de apoio financeiro a programas de investimento em educação nos Estados e municípios, afirma que um dos principais obstáculos ao seu objetivo reside na inadequação dos processos de gestão. E, para resolver essa questão, apresenta como um de seus aspectos fundamentais “priorizar a descentralização, a integração União, Estados e Municípios e o fortalecimento das unidades escolares” (Brasil, 1991, p. 7).

O II Projeto de Educação Básica para o Nordeste busca imprimir uma filosofia gerencial ao sistema educacional, defendendo a racionalização de recursos humanos e financeiros e a modernização dos processos decisórios, orientando-os para a desconcentração do poder e a descentralização do sistema, e prevendo, como resultado final, o fortalecimento pedagógico, administrativo e financeiro da escola.

Ao mesmo tempo, o Projeto apresenta como pré-requisitos para a concessão de empréstimos: a) uma reforma gerencial das Secretarias de Educação dos Estados; b) um planejamento integrado entre Estado e município; c) uma coerência com o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC); d) a adoção de uma sistemática de avaliação. Trata-se de uma filosofia de descentralização que implica mudanças no processo decisório e racionalizar os recursos humanos e financeiros.

Até a primeira metade da década de 90, a preocupação ligada à gestão descentralizada se encontrava expressa essencialmente na letra dos planos e projetos governamentais. Essa orientação foi incorporada à legislação educacional brasileira, a partir de 1996, com a Lei nº 9.394 de 20/12/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, em seu Art. 3º, prevê a gestão democrática como um dos princípios do ensino público brasileiro.

A descentralização na prática: o exemplo do Rio Grande do Norte

No contexto nacional, o Estado do Rio Grande do Norte, tomado como subsídio para esta análise, com base na orientação das diretrizes nacionais e regionais, realizou uma reforma administrativa no sistema de educação estadual, ancorada nos pressupostos da descentralização. O conteúdo do Plano de Educação Básica 1994/2003, elaborado em resposta a essa orientação política, expressa as exigências de tal reforma, realçando a importância da descentralização como eixo básico. Dessa forma, o Plano se constitui um detalhamento das diretrizes sistematizadas nos planos nacionais e regionais de educação.

O referido plano estadual propõe o desenvolvimento de “um projeto pedagógico que permita ultrapassar os baixos níveis de desempenho do sistema e ampliar as condições de permanência do aluno na escola” (Rio Grande do Norte, 1994, p. 14). Evidencia igualmente a necessidade de modernização do planejamento e da gestão do ensino.

Em relação ao planejamento e à gestão, o Plano afirma que

... o processo de gestão educacional tem se caracterizado por uma forte concentração da administração central, superdimensionada. Rever esse modelo de gestão torna-se imperioso, considerando que não responde na ponta do sistema a um produto de qualidade, além de pesar enorme-

mente nos orçamentos públicos. A modernização da administração educacional, ampliando a autonomia da escola e fortalecendo a sua gestão, constitui prioridade do plano decenal. Assim, é imprescindível que se garanta à escola, as condições necessárias à elaboração do seu projeto pedagógico, a descentralização de funções e recursos, tornando sua aplicação mais ágil e mais coerente com as suas necessidades. (Rio Grande do Norte, 1994, p. 23-24).

Em coerência com a estratégia de modernização, o plano propõe resgatar o planejamento educacional, de forma a mobilizar as forças sociais para o desencadeamento de um processo de valorização da escola, garantir a autonomia das unidades escolares e assegurar sua interação com o meio social.

Dentre as estratégias oficializadas pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte, para viabilizar o conteúdo do Plano de Educação Básica, encontram-se a proposta de garantia de autonomia administrativa, financeira e pedagógica às unidades escolares; o gerenciamento por meio da “criação de conselhos de escolas com representação de pais, alunos, educadores e funcionários das unidades de ensino tendo em vista a gestão coletiva da escola; e a realização de eleições diretas para diretores e conselhos de escolas” (Idem, p. 24-25).

A proposta de política educacional para o Estado do Rio Grande do Norte, de acordo com as diretrizes nacionais e regionais, enfatiza a preocupação de garantir a autonomia administrativa, financeira e pedagógica nas unidades escolares, com base na concepção de um projeto pedagógico capaz de construir a nova qualidade pretendida.

Para atender a essas diretrizes, a Secretaria de Educação do Estado reestruturou-se administrativamente e deu início à implantação de uma experiência de planejamento descentralizado, privilegiando as dimensões pedagógica, administrativa e financeira, conforme já referenciado. Através dos Decretos nºs 12.508 e

12.509, ambos de 13/2/1995, foram criados os conselhos diretores das unidades escolares e 60 Centros Escolares, sendo 49 no interior do Estado e 11 na capital.

De acordo com a secretaria, a criação dos conselhos diretores nas unidades escolares objetiva assegurar a efetiva participação da comunidade no processo educacional e possibilitar o aprimoramento das ações desenvolvidas pelas escolas.

O Centro Escolar funciona como

... base de um sistema de ensino capaz de aglutinar um grupo de escolas, dimensionar suas próprias necessidades, programar suas ações, demandar os suprimentos externos e aplicá-los, constituindo-se no ponto de partida do planejamento e da ação educacional. É por assim dizer uma escola mestra que atende a si própria e a outras escolas de sua jurisdição (Rio Grande do Norte, 1995b, p. 2).

Na organização dos Centros Escolares, foram considerados critérios relativos à matrícula, à proximidade geográfica entre as unidades escolares sob a sua jurisdição, bem como facilidade de acesso e situação física dos prédios. Não há um número padrão de unidades escolares sob a jurisdição de cada centro e, em alguns casos, a coordenação alcança outros municípios. A estrutura funcional do Centro constitui-se de uma direção, uma coordenação pedagógica e uma coordenação administrativo-financeira. Contudo, as unidades escolares que compõem os Centros têm autonomia administrativa, financeira e pedagógica, resguardando, porém, a competência do Centro.

A Secretaria de Educação continua a estabelecer diretrizes para o funcionamento do sistema educacional do Estado, assessorando e dando suporte administrativo e pedagógico para as ações dos centros e unidades escolares. Teoricamente, os Centros têm autonomia para definir o seu projeto pedagógico, administrar o seu funcionamento e o das unidades escolares sob sua jurisdição e os recursos financeiros recebidos.

A proposta é fomentar uma parceria entre SEC, centros e unidades escolares para implementação de uma política educacional específica para o Estado do Rio Grande do Norte. O grau e os limites da autonomia podem, então, ser entendidos da seguinte forma: “o que é próprio da escola, se constitui a base de sua autonomia; o que é próprio dos objetivos gerais da SEC, no Estado, é responsabilidade do governo e estará, portanto, sujeito aos Órgãos Centrais da Pasta” (Rio Grande do Norte, 1995a).

Tais alterações enfatizam a importância das questões administrativas, colocando-as no mesmo nível das questões pedagógicas. A forma descentralizada de gestão, vista não apenas como um processo de racionalização administrativa, mas como uma forma eficaz de renovação da prática pedagógica, objetiva fazer chegar à escola os recursos materiais e o apoio técnico necessários a uma eficiente organização do ensino.

A experiência de gestão descentralizada em desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Norte compreende três dimensões: pedagógica, administrativa, financeira.² A proposta contempla a autonomia em três instâncias articuladas. Autonomia pedagógica entendida como “a livre escolha pelo corpo docente de práticas, técnicas e metodologias de ensino mais adequadas a sua realidade”; autonomia administrativa pressupondo

a revisão da legislação, referente aos obstáculos institucionais existentes para o alcance da autonomia escolar, em especial, do regimento das escolas estaduais e de resoluções da Secretaria de Educação que normatizam a

² Para o estudo da experiência ora referida, foram escolhidos três principais municípios do Estado: Natal, Mossoró e Caicó. O município de Natal conta com 11 Centros Escolares, Mossoró apresenta 3 e Caicó, um Centro. Os Centros escolhidos correspondem àqueles que englobam o maior número de escolas, ficando assim configurado: Natal com dois Centros Escolares, Mossoró com dois e Caicó com um Centro. Para a escolha das escolas foram utilizados, dentre outros critérios, a experiência de descentralização em desenvolvimento.

organização e o funcionamento da escola”; autonomia financeira significando “o suporte de recursos financeiros para fazer acontecer o projeto pedagógico da escola (Rio Grande do Norte, 1995b, p. 2).

Autonomia da escola: a descentralização pedagógica

Sobre a descentralização pedagógica, deve ser considerada a situação quanto ao projeto político-pedagógico. Muitas escolas elaboraram o projeto ou se encontram em processo de organização do mesmo. Porém, um número também significativo de escolas não acionou a realização desse aspecto da descentralização. Em Natal, por exemplo, em um dos Centros visitados, apenas 35,7% das escolas dispõem do projeto político-pedagógico concluído. O restante de suas escolas, 64,3%, não cuidou desse aspecto, nem providenciou a organização dessa importante etapa da descentralização. Em outro Centro, dentre os que compõem o estudo em Natal, 73,3% das escolas estão em fase de elaboração do projeto e 26,7% concluíram a sua elaboração.

Em um dos centros pesquisados no município de Mossoró, 7,7% das escolas elaboraram o seu projeto político-pedagógico, enquanto 92,3% estão em processo de elaboração. Em outro Centro, 13% têm o seu projeto político-pedagógico elaborado e 87% encontram-se em fase de elaboração.

No município de Caicó, que dispõe de um único Centro coordenando 20 unidades escolares, conforme as informações obtidas, todas as escolas (100%) elaboraram o projeto político-pedagógico.

A implantação do projeto político-pedagógico na experiência do Rio Grande do Norte tem se dado de forma lenta e incompleta. Sua importância foi relegada a segundo plano, por conta, inclusive, da prioridade atribuída à criação da Caixa Escolar. As escolas públicas parecem não atentar para a importância do desenvolvimento de um processo de sistematização e avaliação do traba-

lho pedagógico, negando-o como um dos principais meios em direção à melhoria do ensino público. Na prática, as condições de elaboração e de execução desse projeto distanciam-se da descentralização proposta. Na maioria das escolas, o processo de elaboração do projeto político-pedagógico não envolveu todos os seus atores, não foi fruto de decisões dos responsáveis pela sua operacionalização e, muitas vezes, atendeu apenas a uma exigência da Secretaria de Educação, tendo em vista as reformas pretendidas. A decisão de elaborar o projeto político-pedagógico não foi tomada pelo corpo gestor da escola a partir de uma reflexão a respeito da importância do projeto político-pedagógico como mecanismo democrático de organizar e dinamizar a ação educativa no âmbito da escola.

Ressalte-se, todavia que, em algumas escolas do Estado, a experiência de descentralização na gestão escolar, em função da trajetória anterior dessas escolas, aliada às novas indicações provenientes da SEC, vem desenvolvendo um processo de construção de descentralização que demonstra elementos positivos no aspecto político-pedagógico.

Vencendo obstáculos: a descentralização administrativa

A análise sobre o aspecto administrativo aborda a situação relativa à questão do Conselho Diretor da escola.

No município de Natal, em um dos Centros pesquisados, 50,0% das escolas implantaram o Conselho Diretor, 35,7% encontram-se em fase de implantação e 14,3% não iniciaram a sua organização. No outro Centro, 73,4% implantaram os Conselhos, 13,3% não iniciaram tal providência e 13,3% não devem implantá-lo porque se encontram fora dos critérios legais estabelecidos pela Secretaria de Educação (matrícula acima de 300 alunos).

No interior do Estado, o primeiro Centro visitado no município de Mossoró conta com 69,2% das escolas, nas quais o Conselho Diretor foi implantado, e 30,8% não providenciado. No

segundo Centro, 69,7% das escolas implantaram o Conselho, 26,0% são legalmente dispensadas de fazê-lo e 4,3% não iniciaram a implantação.

Na situação do Centro pesquisado no município de Caicó, verifica-se que 40% de suas escolas implantaram o Conselho, 10% estão em fase de implantação, 35% são legalmente dispensadas e 15% não iniciaram.

A descentralização administrativa, no âmbito do sistema de ensino público no Estado, encontra-se na fase de implantação. Contudo, a prática ainda se encontra distante dos padrões apresentados teoricamente pela Secretaria de Educação do Estado. O funcionamento do Conselho Diretor situa-se em fase embrionária, devido à frágil participação da comunidade escolar e à carência de recursos humanos qualificados para o setor administrativo das escolas.

É evidente a desarticulação entre os membros do conselho diretor e a comunidade escolar. Há uma visível disputa de poder entre os participantes do conselho e, ainda, uma precária participação dos vários segmentos representados no conselho (professores, pais, alunos e agentes comunitários) no processo de tomada de decisão administrativa na escola. Junta-se a esses entraves, a dificuldade de constituição do Conselho, por falta de envolvimento e de motivação dos atores que fazem a escola.

Em função da despolitização dos vários membros da escola e da comunidade, na maioria das vezes, a articulação para compor o Conselho fica sob a responsabilidade exclusiva da direção da escola, o que favorece a continuidade de uma ação clientelística, característica da política brasileira, reforçada no nordeste do País e nas relações que se estabelecem no âmbito escolar.

Todos esses problemas, e outros não destacados nesta análise, contribuem para o empobrecimento do processo de descentralização e para o distanciamento de um autêntico processo democrático.

No entanto, é necessário ressaltar que toda mudança exige tempo, informações atualizadas e compromisso com a mesma. E, nesse caso, apesar das limitações do seu funcionamento, o

Conselho Diretor pode vir a se constituir um espaço, mesmo contraditório, de experiência democrática na escola pública, propiciando a minimização de mecanismos autoritários e o surgimento de uma cultura participativa por parte dos atores da escola e da comunidade. Contudo, apesar das dificuldades apontadas, já é possível constatar-se, em algumas unidades escolares, a presença de elementos positivos que indicam a possibilidade de aperfeiçoamento do trabalho a ser desenvolvido pelo Conselho Diretor.

A Caixa Escolar e a descentralização financeira

O aspecto financeiro prioriza a criação e a implantação da Caixa Escolar, que se configura como uma entidade de caráter privado, objetivando a captação de recursos públicos e privados. A Caixa Escolar, criada pela Resolução nº 001/95, de 13/11/95, se constitui um organismo institucional com a responsabilidade de gerenciar os recursos financeiros destinados à unidade escolar. São recursos próprios da Caixa Escolar: as subvenções do Estado; auxílios concedidos pela União, Estado e municípios; renda decorrente de exploração de cantinas e de outros serviços instituídos pela escola; contribuição das famílias; parcerias; e de recursos de outras instâncias da comunidade.

A Caixa Escolar compõe-se de três órgãos: Assembléia Geral (todos os associados da Caixa); Diretoria (presidente, secretário e tesoureiro); Conselho Fiscal (três membros escolhidos entre os pais e representantes da comunidade).

Todos os Centros pesquisados, com todas as suas escolas, em Natal e em Mossoró, criaram e implantaram o serviço da Caixa Escolar. Em Caicó, apenas 2% das escolas não iniciaram a sua criação.

Mesmo assim, o processo de implantação da Caixa Escolar no Estado foi lento, em função dos entraves legais, agravados pela falta de pessoal especializado na escola, que ficava na dependência da disponibilidade da Secretaria de Educação, para a

organização e regulamentação desse órgão. A este fato acrescentam-se, ainda, a inércia do aparelho burocrático e a falta de interesse político dos administradores para acionar o processo. Todavia, em função de as diretrizes nacionais condicionarem o repasse dos recursos financeiros à existência da Caixa Escolar nas escolas, a Secretaria de Educação do Estado agilizou a sua regulamentação. Como esse processo foi concebido pela burocracia estatal, sem o envolvimento dos atores sociais ligados ao âmbito escolar, ocorre um problema de operacionalização do mesmo por parte da escola, diante do seu desconhecimento técnico sobre o assunto.

Outros entraves devem ser nomeados como, por exemplo: insuficiência e irregularidade no repasse dos recursos financeiros, por parte dos órgãos oficiais financiadores; as barreiras ou dificuldades na captação de recursos não-governamentais; o desconhecimento específico sobre gestão financeira, por parte dos componentes do Conselho Fiscal, afastando-os de decisões consistentes sobre o trabalho financeiro da responsabilidade da Caixa; prática administrativo-financeira centralizada na pessoa do presidente da Caixa (a direção da escola); falta de autonomia para a alocação dos recursos governamentais destinados à Caixa em função das necessidades da escola.

A exemplo da descentralização administrativa, o funcionamento da Caixa também enfrenta o problema de desmobilização e desconhecimento por parte dos atores, sobre a importância e a possibilidade de participarem do gerenciamento e da fiscalização dos recursos destinados à escola.

Todavia, esse movimento, mesmo precário, é responsável pelo início do desenvolvimento de uma cultura que envolve a participação dos atores educacionais nas decisões que configuram uma vida escolar democrática. Está posta a possibilidade do desenvolvimento de uma prática de co-responsabilidade na administração dos recursos, públicos ou não, destinados ao funcionamento das atividades da escola pública.

O mais importante, mesmo diante de tantos entraves, é o fato de os recursos financeiros chegarem, realmente, à escola.

Mesmo atrasados e reduzidos, eles estão sendo encaminhados às unidades escolares.

Descentralização ou desconcentração?

A reforma administrativa acionada pela Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte para implantar a descentralização, proposta nas diretrizes educacionais, não propiciou a participação efetiva dos atores educacionais na sua estruturação, uma vez que não criou condições favoráveis ao envolvimento daqueles que se situam na base do sistema educacional (professores, técnicos, pais, comunidade, etc.).

A proposta de descentralização não resulta de reivindicações ou necessidades apresentadas por parte dos responsáveis pelo trabalho educativo na própria escola. A proposta se apresenta, como geralmente ocorre, de forma verticalizada, isto é, do nível central para a ponta do sistema. Embora pretenda a descentralização do processo de execução das atividades na escola, continuam ocorrendo a centralização das decisões e o controle principalmente dos resultados a serem alcançados. Os mecanismos de avaliação e o controle da distribuição dos recursos financeiros evidenciam a fragilidade da descentralização pretendida.

A liberação dos recursos destinados ao financiamento do projeto administrativo-pedagógico é atrelada a critérios relativos à produtividade da escola, considerando essencialmente a questão da quantidade – número de alunos matriculados, número de alunos aprovados, diminuição da repetência e da evasão, sucesso nas provas aplicadas pelo MEC, etc., secundarizando a dimensão qualitativa do trabalho pedagógico.

A prática da descentralização indica que a dimensão pedagógica é a menos impulsionada nas escolas trabalhadas, enquanto a Caixa Escolar, por ser obrigatória em relação ao recebimento dos recursos financeiros, encontra-se em funcionamento em todas as escolas amparadas pela legislação pertinente. O projeto político-pedagógico, responsável pela organização e dinamização

do processo ensino-aprendizagem, não faz parte das ações práticas da maioria das escolas.

A descentralização, tal como vem se processando, representa uma redistribuição de tarefas administrativas e não a redistribuição de poder, pois as decisões políticas estão concentradas na Secretaria de Educação do Estado. É provável que essa experiência se aproxime mais de um processo de distribuição de tarefas do que de uma sistemática de descentralização como mecanismo de democratização das relações entre a SEC e a escola.

Para que a descentralização se realize na sua dimensão de componente da democracia, torna-se necessária a criação de pré-condições, tais como a garantia do acesso universal às informações necessárias; a garantia que os segmentos menos poderosos tenham assento nos conselhos de direção e que os processos de gestão e de tomada de decisões sejam transparentes (Stein, 1997).

A descentralização deve ser concebida

...como um processo de distribuição do poder que pressupõe, por um lado, a distribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão -, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera do governo e, por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos (Uga, 1991, p. 97).

Diferentemente, a desconcentração implica a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório, ou mesmo como um processo de dispersão físico-territorial de instituições governamentais, inicialmente localizadas de forma centralizada (Tobar, 1991).

No entanto, mesmo percebendo, na experiência analisada, indicativos de um processo de desconcentração, associado à questão da transferência das responsabilidades do Estado para com a sociedade, como estratégia de redução dos gastos públicos e de suas obrigações, é preciso considerar os dois ângulos desse processo. Se por um lado, ele apresenta limites próprios de uma proposta

de descentralização que tem por base a delegação de tarefas e a introdução de “novos” mecanismos de controle, por outro, ele pode criar as condições favoráveis para a dinamização e a melhoria do trabalho na escola, em todas as suas dimensões: funcionamento do Conselho Diretor, da Caixa Escolar e de um autêntico Projeto Político-Pedagógico.

Assim, a descentralização e a desconcentração não devem ser entendidas como positivas ou negativas. Dependem das características e especificidades que configuram cada um desses processos.

A gestão descentralizada no Estado do Rio Grande do Norte aponta para a necessidade de se retomar o debate sobre essa problemática na educação, procurando desnudar a disjunção entre o proclamado nas diretrizes governamentais e as práticas consubstanciadas no sistema de ensino sem, contudo, perder de vista os avanços e as possibilidades decorrentes de tais práticas.

Referências bibliográficas

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo, SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo : as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9-50.
- ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização : mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, p. 45-66, jun. 1996.
- BACELAR, Inalda Vieira. Escola, descentralização e autonomia. *Revista de Administração em Educação*, Recife, v. 1, n. 1, p. 27-37, jul./dez. 1997.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. Economia, Estado, democracia. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 201-208, 1993.
- BORDINON, Genuíno. Políticas e gestão educacional : descentralização ou desconcentração? *Revista Brasileira de Educação*, Brasília, v. 8, n. 1, p. 9-41, jan./jul. 1992.
- BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília : Mare, 1995a.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. *Planejamento estratégico para o período 1995/1998*. Brasília : MEC, 1995b.
- _____. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília : MEC, 1993.
- _____. *Programa Nacional de Alfabetização e cidadania : marcos de referência*. Brasília : MEC, 1990.
- _____. *II Projeto de Educação Básica para o Nordeste*. Brasília : MEC, 1991.
- CASTRO, Belmiro V. J. Fundamentos para um novo modelo de setor público no Brasil. *Revista de Administração*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.
- COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 32, p. 5-16, 1994.
- DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade : Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*. Brasília : Ed. da UnB, 1997.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993.
- FARAH, Marta F. S. *Reconstruindo o Estado : gestão de organizações e serviços em processo de mudança*. São Paulo : FGV, 1995. (Relatório de Pesquisa, NPP 02).
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e crise do capitalismo real*. São Paulo : Cortez, 1995.
- FONSECA, Marília. *O Banco mundial e a educação no Brasil (1971-1990)*. Paris : Sorbone, 1992. Tese (Doutorado) – Universidade de Paris V.
- GRACINDO, Regina Vinhares. Gestão para a qualidade : uma construção social coletiva. In: ALMEIDA, M. Z. et al. *Gestão da educação : algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília : Inep, 1995.

- GUSSO, Divonzir Arthur. Plano decenal de educação para todos – para uma nova matriz de políticas em educação. *Em Aberto*, Brasília, v. 13, n. 59, p. 3-23, jul./set. 1993.
- LAUGLO, Jon. Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 100, p. 5-8, mar. 1997.
- LOBO, Tereza. Descentralização : conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional* : estratégia para a ação global e coletiva no ensino. Curitiba (PR) : Consed/Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, 1996. (mimeo.)
- _____. *Gestão educacional para excelência*. Curitiba (PR) : Consed/Rede Nacional de Referência em Gestão, 1996. (mimeo.)
- MOTTA, Paulo R. Participação e descentralização administrativa : lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994.
- OLIVEIRA, Cleiton de. Algumas considerações sobre a descentralização do ensino. *Revista Brasileira de Administração em Educação*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 65-72, jan./jul. 1994.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Redefinição do papel do Estado e a política educacional no Brasil dos anos 90. In: CASTRO, Marta L. Sisson, et al. (Org.). *Sistemas e instituições* : repensando a teoria na prática. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1997. p. 291-301.
- PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 209-226, 1993.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Educação e Cultura. *Centro Escolar* : estrutura funcional. Natal, 1995a.
- _____. *O Centro Escolar e sua competência*. Natal, 1995b.
- _____. *Plano Estadual de Educação Básica* : decênio 1994-2003. Natal, 1994.
- SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina* : construção e reconstrução do conhecimento. Campinas : Autores Associados, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. Brasília, 1998. Texto apresentado no Seminário Sociedade e a Reforma do Estado.
- SATO, A. K. *Descentralização* : um tema complexo. Brasília : Ipea, 1993. (Texto para discussão, n. 314)
- STEIN, Rosa H. *Descentralização e assistência social*. São Paulo : Abong, 1997. p. 5-20. (Cadernos da Abong, n. 20)
- TOMASINI, Livia de, WARDE, Miriam Jorge, HADAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, 1996.
- TOBAR, F. O conceito de descentralização : usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.
- UGA, Maria Alícia. Descentralização e democracia : o outro lado da moeda. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, p. 87-104, jun. 1991.
- VALÉRIEN, Jean. *Gestão da escola fundamental* : subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento. 2. ed. São Paulo : Cortez; Brasília : Unesco/MEC, 1993.

Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar

Katia Siqueira de Freitas

Doutora em Administração da Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora da Faculdade de Educação dessa universidade, na qual é também vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e coordenadora do Núcleo Temático Gestão em Educação.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000.

Não foi por acaso que, durante muitos anos, as escolas adotaram o modelo de administração científica, baseado nos princípios de Frederick Taylor. Na sociedade industrial do início do século XX, predominava “com sucesso” a administração científica, centralizadora e hierarquizada. A teia administrativa tinha a conformação de pirâmide, cujo topo hierárquico era legitimamente ocupado pelo venerável chefe detentor de todo poder de decisão e de mando. Os demais membros desse conjunto, distribuídos por especializações, eram mais executores de ordens e planejamentos que decisores. Quanto mais próximos da base da pirâmide, menos poder de decisão, menos educação formal e menos respeito social. Essa forma de administrar tomou conta da escola, condicionada pela política econômica e cultura dominante. Na base da pirâmide do sistema educacional, cumprir planejamentos pedagógicos exógenos à sua realidade escolar constituía, provavelmente, o principal alvo das atenções de diretores e professores, conforme a expectativa administrativa de seus superiores. Até o início da segunda metade deste século, a execução obrigatória desses planejamentos era acompanhada por visitas periódicas de inspetores do Ministério da Educação (MEC).

O contexto da abertura política nacional dos anos 80 deu espaço para que a educação fosse pensada a partir da realidade escolar e o cumprimento de planejamentos padronizados foi relaxado. As novas políticas públicas, provavelmente sob o efeito do espírito neoliberal, passaram a contemplar a descentralização administrativa e gestão escolar participativa de cunho democrático, com o foco na realidade da escola e de suas comunidades escolar e local.

O final do século XX tem testemunhado várias mudanças na política da administração da educação brasileira. O discurso legal e político proporciona mais participação da sociedade, inclusive com responsabilidade financeira. O Estado passa a permitir e incentivar a coexistência de várias formas de gerenciamento escolar, aparentemente mais democráticas. Algumas experiências ocorrem com o gerenciamento da escola pública por entidades privadas. Desse modo, a indicação política de diretores escolares per-

de a primazia e dá espaço à maior participação da comunidade na seleção de diretores escolares e na condução do nível de qualidade do processo educacional. São criados colegiados ou conselhos escolares com poder deliberativo e “autonomia” para tomar certas decisões no âmbito da escola; são permitidas eleições de diretores; são ativadas as participações de pais, líderes comunitários; são realizadas experiências com concurso público (de provas e títulos) e cursos-concurso¹ para diretores; dentre outros. Começa-se a discutir a importância da preparação de diretores escolares que incentivem a participação das comunidades escolar e local e atendam à legislação vigente.

Política educacional, administração e qualidade

A vinculação entre políticas públicas e administração da educação é evidente. O sistema de ensino nacional continua centralizado via Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, embora ambas as legislações determinem gestão democrática do sistema de ensino. Nos últimos onze anos, a literatura sobre políticas educacionais, administração/gestão e qualidade da educação cresce de tal maneira que passa a ser um tema dominante nos encontros de educadores. Um bom exemplo é o XIV Encontro de Pesquisas Educacionais do Nordeste (Epen), realizado em Salvador, entre 16 e 18 de junho de 1999, cujo tema central era Avaliação Institucional. Dentre os 435 artigos e pesquisas oficialmente inscritos para apresentação em 19 Grupos de Trabalho nesse evento, 43 estavam no grupo “Estado e Política Educacional” e mais 14 em “Política do Ensino Superior”. Estes foram superados apenas pelo número de trabalhos do grupo “Formação de Professores”. Neste último, como em muitos outros

¹ A referência curso-concurso é feita à modalidade de seleção de diretores para escolas públicas que, além do simples concurso e provas de conhecimento, inclui um período de estudos.

grupos, as políticas e a administração/gestão eram, quase sempre, o referencial das discussões, sendo entendidos como determinantes da qualidade educacional.

A sociedade, organizada em instituições públicas e privadas, identifica a relevância da administração como um meio para atingir objetivos, avaliar processos e resultados, ajustar-se às demandas. Assim, a administração, o gerenciamento e a gestão eficientes são percebidos como capazes de oferecer às instituições e seus componentes uma trilha para sua própria superação. O mesmo se aplica à escola; quando ela se institucionaliza, torna-se necessário administrá-la.

A constante melhoria do sistema de ensino e da escola é um objetivo perseguido pela administração da educação. Provavelmente por isso é que a década de 90 tem dado grande ênfase a essa área do conhecimento como uma possibilidade de atingir o objetivo de preparar cidadãos dignos e competentes através das escolas.

As políticas públicas evoluem, e com elas evoluem os paradigmas gerenciais. Buscam-se soluções para o gerenciamento e a qualidade educacional mediante a parceria com os que fazem a educação acontecer no cotidiano da escola. Todavia, a parceria iniciada e todas as discussões sobre os novos paradigmas gestores não podem escamotear a possibilidade da simples adoção pela escola dos novos padrões gerenciais da organização. Esses padrões, com mais flexibilidade e outorgando um certo grau de participação aos trabalhadores (agora chamados de colaboradores), não lhes garante o controle efetivo do processo produtivo, nem dos seus resultados. Se os educadores não se empenharem, política e tecnicamente, em prol de uma participação efetiva, a reorganização das funções administrativas e da gestão da escola na rede pública continuará ocorrendo com sua ilusória participação nos processos decisórios. Silva e Gentili (1996) reforçam a importância de que a sociedade e a educação não sejam retiradas da esfera da política e remetidas para a da manipulação tecnocrática e instrumental, tão evidentes no início do século XX.

A relação que se quer estabelecer entre qualidade e participação no contexto escolar vai muito além da mera questão da competência técnica passível de ser resolvida pela competência dos gestores, pais, professores, alunos, funcionários. Ela envolve questões políticas internas e externas à escola e que vislumbram a redução de gastos e de recursos no desenvolvimento do processo educacional. Os desencontros educacionais, os problemas e suas possíveis soluções têm sido creditados à maior ou menor participação das comunidades escolar e local, que nem sempre estão preparadas para resolvê-los. Essa tática tenta escamotear a responsabilidade política educacional do Estado.

A sociedade admite a importância da escola na preparação de cidadãos com melhor potencial de trabalho e passa a exigir mais competência, mais flexibilidade e agilidade dos gestores escolares, de modo que a escola possa acompanhar suas solicitações. Em decorrência, o potencial criativo da desejada autonomia escolar tem sido discutido amplamente, mas continua pouco exercitado, por falta de experiência nesse exercício. Até mesmo planejadores educacionais começam a perceber que o exercício da autonomia pode ser um aliado na busca da qualidade da educação. Contudo, poucos são os líderes escolares que exercem gestão democrático-participativa e autonomia, conforme legislam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988² e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96.³ A grande maioria dos que compõem o escalão superior dos sistemas de ensino discursa sobre a autonomia da escola. Na prática, eles resistem e cerceiam a autonomia escolar. Eles negam o potencial dos gestores escolares, mesmo quando estes são indicados por aqueles. A participação no processo educacional é condição essencial para uma vivência democrática, e para o exercício pleno da autonomia, o que impõe desafios constantes para as comunidades escolar e local. Esses desafios são tão grandes e tão constantes que, por vezes, a almejada participação torna-se mera utopia.

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 206, inciso VI.

³ LDB nº 9.394/96, artigos 3º, 14 e 15.

Gestão democrático-participativa

A preocupação nacional com a democratização da gestão escolar e a “participação coletiva na construção de uma escola moderna” está presente no Brasil desde a década de 30, haja vista que o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 enfatizava “autonomia administrativa da escola em seus aspectos técnicos, administrativos e econômicos”.⁴ Ao discutir autonomia escolar, Santos Filho (1998) relaciona aos movimentos estudantis do final da década de 60 o fortalecimento de ações contundentes em prol da democratização da administração educacional em todo o mundo ocidental.

Durante toda a década de 80, o ideal de gestão democrática da escola pública continua sendo perseguido nas várias conferências brasileiras de educação, organizadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Educadores (Anede), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e associações de classe.

Dentre as experiências voltadas para a gestão democrática participativa, via seleção de diretores de escolas públicas, destacam-se as que ocorreram em Minas Gerais, em Sergipe, no Estado de São Paulo, em Santa Catarina, e nas cidades de Porto Alegre, Maringá e em muitas outras cidades e municípios brasileiros. Desde a década de 80, são registradas ações em prol de uma gestão participativa. Iniciativas similares são cada vez mais frequentes e assumem formas inovadoras (Santos Filho, 1998).

Sobre esse tema, Willower e Forsyth (1999) revê a literatura construída nos Estados Unidos. Eles relatam que a gestão democrático-participativa da escola pública já era um valor consensual na sociedade americana desde os primórdios da forma-

⁴ O artigo 15 da atual LDB que propõe “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” às unidades escolares públicas.

ção da República dos Estados Unidos da América do Norte. Eles lembram escritores e filósofos, como Dewey, que já se referiam a esses conceitos no início do século XX.

Willower e Forsyth creditam a ênfase em organizações abertas, democráticas, participativas, atitudes e condutas e um conjunto de conceitos similares à administração da educação desde a Segunda Grande Guerra Mundial como um ideal a ser continuamente perseguido.

Autonomia na escola

Ao se referirem à autonomia da escola, Mousquer, Pereira e Huber (1998) afirmam ser esta uma conquista contínua e lembram a importância da preparação da escola e do indivíduo para a autonomia pessoal como prerrogativa necessária em busca da qualidade da educação.

No cotidiano escolar, os incentivos concretos ao exercício da autonomia administrativa, pedagógica, financeira e à gestão democrático-participativa têm sido insuficientes. Ferreira (1999) afirma que a propalada autonomia da escola não vai além da heteronomia.

O desenvolvimento de líderes escolares autônomos não ocorre. Os incentivos políticos e institucionais à participação das comunidades escolar e local têm sido poucos e ineficientes na construção da autonomia escolar. A descentralização e a democratização da administração de escolas públicas são perseguidas teoricamente, mas com poucos resultados significativos e permanentes. Várias políticas e reformas legislativas, federal, estadual e até mesmo municipal têm observado e incorporado a crescente tendência, política e social, à democratização da gestão escolar. Contudo, a participação na tomada de decisões administrativas, financeiras e pedagógicas não alcançou a maior parte daqueles que vivem e fazem a escola acontecer. Segundo Fortuna (1998, p. 125), faltam “transparência das informações, dos controles de avaliações; debates e votação das decisões coletivas”. Ele aponta esses elementos

como capazes de favorecer a prática de uma gestão democrático-participativa.

O eixo central desses processos, o indivíduo, não é ouvido com atenção e suas necessidades e objetivos não são nem percebidos. Inserido na organização escolar e no sistema de ensino ainda centralizador (supostamente aberto à participação), pouco espaço lhe é oferecido para participar ativamente e com efetivo envolvimento.

Nesse sentido, Madeira (1998, p. 71) comenta que as políticas educacionais restringem a oportunidade de participação do indivíduo apenas “à mecânica adesão ao já definido. Para as políticas educacionais serem implementadas com sucesso, precisam considerar os processos construídos por homens concretos em seus ofícios de viver e sobreviver”. Qualquer ação educativa precisa considerar o indivíduo como eixo central, ou abre-se um imenso espaço ao fracasso. O exercício da administração participativa, aberta ao diálogo, apresenta vantagens em termos de processos e resultados, pois as pessoas são valorizadas e percebidas como agentes. É a partir delas que as coisas acontecem na escola e políticas são implementadas ou guardadas em gavetas e arquivos. Com o foco no indivíduo, a gestão participativa na escola pode trazer benefícios à Nação. O respeito ao trabalho do professor, ao do gestor escolar e ao das comunidades escolar e local poderá elevar a qualidade educacional, tornando-a compatível com as necessidades dos indivíduos e do contexto.

Contudo, não há como negar que a questão da qualidade da educação extrapola questões meramente técnicas, como competência dos gestores, pais, professores, alunos, funcionários. Parece haver uma relação entre o desejo do Estado em reduzir os gastos e os recursos no desenvolvimento do processo educacional e a adoção dos novos modelos de reorganização administrativa da escola.

Participação representativa

A década de 90 tem testemunhado a implantação de órgãos colegiados na escola pública, com várias funções (inclusive

zelar pela qualidade do ensino e pela transparência dos recursos da escola) sob nomes os mais diversos: colegiado escolar, conselho escolar, colegiado comunitário, associações de pais e mestres.⁵ Um órgão colegiado na escola pode ser um espaço de decisões coletivas voltadas para os interesses das comunidades escolar e local; é um instrumento permanente de educação política através da participação.

A implantação de colegiados e conselhos escolares é exemplo de iniciativa, quase sempre política, que busca incentivar possíveis canais de participação representativa na escola pública. Essa inserção nas escolas públicas baianas, concebida como um “avanço” em prol da autonomia, na prática ainda não conseguiu ocupar amplamente o espaço de atuação que lhes foi alocado. Parece haver uma relação de dependência entre o diretor da escola e as decisões de colegiado/conselho escolar, mesmo quando o presidente do colegiado/conselho escolar não é, obrigatoriamente, o diretor da escola, como no caso das escolas estaduais na Bahia.

Os colegiados e conselhos escolares são constituídos por representantes de professores, de pessoal técnico-administrativo, de pais, de alunos e o diretor da escola, os quais, em geral, não receberam preparação prévia adequada. Tem sido observado, com mais frequência do que se pode imaginar, que esses representantes, ou não conhecem seu papel, ou não desenvolveram integralmente a competência para participar e legitimar a vontade de seus pares. Assim, legitimam a sua própria vontade ou a dos diretores escolares ou ainda das Secretarias de Educação. Raramente, discordam ou questionam determinações superiores. Muitos pais receiam desagradar diretores e professores para que seus filhos não sejam alvo de represálias. Eles não têm conhecimento e experiência suficientes para desempenhar seu papel independentemente.

A falta de informação leva os pais a associar sua participação no colegiado escolar com remuneração. Um exemplo é o de um pai que esperava receber pagamento por sua participação

⁵ Pesquisa conduzida por Parente e Lück, em 1999, identificou cerca de 12 nomes distintos designando esses órgãos colegiados.

em reunião. Ele, repetidamente, abordou a diretora da escola solicitando o que julgava ser seu direito pelo “trabalho exercido e tempo gasto”. Ele argumentava ter faltado ao trabalho para participar, a convite, da reunião do colegiado escolar e ter sido descontado do seu salário, enquanto os demais participantes (representantes de professores e funcionários, e a própria diretora) estavam sendo pagos, uma vez que a reunião era no horário de trabalho destes.⁶

Após empossados os colegiados escolares e já em atuação, foi reconhecida a importância de os seus membros serem preparados para o exercício de suas funções, o que efetivamente ocorreu em 27 de agosto de 1998, como se fosse um tipo de “treinamento em serviço”.⁷ A esse período de estudos, seguem-se outro mediante o qual foram preparados vários profissionais da educação para acompanhar e dar suporte aos colegiados escolares. Desde a mudança do secretário estadual de Educação, em janeiro de 1999, não foram observados avanços nesse sentido.

No sistema de ensino público do Estado da Bahia, o colegiado escolar, implantado em 1998, é órgão consultivo e fiscalizador das ações da escola (ver Bahia, 1997). Já o município de Salvador adotou, desde a década de 80, o conselho escolar com funções que incluem a deliberativa. Em ambos os casos, há membros que afirmam desconhecer seu papel e a possibilidade de exercer a autonomia escolar. Na década de 90, vivemos políticas globalizantes com relação à importância da consolidação de uma gestão educacional descentralizada com seu foco voltado para a escola. Essa ênfase, se compartilhada pelas comunidades escolar e local, poderá proporcionar a co-responsabilidade participativa, aumentando a legitimidade das decisões tomadas no âmbito da escola. Esta é uma das funções a serem exercidas pelos colegiados escolares.

⁶ Faz-se necessário que as escolas e o mundo do trabalho se aliem; empregadores e escolas precisam comunicar-se melhor.

⁷ Vide SEC/BA Colegiado Escolar na Bahia – Dia D – 27 de agosto de 1998. Série Gestão Participativa, v. 2, 1998.

O conceito de gestão democrática salienta os valores filosóficos, enquanto que a escola das relações humanas destaca as relações interpessoais e solução de problemas. No contexto geral, conceitos de clima organizacional aberto, participação, estilos de liderança participativa e humanista aparecem, freqüentemente, em conjunto e em oposição ao estilo autoritário de administração, que é percebido, contemporaneamente, como responsável por inúmeros insucessos educacionais e sociais.

Várias iniciativas voltadas para o fortalecimento da democratização e da autonomia da administração da escola pública no Brasil têm ocorrido. Teoricamente, elas comungam da possibilidade de implementar maior poder na escola, construindo um caminho para a progressiva autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola entre e com os que fazem a educação acontecer cotidianamente. Schneckenberg (1999, p. 13) afirma que “qualquer proposta inovadora referente a políticas educacionais somente terá êxito se o gestor e os membros internos da escola estiverem efetivamente envolvidos no processo”.

Mudanças organizacionais

Mudanças organizacionais envolvem pessoas com elevada auto-estima, respeito ao próximo, assim como competência científica e técnica. Sem esses elementos, as mudanças dificilmente ocorrerão. O exercício da autonomia e do planejamento participativo na escola exige mudança de comportamento e comunicação clara e aberta entre todos os componentes das comunidades escolar e local.

Gestores educacionais no sistema e nas escolas precisam desenvolver habilidades em planejamento, identificação e resolução de problemas, de modo participativo, em gestão financeira, em liderança democrática, currículo e relações interpessoais.

As escolas públicas devem planejar, a partir de sua realidade, integrando questões administrativas e financeiras com currículo e demais preocupações político-pedagógicas. É necessá-

rio, mas não é suficiente, que a legislação vigente permita a prática da gestão participativa e da autonomia. A escola e sua equipe devem estar preparadas para ocupar esse espaço com compromisso, competência humana, teórica, técnica e política. A consolidação de uma gestão escolar de cunho democrático-participativo requer competência cognitiva e afetiva, respaldada na internalização de valores, hábitos, atitudes e conhecimentos. Para o desenvolvimento de atitudes coletivas, é importante cultivar o espírito de coesão, a partir da formação da equipe escolar, em torno de objetivos comuns. Como afirma Nunes (1999, p. 6): “em se tratando de uma instituição como a escola, *locus* privilegiado de formação humana, a busca da democracia pressupõe duas grandes tarefas: desenvolver nos educandos uma cultura participativa, valores éticos de solidariedade e atitudes coletivas na resolução dos problemas...”

Formação de equipe escolar

Acreditando que a equipe escolar pode adaptar-se às novas possibilidades gestoras e pedagógicas, foi celebrada uma parceria entre professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Estadual da Califórnia que resultou no Programa Gestão Participativa (PGP). Sua base teórica e prática versa sobre gestão democrática e a realidade sociocultural da escola pública baiana. Seu objetivo é melhorar o desempenho escolar, aumentando o grau de competência das equipes escolares para que elas possam exercer autonomia “pedagógica e administrativa e de gestão financeira”.

A ⁸idéia subjacente é promover uma escola participativa ⁸capaz de definir seus objetivos, identificar e resolver problemas. Professores, administradores, representantes dos pais e dos estudantes, juntos, aprendem a elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), seu projeto político-pedagógico, elaborando-o ou reelaborando-o com o olhar para o futuro, mas com

⁸ Vide Lück et al., 1998.

base no seu potencial diagnosticado coletivamente. Cabe ao diretor e demais membros da equipe escolar avaliar e reconstruir seus projetos, planejamentos e planos. Planejamento participativo é entendido como um processo com possibilidade de melhorar resultados, quando a comunidade escolar tem competência, motivação, oportunidade e condições práticas de aplicar os conhecimentos construídos coletivamente.

O PGP toma o ser humano como seu principal eixo norteador, valoriza as comunicações intra e interescolares e as inter-relações que se estabelecem no contexto social das escolas e do seu entorno. Atividades práticas são co-participadas, desenvolvendo lideranças escolares e criando os meios para que ela aconteça. As equipes escolares aprendem a se organizar para a realização dos seus objetivos e metas com o apoio de seus líderes participativos.

O PGP desenvolve a motivação e expectativas altas sobre o desempenho escolar. Ajuda as equipes escolares no exercício de sua autonomia, para que percebam a escola e seus alunos como seu ponto de partida para o planejamento de suas ações. São tratadas questões como currículo, planejamento, avaliação, formas de comunicar e motivar relações interpessoais, além de outras que a escola reconheça como importantes para a consecução de seus planos.

O PGP entende ser responsabilidade da administração escolar melhorar o currículo e o desempenho de alunos e professores, via construção coletiva do conhecimento e adequação à realidade sociocultural. As atividades implementadas pelo PGP incluem oficinas sobre questões político-administrativo-financeiras e pedagógicas, para que haja consonância entre essas instâncias e o real potencial financeiro, físico e pessoal da escola.

As escolas que querem fazer parte do PGP preenchem uma ficha-cadastro e assinam uma declaração confirmando sua intenção. As selecionadas participam de uma série de atividades teórico-práticas já indicadas e de outras identificadas como necessárias para seu desenvolvimento. Desenvolvido seu potencial, a escola passa a ser “parceira” de outras escolas. Sua equipe ajuda outras escolas no caminho da participação.

O aperfeiçoamento, desenvolvido originalmente pelo PGP, envolve elementos essenciais à ação participativa e ocorre em três etapas.⁹ Por solicitação das escolas participantes do PGP, atividades paralelas, não previstas inicialmente, foram incorporadas ao plano inicial. Essa é uma importante característica do PGP: a capacidade de atender a necessidades dos membros das escolas. O PGP desenvolve pesquisa ação-reflexão e apóia a formação de equipes escolares participativas. Foram observados elevada auto-estima e motivação, orgulho de ser professor e diretor, e estar participando de decisões da escola. Nota-se crescente preocupação da equipe escolar com a melhoria de seu desempenho e os resultados obtidos por seus alunos.

A equipe PGP é uma parceira das escolas. Estas discutem livremente seus problemas, superando receios de punições. Relatam problemas de disciplina dos alunos, a relação intra e interpessoal e organizacional, a comunicação vertical, a necessidade de acompanhamento, avaliação e (re)planejamento de seus planos escolares, currículo e outros aspectos. Discutem o clima organizacional. Sentem-se livres para avaliar o trabalho do PGP e dizer coisas do tipo: “não queremos mais trabalho para casa”, “precisamos de materiais de estudo que sejam curtos e possamos dar conta durante as oficinas”, “queremos mais atividades que possamos empregar durante nossas aulas e reuniões de Atividades Complementares (AC)”, “precisamos de ajuda”. Com a equipe PGP, as escolas falam, são ouvidas e aprendem a buscar soluções, em vez de desculpas.

As equipes escolares precisam de chance para aprimoramento. Elas estão buscando soluções alternativas para melhorar seu desempenho, o de seus alunos e, conseqüentemente, da escola. É preciso ouvi-las e respeitá-las. O PGP tem o registro de vários depoimentos das equipes escolares sobre vários aspectos como, por exemplo, os que seguem, relatos de uma escola com o

⁹ Vide Freitas, Silva, Santos (1998).

parque físico pouco conservado, com problemas de ordem administrativa, pedagógica e disciplinar. Registramos alguns caminhos apontados pela escola.

Com relação à participação do corpo discente nas decisões escolares

“Acreditamos na implantação de um novo modelo de administração escolar, que auxilie na resolução de problemas, como conservação da estrutura física do prédio escolar”:

- se todos os membros da comunidade forem conscientizados da necessidade de se preservar um bem que é de todos, as condições do prédio não precisariam chegar ao estado em que se encontram;

- poder-se-ia trabalhar a proposta de descoberta e desenvolvimento de habilidades específicas entre os integrantes da comunidade escolar, que permitissem a recuperação da estrutura física do prédio;

- solicitar aos órgãos superiores os recursos financeiros para o material e utilizar mão-de-obra da própria comunidade. Essa é uma forma usualmente utilizada por associações de bairros de moradores, que enfrentam a mesma problemática, mas por estarem, integrados conseguem a resolução de algumas de suas questões.

Com relação ao quadro funcional

É necessário:

- instituir um programa permanente de aperfeiçoamento de recursos humanos e seminários;

- investir na melhoria das condições de trabalho de educadores;

- acompanhamento, por parte dos supervisores, do cotidiano da escola com possíveis intervenções em sala de aula;

- reunião, por área, com professores, coordenadores e direção, para acompanhar o trabalho desenvolvido;
- a direção estar presente às reuniões promovendo a participação de todos os segmentos envolvidos;
- avaliar e reavaliar o planejamento dos trabalhos;
- promover a integração entre a equipe técnica e os professores.

Com relação ao quadro discente

É importante:

- melhorar a distribuição, controle e qualidade da merenda escolar;

- programas de recuperação paralela (os alunos iriam fazendo a recuperação na unidade em curso e não no final do ano).

Com relação ao projeto pedagógico

- Para que esses pontos se concretizem e realmente levem à melhoria da qualidade do ensino, faz-se necessária a implantação de projetos pedagógicos elaborados coletivamente a partir do perfil da unidade escolar, sem perder de vista as condições da rede e a política educacional.

Com relação às categorias gerais

- Assegurar a participação dos diversos segmentos intra e extra-escolares, na formulação e execução dessas propostas.

Esses depoimentos sinalizam que as equipes escolares identificam suas potencialidades e suas necessidades e estão alerta para a relevância do trabalho participativo, reconhecem a importância de acompanhamento de suas atividades.

Indagadas sobre *gestão participativa*, a equipe escolar assim se expressou:

– Gestão participativa, na escola, é vista por todos como um trabalho em conjunto, que envolve a participação tanto dos corpos administrativo, docente e de toda a comunidade. (...) Quando todos participam das tomadas de decisões, o trabalho é mais produtivo, há maior comprometimento e responsabilidade... Acima de tudo, fortalece o espírito de solidariedade...

Fragmentos de entrevistas com gestores e professores

Pergunta: – Quanto à gestão participativa, o que é que você entende por ela?

Gestor: – Eu acho que é a união de todos. Procurar a interação com os pais, as crianças, professores, diretores e toda a comunidade. Para mim está sendo muito bom.

Professor 1: – Melhoria para o ensino e aprendizagem. Quer dizer, nós estamos participando... Esperando assim, uma melhora. Alguma inovação. Maneira de trabalhar na sala com o aluno.

Professor 2: – Como ela disse, também eu acho que é uma forma de melhorar a educação e a gente adquirir mais prática também, ver como é que muda, como se muda, como mudar, porque tem muita coisa que a gente está fazendo e está pensando que é de maneira certa, mas que de certa forma já é muito defasada. Eles chegam aqui com aquelas novidades que empolgam a gente realmente e a gente vai experimentar e até que gosta. Então eu acho que é uma melhoria para a educação.

Pergunta – O que você entende por escola?

R: – É união.

Pergunta – Na sua opinião, qual é o papel do professor e do diretor na gestão participativa?

R1: – Do professor, participar de tudo; do diretor, colaborar com tudo.

R2: – Há também uma esfera de atuação exclusiva da diretora.

R3: – O planejamento do ensino deixa muito a desejar. Existem recursos na escola que ainda não são bem utilizados por falta de planejamento, por exemplo, recursos audiovisuais (TV, vídeo) que estão sendo subutilizados no dizer da diretora, por falta de planejamento.

R4: – Não há na escola ciclo de debate entre os professores e mais uma vez, o que é problema de todos acaba sendo soluções individuais, ineficazes, temporárias e espontaneístas, não trazendo no seu bojo o fruto de uma reflexão conjunta...

Pergunta: – Alguma coisa já se modificou depois do Programa Gestão Participativa (PGP)?

R1: – Mais ou menos. Está mexendo com a gente.

R2: – Já teve alguma coisinha. Pelo menos na reunião de pais que ocorreu. Cada pai dirigiu-se juntamente com o professor de seu filho para uma sala. Antes não era assim, era todo o grupo e os pais juntos. Agora foi diferente, já foi uma idéia nova.

Pergunta: – Essa idéia nova já trouxe benefícios?

R1: – Trouxe. Eu mesma estava morrendo de medo antes da reunião de pais iniciar. Mas, depois, eu vi que deu bons resultados. Saí daqui contentíssima. Cheguei em casa conversando sobre o assunto.

R2: – Ainda há alguns problemas... A ausência de comunicação entre os diversos segmentos da equipe escolar, o trabalho em busca de solução de forma individualizada, a ausência de um planejamento coletivo das atividades dentro da própria escola, até mesmo a ausência de habilidades específicas necessárias à participação no processo administrativo podem ser apontadas como entraves para uma maior abertura na administração escolar, assim como para que se alcance uma maior qualidade no trabalho educativo, con-

seqüência inevitável se houver compromisso pessoal com a melhoria da organização, da gestão escolar e do próprio serviço oferecido pela escola à sua clientela.

R3: – A professora se mostrou bastante interessada na implantação do Programa Gestão Participativa... e as expectativas são muitas para que tudo dê certo, pois todos os setores da escola buscam qualidade de ensino e demonstram empenho em alcançá-la.

R4: – Não há, ainda, uma prática dos princípios da gestão participativa... há expectativas por parte da equipe escolar, quanto às novidades que o PGP possa trazer. Isto principalmente porque os membros da equipe escolar já acreditam gerir participativamente a escola.

R5: – Seria o caso, talvez, de desenvolver um acompanhamento sistemático na escola, de modo a checar as informações coletadas, referindo-as ou pondo-as em questão.

R6: – Podemos constatar, a escola está hoje, sim, sedenta de novidades sendo, portanto, um terreno promissor para a efetiva implantação da estratégia de gestão participativa....

R7: – Importante é, também, atrelada à forma de gestão escolar, uma melhor formação de professores.

Fragmentos da visita nº 3

Os pais estavam reunidos no pátio da escola e algumas reclamações foram levantadas pela diretora como, por exemplo: pais e alunos que não conseguem entrar na escola, devido ao horário determinado para fechar os portões, que é às 8h30; outros que procuram a direção, e caso a diretora não se encontre, não querem contatar outra pessoa responsável.

Parece-nos que participação é entendida como repreender pais e filhos...

E mais. Para uma professora, a gestão da escola é democrática e altamente participativa. Ela diz: “já tinha essa prática, só não tinha esse nome.” Outra afirma:

– Não sabemos ao certo se esta compreensão por si só facilitará ou não a implantação do Programa Gestão Participativa (PGP). Se, por um lado, há um solo já germinado, por outro, pode haver também uma possível resistência aos conceitos que serão introduzidos, uma vez que em muitos aspectos o que ela chama de administração democrática tem muitos desencontros com os princípios da gestão participativa (...) Desconsiderar este fato seria desconsiderar a experiência que já vem sendo desenvolvida, e que bem ou mal, é entendida como tendo um cunho altamente democrático, fato que não deve de todo estar despido de verdade... Gestão participativa é a integração de todo o pessoal no mesmo processo: funcionários, secretário, todo mundo num só processo (...) Há uma compreensão, ainda que rudimentar, do espírito de corpo, de colegiado, que se faz necessário para a administração participada.

Falta, a nosso ver, que esta visão seja ampliada e colocada em prática com suporte dos princípios efetivos da gestão participativa.

O anseio com que as professoras aguardam o desenvolvimento do PGP traduz-se bem pelo seguinte relato de uma professora, quando foi perguntada sobre qual sua expectativa e em que o PGP poderia ajudar a escola: “Espero que vá até o final, porque apesar de praticar, há como desenvolver, renovando as idéias”. Perguntada sobre qual o papel do professor numa gestão participativa, ela respondeu:

– ... que o professor participe de tudo (...) Através de que um planejamento conjunto entre a comunidade escolar e extra-escolar e do colegiado participativo na solução dos problemas (princípios da gestão participativa), temos um mecanismo viável para estabelecer esta relação tão necessária: escola-família-comunidade...

Quase concluindo: algumas falas e observações dos pesquisadores

Segundo um depoimento:

– Com a introdução do Programa Gestão Participativa, contemplamos a possibilidade de, junto com a escola, reconstruirmos sua sistemática de planejamento, ajudarmos na reelaboração do seu projeto pedagógico, apoiar a seleção de conteúdos significativos, determinar melhor as diretrizes e as escolas *podem* chegar a consolidar um modelo de administração participada, com professores mais comprometidos, com a auto-estima mais elevada.

O repensar coletivo da atuação no ensino, refletido sobre a qualidade do trabalho que vem sendo realizado, especialmente enfocando o processo ensino-aprendizagem, possibilita uma visão global da situação da escola em seu contexto, passos para que a escola possa ter um projeto de escola coletivamente construído.

Observa-se que a liderança ainda é efetivamente concentrada na pessoa da diretora, o que contraria as teorias que sustentam a idéia de gestão participativa. No entanto, existe um germe de administração colegiada em desenvolvimento em algumas escolas:

– Há um terreno próprio para a implantação de uma gestão participativa nas escolas estudadas.

– Sentimos a disposição das professoras para abraçarem a novidade, que é vista como uma possibilidade de crescimento, com novos ensinamentos, novas maneiras de construir o processo de gestão do ensino-aprendizagem, novos mecanismos de desenvolvimento, (...) objetivos da implantação do PGP.

Concluindo

As políticas educacionais oficializaram a descentralização administrativa, abrindo o espaço legal para as comunidades escolar e local participarem. Participação requer a competência para formar e trabalhar com representantes do sistema de ensino e das comunidades escolar e local. O PGP tem ajudado o desenvolvimento dessa competência. Em 1998, a equipe PGP orientou a preparação de coordenadores, professores, diretores e técnicos da Secretaria da Educação para atuarem em âmbito do sistema de ensino estadual com relação ao colegiado escolar e prepararem dirigentes participativos.¹⁰

Em conclusão, visão política e a capacidade de dialogar com as comunidades escolar e local são essenciais. O estilo de liderança do gestor é determinante para o inter-relacionamento dessas comunidades e de sucesso escolar. As escolas que vêm apresentando melhor desempenho têm líderes proativos e dedicados à escola. Eles sempre estão presentes durante os planejamentos, fornecendo apoio e orientação. Ao mesmo tempo, ouvem seus pares e valorizam suas contribuições. Eles são abertos à participação e ao diálogo. O comprometimento do líder e a vontade de envolver toda a comunidade escolar são decisivos. Sempre que isso acontece, estabelece-se uma forte coesão na equipe escolar. Nas escolas onde os líderes demonstram confiança na equipe de funcionários, o desempenho geral é superior.

As escolas, que apresentam mudanças constantes de professores, combinadas com pouco tempo de permanência na escola, têm mais problemas para instalar uma gestão participativa. Escolas com destacado desempenho têm um quadro de professores com tempo integral maior do que de professores que dividem seu tempo de trabalho com outras escolas.

Essas mudanças de professores nas escolas públicas dificultam a formação de equipes coesas. São professores que en-

¹⁰ Foi feita referência a este assunto anteriormente.

tram de licença-prêmio, licença-gestante, licença sem vencimento; alguns são transferidos para outras escolas, outros, aposentam-se; há ainda os professores substitutos temporários e os estagiários.

Dada a importância da comunicação da informação sobre administração escolar participativa, o PGP publica um informativo intitulado *Gerir*. Dentre outros, o objetivo da publicação é o registro de atividades e a oferta de leituras próximas do cotidiano vivido pela equipe escolar. Atualmente, o *Gerir* está no seu quarto ano, no número nove. A cada ano, é elaborado um *folder* que resume intenções do PGP e contempla as mudanças feitas; o de 1999, está em circulação.

Ficou evidente que as equipes escolares apreciam atividades práticas que possam ser incorporadas ao seu cotidiano da sala de aula; também a importância de dosar bem todo e qualquer material que seja entregue para estudos e a relevância de observar a cultura regional, as festas, os valores e seu calendário peculiar.

Em alguns casos, o descomprometimento está relacionado com dificuldades de relacionamento entre a direção, funcionários, estudantes e professores.

O PGP tem proporcionado a (re)construção da autoestima da equipe escolar, melhorando a comunicação e aumentando o grau de confiança entre os membros das comunidades escolar e local.

A pesquisa-ação identifica a face cotidiana da escola, ensinando a estudantes e pesquisadores o que eles precisam para ajudar a escola a superar seus momentos de dificuldade e viver a autonomia plenamente e melhor. Em seminários de integração, as equipes das escolas se encontram e discutem seus ganhos e problemas.

A pesquisa e a extensão sobre o tema têm garantido alguns avanços educacionais na região baiana. A Universidade Estadual de Santa Cruz iniciou um curso de especialização em Administração da Educação: Gestão Participativa, com a participação de 26 gestores escolares. Eles eram secretários municipais de Educação, diretores de Diretoria Regional de Educação (Direc), coordenadores municipais de Educação, diretores de escolas e professo-

res. A Universidade do Sudoeste da Bahia também contempla formar um núcleo de estudos sobre gestão participativa, a exemplo do implantado na Universidade Federal da Bahia.

A equipe do PGP também tem atendido a convites das Secretarias Municipais de Educação, em municípios do Estado da Bahia, como Ibirataia, em 1998, onde autoridades educacionais do local desenvolveram um núcleo de estudos sobre gestão participativa.

É necessário aliar qualidade educacional com qualidade social, como recomenda Pablo Gentili (1998). Se temos no centro do processo a preocupação com o ser humano e o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária, composta de sujeitos autoconfiantes e felizes, o futuro da educação será mais profícuo.

Vivendo a escola e o sistema de ensino nordestino, percebem-se altas perdas e baixos ganhos no cotidiano da escola pública. As escolas falam. Fornecem muitas informações sobre seu cotidiano: dificuldades, acertos, desacertos; demonstram sua vontade de acertar, de ser competentes, de ser eficientes, eficazes e a necessidade de serem ouvidas e atendidas.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Maria de Fátima. *Gestão colegiada em escola pública* : expressão de autonomia ou heteronomia (?). Salvador, 1999. Dissertação (Mestrado) – UFBA/Uesc.
- BAHIA. Secretaria da Educação. *Colegiado escolar* : orientações básicas. Salvador, 1997. (Série Gestão Participativa, v. 1).
- . *Colegiado escolar na Bahia* : dia D, 27 de agosto de 1998. Salvador, 1998. (Série Gestão Participativa, v. 2).
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro : tendências e perspectivas. *Ensaio* : Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 303-364, jul./set. 1998.

- FERREIRA, Maria de Fátima Andrade. *Gestão colegiada em escola pública : expressão de autonomia ou heteronomia?* Salvador, 1999. Dissertação (Mestrado) – UFBA/Uesc.
- FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. Sujeito, o grupo e a gestão democrática na escola pública. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p. 123-137, jan./jun. 1998.
- FREITAS, Katia Siqueira de, SILVA, Maildes Fonseca, SANTOS, Mara Schwingel. Gestão participativa na escola pública : legislação e prática. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p. 103-120, jan./jun. 1998.
- FREITAS, Katia Siqueira de et al. Gestão participativa : uma pesquisa-ação, 1995-1999. In: ENCONTRO DE PESQUISAS DO NORDESTE, 12., 1999, Salvador. *Anais...* Salvador : UFBA, 1999. CD-ROM, ISBN 85-87243-02-0.
- GENTILI, Pablo. A qualidade social como contraposição à qualidade total : reflexões de Pablo Gentili. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 8, n. 1, p. 123-139, jan./jun. 1998.
- GIRLING, Robert H., FREITAS, Katia Siqueira de. Desafios da educação pública brasileira. *Gestão em Ação : Caminhos Atuais em Administração da Educação*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 12-39, abr./ago. 1998.
- GUEDES, Andrea et al. *Decentralized management of education in Minas Gerais*. Washington : World Bank, 1995.
- GUIA NETO, Walfredo dos Mares. *The educational policy of Minas Gerais, 1991-1994*. 1994. (mimeo.)
- LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa : o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro : DP&A, 1998.
- MADEIRA, Margot Campos. Representações sociais e decisões : breves comentários. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 8, n. 1, p.69-83, jan./jun. 1998.
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Organização pública e implementação de novas metodologias : o projeto Alfa em Minas Gerais. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, v. 65, p. 38-51, maio 1988.
- MOUSQUER, Maria Elizabete, PEREIRA, Sueli Menezes, HUBER, Fernanda. Gestão escolar numa perspectiva democrática. In: QUALIDADE e Gestão da Escola Básica. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1998. p. 37-66. (Cadernos Cedae, 4).
- NUNES, Carla Alessandra da Silva. Gestão Democrática das Escolas Públicas : um auto-retrato. In: ENCONTRO DE PESQUISAS DO NORDESTE, 12., 1999, Salvador. *Anais...* Salvador : UFBA, 1999. CD-ROM, ISBN 85-87243-02-0.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia Institucional na escola : discussão teórica. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p.41-101, jan./jun. 1998.
- SCHNECKENBERG, Marisa. *A implantação do Proem como política educacional no cotidiano da gestão escolar*. Curitiba, 1999. Dissertação (Mestrado) – PUC.
- SILVA, Vicente de Paulo. Sem trabalho... Por quê? *Folha de S. Paulo*, 17 fev. 1999. Caderno 1, p. 3.
- SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo (Org.). *Escola S. A. : quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília : CNTE, 1996.
- UNICEF. *Qualidade para todos*. São Paulo : Cenpec, 1994.
- XAVIER, Antônio Carlos da R., AMARAL SOBRINHO, José, MARRA, Fátima. *Gestão escolar : desafios e tendências*. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- WILLOWER, Donald J., FORSYTH, Patrick B., A brief history of scholarship on educational administration. In: MURPHY, J., LOUIS, K.S. (Org.). *Handbook of research on educational administration*. 2. ed. San Francisco : Jossey-Bass, 1999.

Diretores de Escola: o desacerto com a democracia

Artemis Torres

Doutora em Ciências da Educação pela Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), Espanha; coordenadora do Grupo de Pesquisa Movimentos Sociais e Educação, do Programa Integrado de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Educação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

Lindalva Maria N. Garske

Mestra em Educação pela UFMT. Atualmente, é secretária municipal da Prefeitura de Rondonópolis-MT.

O tema da formação de diretores de escolas encontra-se na agenda de administradores, educadores e todos os que, hoje, tomam decisões sobre educação escolar, nas mais diferentes instâncias organizadas da sociedade. Todo um conjunto de determinações faz com que tal tema se nos apresente de forma atual e instigante. Em primeiro lugar, há uma reivindicação de participação social já incorporada por vários segmentos sociais aos seus comportamentos políticos e ao seu entendimento sobre o conteúdo da cidadania. Há também as próprias necessidades de reforma, advindas do processo, em curso, de modernização dos instrumentos de gestão. Há, finalmente, a própria convicção de que será necessário rever as práticas sociais em geral e, especialmente, aquelas mais intimamente ligadas à educação dos pósteros, se quisermos sobreviver seguindo padrões humanísticos de convivência.

Pesquisadoras do processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso, vimos acumulando um conjunto de reflexões sobre o tema. Neste artigo, dividido em três seções, o alvo de nossa atenção são os diretores de escolas. Na primeira seção, apresentamos algumas constatações recentes sobre o que consideramos poder caracterizar como um esforço de conciliação, pelos diretores, entre duas posturas: uma, que pretende ser a mais democrática possível; outra, que mantém o tradicional comportamento clientelístico, até mesmo como questão de sobrevivência institucional. Na segunda seção, fazemos uma breve retrospectiva histórica sobre o processo de implantação da “gestão democrática”, em Mato Grosso, concentrando-nos na descontinuidade político-administrativa que o tem caracterizado. Com isso, pretendemos fornecer subsídios ao leitor para que compreenda melhor e avalie as contradições desse processo, bem como as perspectivas que se apresentam. Finalmente, na terceira seção, levantamos algumas ponderações críticas sobre soluções que vêm sendo buscadas pelas Secretarias de Educação, em seu esforço de viabilização do novo modelo de gestão em pauta, em especial no que diz respeito à preparação de diretores.

O resultado híbrido de uma democracia incipiente: constatações

Temos feito várias constatações sobre as dificuldades presentes no processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso. As que discutimos aqui dizem respeito a dois tipos de situação. Uma delas se refere ao esforço de banimento da cultura autoritária pela própria comunidade escolar, ou seja, por aqueles que, convencidos da necessidade de mudanças, nem sempre se dão conta do quanto neles próprios se encontra instalada, também, uma certa convicção sobre a necessidade de atitudes autoritárias, como condição para se estabelecer a ordem, a organização, o mútuo respeito no ambiente escolar. A segunda situação de que falamos na segunda seção está relacionada com as dificuldades decorrentes da descontinuidade administrativa e política no interior do setor educacional, responsável pela sustentação de um processo que não pretende alcançar apenas uma ou duas escolas, e sim todo o sistema escolar, em âmbito municipal e estadual.

Neste momento, focalizamos o primeiro tipo de dificuldade, que se encontra relacionada com a convivência contraditória de duas posturas distintas: uma, autoritária, refletindo o *modus vivendi* da sociedade brasileira, originária de uma tradição cultural escravocrata e classista; outra, democrática, que ensaia ainda seus primeiros passos e, como todas as práticas inaugurais, cheia de ilusões ingênuas sobre seu próprio poder de mudança.

Na verdade, não se trata de negar a ocorrência de mudanças efetivas no curso dos acontecimentos referentes à gestão escolar e, em especial, à postura do diretor. Há evidências disso nas práticas administrativas, nas relações com os pais de alunos, nas relações interpessoais no interior da escola, no modo como o diretor conduz os trabalhos junto a professores e alunos, na forma como se processam as reuniões, sejam as da equipe técnica, sejam as do tipo assembléia, sejam as do Conselho Deliberativo. É possível salientar mudanças de comportamento concretas, reveladas inclusive no cruzamento com depoimentos

daqueles que mais convivem e são geralmente mais sensíveis ao modo de o diretor conduzir a escola: o secretário, o coordenador pedagógico e, ainda, aquele professor ou auxiliar administrativo que já se constitui pedra fundacional, porque dali se encontra “desde que a escola começou”, detendo o conhecimento da sua história.

Indagando a pais, auxiliar de limpeza, secretária e professores sobre uma nova diretora, eleita após disputa acirrada com outra concorrente, deparamo-nos com certa unanimidade de opinião acerca de sua postura: *democrática, aberta, flexível*. Servimo-nos de um comentário para exemplificar essa aprovação: “A única coisa que desaprovamos na diretora, e meu marido até reclamou, é sobre piolho. Meu marido até sugeriu que a diretora mandasse bilhete pros pais e agora já melhorou”.

Nos muitos depoimentos até agora registrados, encontramos informações esclarecedoras da riqueza que apresenta esse novo cotidiano, desafiador e incerto. Já não temos a mesma escola, calcada em princípios de disciplina, ordem e autoridade, traduzidos em posturas inflexíveis e hierárquicas. Ela está ainda presente, sim, mas há uma outra escola, à espreita, um tanto desconfiada, que se expressa através de iniciativas que não surgem somente do diretor e, por isso mesmo, são até mais valorizadas, pelo seu caráter diferenciado, porque são um sinal de que o diretor é *democrático, deixa fazer, aceita outras iniciativas*.

Contudo, há fortes contradições que precisam ser examinadas, até porque nos parece serem muitas delas imobilizadoras e concorrentes no processo de desmonte desse sonho de uma escola democrática. E é isso que nos propomos a fazer neste momento, apresentando algumas evidências.

Em recentes visitas a escolas públicas onde uma das autoras está desenvolvendo um estudo sobre as práticas gerenciais de diretores eleitos e seu modo de fazer democracia na escola, foram recolhidos trechos de discursos bastante expressivos dessa convivência contraditória de duas concepções sobre gestão, democracia, educação, finalidades da participação, etc.

Os diretores expressam-se com desconfiança a respeito da gestão democrática e da autonomia financeira da escola. Opinando sobre o Conselho Deliberativo, afirmam:

– O Conselho Deliberativo [...] parou dois anos e, no ano passado, foi reativado com a perspectiva de financiamento. O Conselho mais atrapalha, fica tudo em cima do presidente. A comunidade é carente e sem instrução. Eles [os pais] vêm à escola, mas não têm aquela participação, não tomam iniciativa. Agora nós estamos pensando no Nilson, que é bem participativo. Tem duas filhas e um filho na escola.

– O Conselho Deliberativo virou unidade executora no ano de 1998. O Conselho é interessante para divisão de responsabilidades. Mas nunca funciona paritariamente, pois não há boa vontade dos participantes, porque não ganham nada com essa participação.

Nesses discursos revela-se o entendimento de que a via democrática parece trazer mais problemas que soluções, preferindo os diretores recorrerem às práticas que lhes são familiares:

Certa diretora diz: “A gente mesmo, ao longo do tempo, vem mudando... É difícil fazer esta tal da adaptação. A palavra autonomia não existe. Existe a famosa coisa ajeitada” (o conhecido “jeitinho”). A título de exemplo, fala da pressão sobre matrícula, indicando que, se a escola quiser matricular mais um aluno, fora de época, não tem autonomia para tal, a não ser assumindo os custos desse aluno ou tentando através do famoso “jeitinho” alguma solução que atenda a ambos, escola e aluno. Claro está que, para ela, o “jeitinho” continua sendo a mais segura forma de superação dos grandes problemas enfrentados para, minimamente, viabilizar a escola.

Falar do “jeitinho” é também falar da dificuldade encontrada na relação com as Secretarias de Educação. Ele permanece como o melhor recurso, porque a ineficiência existe. Diz

um diretor, a propósito da polêmica cobrança de matrícula por alguns diretores, ilegalidade que derivou em processo de exoneração pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc): “Quero que a Seduc dê e não que a comunidade pague. Mas achei injusta a exoneração de diretor que cobrou mensalidade. A Escola não recebe apoio da Secretaria, por isso, precisa procurar outras soluções”.¹

Ainda sobre as relações com a Secretaria de Educação e a nova realidade, na qual o diretor “tem de se virar”, diz um diretor: “Caixa Escolar existia. O governo acabou com ela. Se ainda existisse, eu estaria fazendo muito mais pela escola, sem precisar prestar contas ao governo. O governo dá pouco e as escolas ficam em petição de miséria”.

Essa é uma opinião corrente, a de que o aparelho de Estado não tem respondido à altura das necessidades das escolas. Daí a recorrente utilização da pressão política ou do “jeitinho”: “A greve está conseguindo algum resultado. Mas a denúncia, como a que fizeram no CPA, não! É preciso conseguir as coisas com “jogo de cintura”, é o que estou fazendo”.

A participação da comunidade, ou seja, de pais de alunos e outros moradores, jovens e adultos, está longe de significar algo em vias de concretização. Vários diretores revelam forte descrença quanto a uma efetiva participação. Assim, em muitos depoimentos, encontra-se a idéia de que a população é equivocada a respeito de uma suposta exclusiva obrigação do Estado para com a educação escolar. A essa mentalidade atribuem os diretores a postura parasitária com a qual muitos se postam, à espera de iniciativas do Estado. Esse nos parece ser um ponto de vista altamente

¹ A diretora refere-se, aqui, ao processo de exoneração de diretores que haviam cobrado taxa de matrícula, por ser ilegal. Em muitos casos, a cobrança foi decidida em comum acordo com representantes da comunidade e esse pode ter sido um dos motivos que levou a opiniões controvertidas a respeito do caso.

² Faz alusão à notícia divulgada pelos jornais, que lhe pareceu um método equivocado, por enfraquecer e desprestigiar a instituição pública.

difundido, tamanha a convicção e firmeza com que o expuseram. Vejamos alguns depoimentos:

– Os pais têm acesso livre. As reuniões são reuniões de massa. Eles [os pais] aplaudem, são bons ouvintes, mas se chamar pra um mutirão, não vêm.

– Os pais participam das reuniões apenas como ouvintes, poucos opinam. Trazer pais para a escola exigiu pesquisa. Chegamos ao horário de 16h, tendo hoje uns 200 pais, aos sábados. (...) Os pais somente escutam. Eu digo: “A força da escola são vocês!” Mas, nada! Para eles, se pagam imposto, é problema do governo. Eles não tomam iniciativa.

Os diretores buscam explicação para tal imobilidade dos pais na visão que estes parecem ter sobre a exclusiva obrigação do Estado, qualificada como um profundo equívoco: “O pai da escola pública pensa assim: se meu filho está em escola pública, o governo tem de dar tudo”. Ilustra com o caso do livro de Artes, que não veio do MEC: “Fizemos xerox e saiu por R\$ 1,00 e pouco. Era um livro de R\$ 27,00. Ainda assim, um pai veio reclamar”. Para alunos do noturno, a escola faz uma apostila de 14 disciplinas, que sai por R\$ 7,00, e os alunos não querem comprar. Ora, o governo não banca o supletivo! Não paga nada!”

Sobre o papel do diretor no trabalho de parceria com todos os segmentos da escola, na gestão compartilhada, certa diretora revela, através de um discurso bastante contraditório, uma postura egocêntrica, nada condizente com o perfil ideal de um diretor democrático: “Eu já realizei grande coisa aqui. Quando falo que vou sair, eles não querem. [...] Às vezes eu deixo até os coordenadores conversando. A escola não tinha regimento interno, nós [eu?] fizemos [fiz?]”.

Ainda sobre exercer o cargo de forma democrática, outra diretora faz o seguinte depoimento:

– A diretora anterior era exclusivamente administradora, não se comunicava com os demais, fazia trabalho solitário. (...) Na relação com os professores, eu falo assim, pergunto pros professores: “O que você acha, professor?” Autoritariamente, se algo der errado, ninguém tem responsabilidade! Eu já passei por diretor autoritário, por diretor democrático, por diretor que fica em cima do muro. Tirei um pouco de cada um.

Mesmo quando os discursos apresentam uma consistência interna, podem vir a ser desmentidos pela prática. E disso temos muitas ilustrações. Uma diretora falou, preocupada a respeito das dificuldades que enfrentava, após as eleições, no concernente às cobranças internas e, mesmo, externas da comunidade. Bem ao estilo do que, comumente, se encontra no campo político-partidário.

Investigando com mais profundidade, inclusive através de outros depoimentos, chegamos à conclusão de que o próprio candidato a diretor estabelece um contrato clientelístico com seus eleitores, sem muitas vezes dar-se conta do que ele representa, das dificuldades que esse contrato poderá trazer, posteriormente. Certamente, tal comportamento, mais comum do que se possa esperar, gera os sintomas de uma espécie de Tensão Pós-Eleitoral (TPE) em diretores eleitos, bem em conformidade com a cultura vigente, mas a contragosto dos que ainda apostam na democratização da escola como sinônimo de evolução da espécie humana, no que tange aos padrões de relacionamento.

Em meio a tantas evidências de contradição, apresente-se ela através do discurso ou da comparação entre este e a prática, os dois tipos de postura são facilmente observáveis, hoje, nas escolas: a que conserva os padrões tradicionais da cultura autoritária, e a inovadora, que atende ao desafio de transformar-se e transformar as práticas sociais ainda vigentes.

A dança do poder: descontinuidades e tropeços

A gestão democrática não foi uma invenção do governo peemedebista, nos idos de 1986, quando o País foi literalmente ocupado politicamente pelo PMDB, partido de oposição que mais se destacava naquele momento e que saiu vitorioso em 96% dos Estados brasileiros. A vitória da oposição sobre o conservadorismo político de mais de duas décadas coincidiu com o que se costuma caracterizar como a revitalização da sociedade civil. Nesta, foram efetivamente fermentadas idéias a propósito dos modos como deveria ser reorganizada a sociedade, as relações entre os homens, enfim, sobre os modos capazes de varrer da sociedade os sinais do período autoritário. Entre essas idéias novas, encontrava-se a que propunha um novo tipo de escola, baseado no entendimento de que a “democracia” deveria permear todas as práticas sociais.

Se hoje o conceito de democracia tem múltiplos significados, naquele momento também o tinha. Mas nem por isso deixava de ser uma palavra de ordem. As diferenças daquele momento eram submetidas a um objetivo comum, o de varrer do País a ditadura militar, reinstalando o governo liberal, mediante o retorno à normalidade dos três poderes políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário), as liberdades políticas individuais, etc. Hoje, no entanto, as diferenças de concepção sobre a democracia criam embaraços, pois se trata já de definir, qualitativamente, o perfil da nova sociedade.

O caso da “gestão democrática”³ é um exemplo claro de que as necessidades são de outra ordem, para todos os que pretendem prosseguir, no sentido de mudanças já desencadeadas. O

³ Costuma-se entender por gestão democrática o conjunto de transformações que compreendem a instalação de Conselhos Deliberativos, constituídos por representantes de diversos segmentos da comunidade escolar, a eleição do diretor da escola pela comunidade escolar e, também, a autonomia financeira representada pelo repasse direto dos recursos financeiros à escola e a delegação a ela da responsabilidade pela forma de utilização desses recursos.

não-esclarecimento do que se pretende, tanto da parte dos setores governamentais, responsáveis pela execução de políticas sociais, quanto da parte da sociedade, que viabiliza tais políticas, é causa de impasses e confusões.

A gestão escolar calcada em princípios estabelecidos pelo modelo burocrático vinha sendo submetida a fortes críticas, naquele momento de vitória do PMDB, e passava a se configurar como um modelo de gestão com condições insuficientes para corresponder ao movimento histórico que perpassava a sociedade. Inicia-se aí um movimento em favor da instalação da gestão calcada em princípios democráticos no interior da escola, em favor da participação de todos os segmentos que compõem essa instituição educativa na discussão acerca de seu projeto administrativo e pedagógico.

A ampliação das formas de participação se daria, num primeiro momento, através da criação de instrumentos institucionais, na escola, como a eleição direta para a escolha do diretor, a instalação de conselhos deliberativos e o projeto político-pedagógico. A idéia central era a de que esses instrumentos constituir-se-iam forças democratizantes capazes de modificar a lógica interna da escola, alterando suas relações de poder, o seu projeto administrativo e pedagógico, levando a escola a se reorganizar em bases mais igualitárias em que a participação, um dos elementos centrais da democracia, passasse a ter o seu lugar.

Faremos mais adiante, na terceira seção, uma avaliação desses instrumentos. Agora, propomo-nos a discutir as dificuldades decorrentes da descontinuidade político-administrativa, no interior do setor governamental. O processo de implantação da gestão democrática, em Mato Grosso, tem sofrido com essa descontinuidade e tem sido avassalado, em conseqüência, por um conjunto de problemas suficientemente capazes de criar um clima de insegurança e descrença quanto às políticas em curso. Invocamos, primeiramente, a suspensão da gestão democrática, mediante decisão liminar concedida em ADIN nº 282, na qual se discutiu a *inconstitucionalidade das eleições para diretor de escola*. Isso ocor-

reu ainda na vigência de mandato do próprio PMDB e teve seu desfecho no governo posterior, da coligação União por Mato Grosso, de perfil conservador.⁴

Sem entrar no mérito da referida ADIN, até porque este não seria o espaço mais adequado para fazê-lo, salientamos seu enorme e desastroso impacto na comunidade escolar. É possível que ela tenha sido de todos os descompassos governamentais o principal responsável, efetivamente, pela parcela de descrédito em relação à política de democratização.

Vejamos, a título de ilustração, depoimentos⁵ de alguns professores sobre os efeitos daquela medida:

– Caiu uma apatia sobre o professorado. Ninguém se manifestou, nem colaborou na nova gestão [com diretor indicado, em substituição ao diretor eleito]. Caiu a partir de então uma nuvem sobre a escola, que nunca mais saiu. Morreu o entusiasmo para qualquer luta (professor de Canarana- MT).

– Em todas as escolas de Barra do Garças houve resistência [...] pais, alunos e profissionais da Educação colocavam para fora da Escola os “interventores” (professor 01 de Barra do Garças-MT).

– A gestão democrática não se sustentou, mas todos resistimos muito. Os interventores foram recebidos como traidores da gestão democrática [...] eram recebidos por profissio-

⁴ A retomada da gestão democrática (com as eleições diretas de diretores de escola e os conselhos deliberativos) ocorre, em âmbito municipal, através da Lei nº 3.201, de 10 de novembro de 1993 e, em âmbito estadual, através da Lei nº 7.040, de 1º de outubro de 1998, ambas no governo Dante M. de Oliveira. Esta lei, ainda que tardia, é no entanto antecedida de instruções normativas, editais e resoluções, que cuidam de colocar na ordem do dia as medidas democratizantes relativas à gestão escolar

⁵ Esses depoimentos foram extraídos de Abich (1998, p. 100-101).

nais vestidos de preto, em protesto pela volta do “cabresto” (professor 02 de Barra do Garças-MT).

Esses depoimentos são um claro indicador de que, mesmo tendo havido diferentes reações da comunidade escolar, para os que se encontravam mais empenhados na implementação do novo modelo de gestão, aquele foi um duro golpe nas suas pretensões.

A descontinuidade não se expressa unicamente na abrupta interrupção de um processo, como ocorreu pela interferência da ADIN nº 282. Ela está presente potencialmente nos padrões de condução política dos assuntos da Educação. As Secretarias de Educação são talvez a pasta governamental mais sujeita a interferências político-partidárias e acertos de bastidores. São o campo das negociações, geralmente externas aos interesses da Pasta. Como resultado, elas assistem a uma grande rotatividade de políticos, cujo efeito mais imediato é invariavelmente a descontinuidade. Nesse contexto, as imprecisões, a dubiedade das instruções normativas, a falta de consistência interna entre as medidas legais tomadas e, mesmo, a dificuldade de processar tantas e tão rápidas mudanças de conduta pelos técnicos das secretarias, conduzem, por vezes, a uma verdadeira inversão do processo e, como conseqüência, a uma espécie de *stress* pavloviano.⁶

Soluções, possibilidades e impasses: uma tentativa de avaliação

Nesta terceira e última seção, fazemos algumas ponderações críticas sobre as medidas que vêm sendo tomadas pelas

⁶ Referimo-nos a uma das técnicas de condicionamento utilizadas pelo fisiologista russo Ivã Pavlov, em que se produzia “neurose experimental” mediante submissão do indivíduo a um processo de condicionamento em que a discriminação exigida entre o estímulo não-condicional e o estímulo condicional era altamente sutil (Cf. Mednick, 1967, p. 63).

Secretarias de Educação, em seu esforço de viabilização do novo modelo de gestão em pauta.

Antes, porém, vamos retomar as principais medidas criadas para promover a gestão democrática, já enunciadas na seção anterior. Essas medidas ou soluções, que visavam

à ampliação do espaço de decisão da escola, ou seja, de sua independência em relação à Secretaria de Educação e criação de sua identidade são: implantação do Conselho Deliberativo da Comunidade Escolar, escolha do diretor da escola por critérios democráticos e a transferência automática e sistemática de recursos às unidades escolares (Amaral Sobrinho, 1997, p. 14).

Se nos reportarmos a um momento anterior, no propósito de compreender a forma como foi concebida e implementada a democracia no interior da escola, no contexto brasileiro, poderemos observar que parte dessa história representa, na verdade, uma forte tensão entre os processos de centralização e de descentralização, na tentativa de se garantir a transferência de responsabilidades, principalmente financeiras, de um sistema de ensino para outro.

O modelo de organização escolar proposto pelo Estado brasileiro, na realidade, tinha como eixos norteadores, princípios de cunho empresarial, que concebiam a gestão com base numa estrutura administrativa autoritária, vertical e hierarquizada, fundamentada, portanto, num sistema administrativo de caráter essencialmente burocrático e fechado.

Por outro lado, há de se concordar que a administração escolar ocorre num espaço determinado – o espaço da escola – configurado como um local em que forças conservadoras e progressistas se defrontam em defesa de interesses. Um espaço marcado, portanto, por uma série de contradições.

Assim, mesmo com o aperfeiçoamento alcançado pelo processo de burocratização da estrutura escolar, no sentido de per-

mitir um controle maior da escola pelo Estado, esse processo não ocorria sem contradições. Essas contradições, de certa forma, vêm à tona a partir do final da década de 70, com o processo de reorganização social e, conseqüentemente, com a luta por alterações nas relações de poder e de autoridade, em todas as áreas de atuação dos aparelhos de Estado, inclusive, no aparelho educacional.

Em contraposição a um modelo burocrático de gestão, surge, no interior da escola, com a chamada transição democrática, uma série de discussões que, articuladas a movimentos sociais mais amplos – sindicais, partidários, de moradores de bairros, entre outros – organizam-se com vistas à conquista de direitos sociais e políticos, dentre os quais o direito público e inalienável de acesso à educação e à cultura.

Data, portanto, dos meados da década de 80, o movimento efetivado pelos trabalhadores da educação, no sentido de garantir a construção de um projeto de gestão com contornos mais democráticos, diante das proposições político-educacionais do período. A administração da educação, entendida como conjunto de decisões de interesse da vida escolar, passa de certa forma a tomar nova feição.

Nesse sentido, foi instituída por alguns municípios e Estados da Federação, a gestão democrática, através da criação dos conselhos deliberativos, eleição para diretores e a possibilidade de construção do projeto político-pedagógico. Em decorrência disso, o governo federal tem-se preocupado em instituir, através de normas e regulamentos, algumas medidas pretensamente capazes de garantir à escola as condições necessárias para construção de sua autonomia. Dentre elas, podemos elencar: o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), que promove o repasse anual de recursos financeiros diretamente às escolas públicas do ensino fundamental, decorrendo daí a implementação de uma nova medida, ou seja, a transformação dos conselhos deliberativos das escolas em Unidades Executoras próprias, como entidades de direito privado, sem fins lucrativos, responsáveis pelo recebimento e pela aplicação dos recursos financeiros, advindos

da União, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ultimamente, o Ministério da Educação, em convênio com o Banco Mundial, instituiu o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), cujo objetivo é a melhoria do ensino fundamental, através do aprimoramento da gestão das escolas e das secretarias de educação.

A instituição dessas diferentes medidas se faz acompanhar da implementação de políticas de formação de gestores, através das secretarias estaduais e municipais. A Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, em 1998, por exemplo, ao modificar a forma de provimento para o cargo de diretor, implementou uma política de formação dos candidatos a candidatos à eleição. Através dessa formação, esses candidatos teriam incrementada sua chance de aprovação no teste seletivo pré-candidatura, realizado pela própria Secretaria. Esta, possivelmente, acreditava que, através do curso ou treinamento, estaria salvaguardando o mínimo de competência técnica daqueles que, após seleção e participação no processo eleitoral, estariam assumindo o cargo de diretor.

Outras medidas têm sido utilizadas pelo Estado e municípios, como a realização de cursos para dirigentes das unidades escolares na área de gestão. A intenção declarada é a de garantir a formação do diretor como articulador do processo de organização da escola e como intérprete de um papel institucional que lhe assegure o direito de cobrar e tomar medidas necessárias ao bom andamento dos serviços educacionais. Vale lembrar a participação da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), no processo de formação desses gestores, através da oferta de cursos de extensão e de especialização na área de administração e organização do trabalho escolar, tendo como idéia central a implantação de processos democráticos no interior das unidades escolares.

A despeito de tantas iniciativas, um clima de desconfiança contamina funcionários, técnicos, coordenadores de políticas em relação aos objetivos pretendidos. Possivelmente, a endêmica descontinuidade tem sido responsável pela crescente desconfiança quanto aos reais interesses que regulam as políticas governamentais.

Enfrentar o desafio de construir uma gestão nos moldes democráticos, frente a uma série de limites impostos pela forma como a sociedade está organizada, exige dos diferentes segmentos da escola (professores, diretores, supervisores, funcionários, alunos e pais de alunos) a compreensão e a interpretação do sentido e do significado da democracia. Implica entendê-la a partir de elementos que a legitimem como “democracia do ponto de vista formal e democracia do ponto de vista substancial”, como enfatiza Bobbio (1992). Essa construção demanda ainda mudanças não só na concepção de democracia, mas também de educação, escola e prática educativa.

Percebe-se que, ainda hoje, a escola não conseguiu implementar processos democráticos no interior da escola. Isto decorre, obviamente, de questões estruturais mais amplas, mas também, de questões internas, pois, por mais que a escola tenha avançado com a criação dos conselhos, eleição direta para a direção e a construção de projetos político-pedagógicos, esse processo tem-se dado de forma limitada. Tais limites decorrem da própria concepção que a sociedade brasileira apresenta ter acerca de como construir processos democráticos.

A concepção de democracia evidenciada restringe-se ao aspecto formal do processo democrático, por implicar apenas o estabelecimento de regras e normas, sem incluir a participação direta nas tomadas de decisão. Ou seja, tem havido uma utilização de instrumentos democráticos sem a implementação de práticas democráticas, pela via da participação.

Não é possível pensar-se em democracia plena sem sujeitos democráticos para exercê-la. No caso brasileiro, segundo Uhle (1994), a atuação de grupos tidos como democráticos se restringe ao âmbito da formulação de políticas para o setor educacional, verificando-se total ausência dos mesmos no âmbito de sua implantação.

À escola não lhe é dado tempo suficiente ou condições adequadas para amadurecer novas práticas educativas. De um lado, os documentos das Secretarias de Educação, recorrentemen-

te, insistem no interesse em que a escola seja “mais independente, no sentido de que deve ter mais espaço para caminhar por seus próprios pés” (Amaral Sobrinho, 1997, p. 10). De outro lado, ao mesmo tempo, o próprio governo atropela a escola, no que tange às atribuições desta de implantar uma política própria, à medida que se antecipa intencionalmente, impondo uma série de medidas, de forma claramente autoritária. Entre tais medidas estão, por exemplo: parâmetros curriculares, processos de avaliação ditos institucionais, criação de unidades executoras, normas regulamentando práticas educativas e outras mais.

Para alguns estudiosos das questões educacionais, a escola que queira ser democrática, e esteja convencida de que a participação é essencial para a concretização de suas finalidades, precisa repensar o sentido e o significado das instâncias democráticas. Precisa entender que elas não operam, automaticamente, transformações. Precisa entender, por exemplo, que a eleição para diretor da escola tem sido marcada por avanços, mas também por retrocessos.

Avanços, por ter sido uma forma de superação da tradicional forma de escolha do diretor, via indicação político-partidária, independente das expectativas e interesses da comunidade escolar. Isto, sem dúvida, pode significar o embrião do processo de transformação das estruturas burocráticas e autoritárias, embora os diferentes segmentos da escola não detenham, ainda, a consciência dessa possibilidade.

Retrocessos ocorrem, por inexistir uma cultura que valorize os princípios da democracia, embora se entenda ser a eleição direta para diretores um instrumento democratizante de grande relevância. Nesse sentido, essa modalidade de escolha não pode, sob nenhuma hipótese, ser caracterizada como um fim em si mesmo. O processo eleitoral deve ser compreendido como um instrumento, um meio que dê suporte à construção desse modelo de gestão.

Para Silva Júnior (1990), a eleição para diretor, da forma como foi concebida, acabou possibilitando a retirada da indicação do diretor da órbita político-partidária, para situá-la no universo de decisão da comunidade escolar, persistindo ainda a ênfase no

plano político, uma vez que o centro da discussão continua sendo apenas a legitimidade do exercício do poder na escola, e não, necessariamente, a finalidade dessa instituição, que é a construção-assimilação do conhecimento.

A pertinente observação feita por Silva Júnior nos leva a considerar que a eleição, ainda que concebida como elemento essencial da gestão democrática, perde o seu sentido quando desvinculada do foco central da escola, que é a garantia da qualidade dos serviços educacionais.

Dessa forma, há que se considerar também que o processo eletivo só será eficaz, quando amparado por critérios que permitam a verificação da competência na sua dimensão técnica e na sua dimensão política. Técnica, no que se refere ao conjunto de conhecimentos, meios e estratégias de ação. Política, no que diz respeito ao compromisso do diretor eleito com o direcionamento a ser dado ao trabalho da escola. Tal direcionamento, entendemos, deve estar consubstanciado na clara determinação de assumir a tarefa educativa da escola: a de ensinar e ensinar bem a todos.

Como já foi dito em outra ocasião,

Parece-nos mais importante examinar se o candidato [a diretor] se apresenta (...) como alguém interessado na democracia, no fazer coletivo, [e] se esse interesse tem-no levado a tomar atitudes em favor do social. Isto que poderíamos chamar de vocação democrática é um requisito fundamental (...) a mudança de convicções e posturas sobre relações humanas, transformação social, etc. não ocorre tão rápida e formalmente, através de cursos técnicos preparatórios (Torres, Siqueira, 1997, p. 209).

Como um reforço a esta posição, em recente entrevista coletiva, o parecer unânime de diretores eleitos foi o de que a formação é essencial, devendo vir, contudo, necessariamente associada a um certo acúmulo de experiência e trato com a distribuição do poder, no dia-a-dia da escola.

Este pode ser um dos pontos de estrangulamento de uma gestão que se queira democrática, uma vez que não se tem, sequer, uma política consistente de formação dos profissionais que coordenam o projeto da escola, ou seja, dos chamados “gestores”.

O conselho deliberativo, elemento indispensável na construção de uma gestão, na perspectiva democrática, configurada como órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e fiscal, tem como papel essencial assegurar, no âmbito da escola, o estabelecimento de critérios relativos à sua ação. Entretanto, ao longo desses anos, tem-se tornado um instrumento de manipulação, para o diretor e para os demais membros da comunidade escolar, variando a capacidade de manipulação conforme o peso de cada um, na correlação de forças.

A possibilidade de manipulação dos conselhos decorre, logicamente, da inexistência de políticas de formação que, estrategicamente, subsidiem essa instância, mediante a criação de condições de participação de todos nas tomadas de decisão. Outro determinante do fracasso dos conselhos é o entendimento de sua constituição como instância de caráter essencialmente burocrático, descaracterizando, de certa forma, o seu papel político.

Essa descaracterização acabou se concretizando efetivamente quando o governo federal, através do Ministério da Educação, transformou esses conselhos em unidades executoras, tornando-os entidades jurídicas de direito privado, alegando que somente através das referidas unidades a escola poderia vir a administrar as verbas repassadas diretamente da União; alegando, enfim, que a criação das unidades seria condição para o processo de descentralização, sendo esse, portanto, um mecanismo que a escola poderia utilizar para construir a sua autonomia.

Considerações finais

Muito se tem estudado, pesquisado e escrito sobre o modelo de organização da escola. No entanto, as práticas inovadoras de gestão pouco têm contribuído para o alcance da melhoria da

qualidade do trabalho da escola. No nosso entendimento, essas reflexões são feitas somente a partir de enfoques macroestruturais, quando a grande necessidade é que esses estudos não só dêem conta das questões macro, mas priorizem a explicitação dos problemas do cotidiano escolar, o que pressupõe, por sua vez, uma análise da dimensão sociocultural da escola.

É preciso, desse modo, que os segmentos da escola comecem a perceber que as formas participativas apregoadas pelo Estado tornam o termo democracia uma simples adjetivação da gestão, retirando, com isso, o seu sentido humano e político. Daí a necessidade de se contar com a construção de um novo e diferente projeto de escola. Um projeto que seja financiado pelo Estado, mas que represente efetivamente os anseios, as expectativas e os sonhos dos segmentos da escola. Um projeto que garanta o desmantelamento da hierarquização do poder no interior das instâncias educativas, da fragmentação entre as tarefas de concepção e execução do trabalho, da centralização do comando, enquanto princípios que limitam a participação e que fortalecem o modelo de gestão fundamentado na burocracia.

Esse é o sentido a ser atribuído a um projeto de organização do trabalho escolar, sem nos esquecermos, entretanto, de que essa é uma tarefa difícil de ser concretizada. Daí a necessidade da compreensão, por todos os envolvidos com a escola, de sua força e de seus limites. Nesse sentido, o projeto deve ser concebido como um processo em construção, que define claramente o tipo de ação administrativa e de ação educativa que se quer realizar.

Em síntese, esperamos ter evidenciado que, para se compreender os fatores impeditivos da construção de um modelo de gestão escolar de caráter democrático, não é suficiente entendermos apenas os seus aspectos administrativos e burocráticos. É necessário entendermos, também, o caráter educativo desse modelo de gestão, o sentido e o significado de suas instâncias democratizantes e, a partir desse entendimento, a relação desse modelo com a função central da escola, que é o trabalho pedagógico.

Referências bibliográficas

- ABICH, Lourivaldo. *A organização dos professores e a implantação da gestão democrática nas escolas estaduais de Mato Grosso (1987-1990)*. Cuiabá, 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa Integrado de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso.
- AMARAL SOBRINHO, A. *Gestão democrática no sistema de ensino*. Cuiabá : Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso, 1997.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília : Ed. UnB, 1992. Tradução de João Ferreira.
- MEDNICK, S. A. *Aprendizagem*. Rio de Janeiro : Zahar, 1967. (Curso de Psicologia Moderna)
- SILVA JÚNIOR, Celestino Alves. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1990.
- TORRES, Artemis, SIQUEIRA, M. C. Freitas. Diretores de escolas e implantação da gestão democrática. *Revista de Educação Pública*, v. 6, n. 9, p. 205-216, jan./jun. 1997.
- UHLE, Águeda Bernadete. Administração educacional : suas transformações e o perigo da corrupção da linguagem. In: FONSECA, Dirce Mendes da (Org.). *Administração educacional : um compromisso democrático*. Campinas : Papirus, 1994.

A Gestão da Escola Básica: conhecimento e reflexão sobre a prática cotidiana da diretora de escola municipal

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 71-87, fev/jun. 2000.

Marta Luz Sisson de Castro

Doutora em Educação pela Boston University; professora do Programa de Mestrado em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

Este trabalho está fundamentado numa pesquisa realizada com diretoras de escola municipal do Estado do Rio Grande do Sul.¹ Na primeira fase do trabalho foi aplicado um questionário para as diretoras, o que permitiu a construção de seu perfil socioeducacional, identificou como foram selecionadas para o cargo, bem como sua opinião sobre qual deveria ser a formação e as suas necessidades de desenvolvimento profissional. O instrumento também questionou sobre o que implicava ser diretora de escola. Este levantamento, além de permitir a construção do perfil da diretora de escola, também evidenciou uma falta de clareza sobre as dimensões do papel da diretora de escola entre as respondentes.

A segunda fase deste trabalho surgiu da necessidade de aprofundar o conhecimento e a compreensão sobre o que significa ser diretora de escola. Buscando este objetivo, foram realizadas 19 entrevistas com 21 diretoras de escola municipal do Estado do Rio Grande do Sul. As entrevistas foram realizadas em diferentes municípios do Estado, primeiramente nos municípios onde havia sido aplicado o instrumento inicial, tendo sido incluídos posteriormente outros municípios, selecionados aleatoriamente pelo critério de tamanho e data de fundação. Como a pesquisadora estava envolvida em outro subprojeto com os Secretários Municipais de Educação (SME), geralmente após a entrevista com o SME, as escolas eram visitadas e as diretoras entrevistadas. Em algumas ocasiões, as entrevistas foram realizadas em grupo e na própria Secretaria Municipal de Educação (Smed).

O perfil construído na primeira fase do trabalho (Castro et. al., 1997) indicou que a diretora de escola municipal do Estado do Rio Grande do Sul é uma mulher com idade média de 35 anos, casada, com dois filhos. Foi selecionada para o cargo por elei-

¹ *Projeto Integrado Gestão da Escola Básica* : Fapergs, Finep 1996-1999, subprojeto "Diretor de Escola Municipal: perfil, formação e desenvolvimento profissional". Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

ção (49,3%), mas uma porcentagem significativa foi indicada (40%). A maioria das respondentes não possuía o curso superior (60%). As diretoras possuem experiência de 6 a 10 anos na área educacional. Em geral, apresentam uma certa liderança local e residem por longo período no município em que atuam.

As entrevistas realizadas permitiram o mapeamento dos fatores e condições que dão forma à ação e à prática das diretoras de escola municipal. Estudos recentes sobre a realidade educacional brasileira, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (Pilatti, 1994) e o estudo encomendado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) têm indicado a importância da gestão e do papel da diretora de escola.² Batista e Codo (1999) discutem a necessidade da participação e da construção de uma forma específica de gestão participativa, pois segundo eles:

Educação não é obra de solista: ou se orchestra, ou não ocorre. Entre os professores tem de haver coordenação, diga-se cooperação em torno de objetivos comuns, entre funcionários (todos) e professores, tanto quanto entre alunos e corpo de professores e funcionários, é preciso construir, de alguma forma, uma “comunidade de destino”, por último, comunidade direta e indiretamente envolvida na escola precisa, de alguma forma, participar do processo (Idem, p. 189).

A diretora de escola, ou a equipe diretiva, vai realizar esta mediação, ou pelo menos facilitar o processo de participação. O repertório e o conhecimento da diretora vão ser fundamentais para que a escola tenha clareza de seu papel e objetivos. Dados internacionais, de longa data, como as pesquisas sobre a efetividade

² Optei por usar a expressão “diretora de escola”, referindo-me à função e ao papel do diretor de escola, pois no universo examinado a totalidade dos respondentes e entrevistados é do sexo feminino.

das escolas, têm enfatizado a importância da gestão para a obtenção de resultados educacionais em termos de rendimento.

A compreensão da prática cotidiana das diretoras de escola deve ajudar no debate sobre a sua formação e profissionalização, bem como responder aos seguintes questionamentos: que desafios ela enfrenta? Que conhecimentos e habilidades são necessários? Quais são as implicações das diversas formas de seleção para o cargo de diretora? Sua realidade de trabalho é bastante complexa, pois ela se desdobra na dimensão de uma ação individual da diretora no coletivo da escola inserido num contexto socioeducacional mais amplo. Estas diversas dimensões aparecem nos dados coletados, e as análises se interpoem e se entrelaçam de várias maneiras.

Realizamos uma leitura de todas as entrevistas, procurando identificar os temas emergentes. No decorrer da leitura, foram identificados 71 temas que podem ser consolidados em um número menor de categorias. Foram levantados destes temas emergentes quais eram relevantes para um número significativo de escolas, o que chamamos de análise horizontal, ou macro. Nesta análise, foi possível verificar que temas apareceram com maior frequência nas entrevistas realizadas. O segundo olhar correspondeu à análise, que chamamos de vertical ou micro, quando identificamos os temas que, na realidade de cada escola, foram mais aprofundados e refletiam problemas e envolvimento naquele contexto.

Uma terceira forma de olhar os mesmos dados foi o que nós chamamos de preparação para uma possível teorização, no sentido de mapear as diferentes formas de expressão e de variação do fenômeno no contexto da realidade, no sentido proposto por Yin (1989). Este autor, discutindo o estudo de caso, fala da generalização analítica em oposição à generalização estatística. Os dados devem ser uma expressão da variação natural do fenômeno e neste sentido têm sérias implicações teóricas e analíticas (Yin, 1989, p. 38).

É a mesma idéia que aparece em Guba e Lincoln (1988), quando discutem o círculo hermenêutico-dialético da coleta de dados, em que o pesquisador qualitativo busca construir a sua in-

interpretação sobre a realidade, e quando começa a haver redundância, acredita que a variação básica do fenômeno foi identificada.

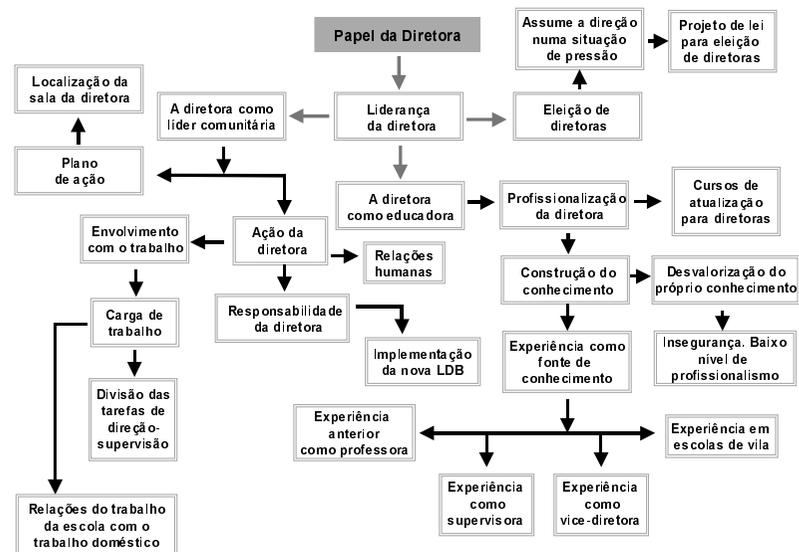
Tendo em vista os três tipos de olhares lançados sobre a prática cotidiana das diretoras de escola, organizamos este artigo da seguinte forma: inicialmente, apresentamos a organização dos temas emergentes em quatro quadros, o que corresponderia ao primeiro olhar analítico e teórico, que busca levantar o que é necessário saber para entender a prática das diretoras, a partir do colocado nas entrevistas. Organizamos um quadro explicitando os fatores diretamente ligados à ação da diretora, outro explicitando a dimensão institucional da escola, um terceiro trabalhando as relações inter-institucionais que dão forma às ações e processos no interior da escola. E o quarto quadro identifica questões mais amplas, históricas, sociais e culturais que afetam a vida escolar.

Apresentamos, posteriormente, uma análise dos temas que apareceram com maior frequência na análise macro e micro, e comentaremos em maior profundidade temas que foram comuns às duas dimensões e que revelam os dilemas do dia-a-dia da diretora. Os dados coletados indicam uma complexidade de fatores afetando e interagindo na realidade escolar e a própria dinâmica de transformação.

O papel da diretora foi identificado em 27 categorias, conforme pode ser observado na Figura 1. O papel da diretora de escola municipal está marcado pela dimensão de liderança, passando pela questão da forma de sua seleção para o cargo, e de sua profissionalização, a base do conhecimento para a ação administrativa. Aparece também a questão da diretora como educadora e como líder comunitária, bem como a ação específica da diretora, com o seu plano de direção, divisão de tarefas, carga de trabalho.

A questão do trabalho na escola e suas relações com o trabalho doméstico traz a idéia da função e papel da diretora semelhante ao trabalho da dona de casa, é o trabalho que não é valorizado, pois só é valorizado no momento em que não é feito, este dado é semelhante ao resultado encontrado por Vargas (1993).

Figura 1 – O papel da diretora



A forma de seleção para o cargo de diretora de escola, por meio de eleição, reveste-se, em algumas escolas, de um papel inovador e de transformação da realidade e práticas escolares. Mas em geral, assumir a função de diretora de escola parece vir carregada de muito peso e responsabilidade. Várias diretoras falam que a assumir numa situação de pressão. São poucas as educadoras que desejam assumir esta função, pois ela exige responsabilidade, maior carga de trabalho e as compensações não são claramente visíveis. Nas comunidades menores, observa-se que a diretora tem um papel importante como líder comunitária e este papel parece tornar-se mais relevante, quanto mais pobre for a comunidade. Observou-se que as diretoras conseguem perceber a importância e o valor de seu trabalho, mas esta percepção não parece ocorrer na mesma dimensão social. Uma diretora indicou que conseguiu “tocar a vida” de um aluno, de modo que ele agora está trabalhando

do, formou-se, e está encaminhado. Outra diretora de uma escola rural mostrou ter plena consciência da importância de seu trabalho na comunidade, ela atende a 21 alunos de diferentes séries, prepara a merenda, faz a limpeza e manutenção da escola. Ela disse que poderia ficar em casa, pois não precisa trabalhar por necessidade econômica, mas sabe que seu trabalho é importante e gosta dele. No dia em que estivemos entrevistando a diretora, havia vários alunos visitando a escola, pois como já tivessem saído dela, sentiam muita saudade da professora.

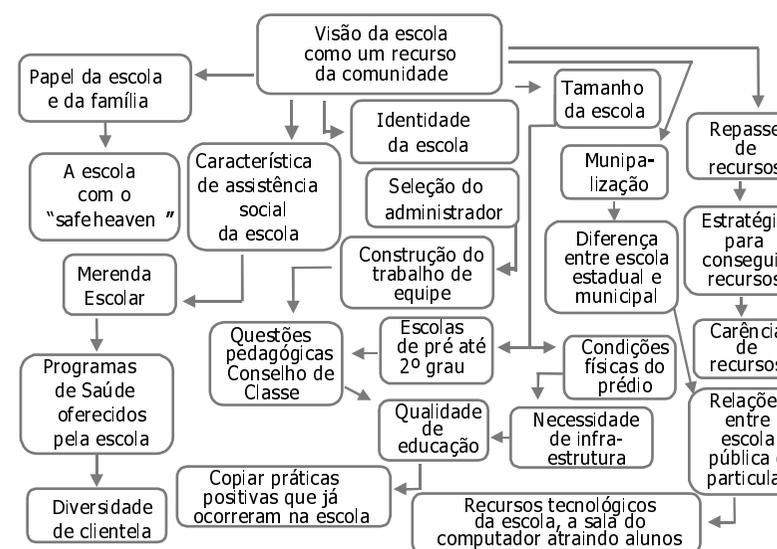
A forma de seleção via eleição e a inexistência de pré-requisitos formais para o exercício do cargo de diretora de escola criam uma série de tensões, em relação ao conhecimento necessário para exercer o cargo de forma adequada. Observou-se que as diretoras entrevistadas constroem o seu conhecimento com base na experiência, como professora de escola, como supervisora, como vice-diretora, e também em tipos diferentes de escola, como a experiência em escola de vila, que permite que a diretora lide, de forma efetiva, com uma comunidade carente e não participativa. Mas estas experiências nem sempre são refletidas de uma forma sistemática, no sentido do prático reflexivo proposto por Schön (1983), o que leva a uma desvalorização do próprio conhecimento e insegurança e baixo nível de profissionalismo das diretoras de escola municipal estudadas.

Como resolver a questão da formação e preparação adequada para a função e formas democráticas de seleção, tais como a eleição? Em muitas escolas, a construção do trabalho coletivo, através de um projeto político-pedagógico, pode ser um fator de estabelecimento de direção e unidade para as práticas pedagógicas na escola, mas também pode causar uma maior diluição do profissionalismo necessário à prática administrativa. À medida que a escola é administrada por uma equipe diretiva, e se busca a construção de um trabalho em equipe integrado, não fica muito claro qual deve ser o papel da diretora. Esta tensão entre diretora/equipe diretiva, eleição/seleção, com base no conhecimento e formação, fazem parte do cotidiano da gestão das escolas municipais.

Esta falta de clareza sobre qual deve ser o papel da diretora em termos de funções e atividades específicas já identificada

na 1ª fase do trabalho (Castro et al., 1997) e em estudo anterior (Castro, 1995) no qual se constatou o baixo nível de profissionalismo das diretoras de escolas estudadas. Estes dados dificultam a maior valorização e avaliação do trabalho da diretora de escola. Sua necessidade de formação e desenvolvimento profissional vão depender de todo este processo, bem como a definição e valorização social do processo educativo. Como o trabalho do professor e do educador não recebem as mesmas recompensas obtidas em outras atividades profissionais, tais como recursos financeiros e prestígio, o da diretora de escola tenderá a ser um trabalho não valorizado e recompensado socialmente. Apesar disso, observou-se que existe uma dimensão muito rica, humana e afetiva no trabalho da diretora da escola, o que faz com que ele seja estimulante e permita que a diretora enfrente os desafios cotidianos com esperança e perseverança.

Figura 2 – A escola como instituição



A Figura 2 apresenta a visão da escola como instituição, apontando o que vai ser administrado pela diretora e quais são as dimensões desta instituição. O primeiro tema emergente foi a questão da identidade da escola, e como esta se articula com o seu trabalho pedagógico. A identidade pode ser construída com base nas raízes históricas. Uma escola municipal da amostra tinha uma história que datava do século XIX, na época da colonização alemã. É claro que a identidade da escola depende de muitos fatores, de sua inserção social, da região que atende, dos recursos que oferece. O ponto a enfatizar aqui é que a identidade e a caminhada de cada instituição são elementos importantes a ser considerados na gestão da escola, incluindo que expectativas foram construídas historicamente, como a escola percebe a si mesma, e como é percebida socialmente. A questão da identidade está ligada com os processos e projetos pedagógicos da escola. Por exemplo, um estabelecimento de ensino que se preocupa em atender às necessidades de seus alunos, e se for localizada em zona de periferia, procurará oferecer diferentes tipos de serviços e atendimentos sociais aos seus alunos. O tamanho da escola, como ocorreu o processo de municipalização na localidade pesquisada, a forma como foi selecionado a diretora, como está sendo construído o trabalho de equipe, as questões pedagógicas, o nível educacional oferecido pela escola, como está sendo considerada a qualidade da educação neste município em particular, todas estas questões específicas da escola como instituição auxiliam a entender e a dar forma ao processo de gestão.

Como se dão as relações entre a escola pública municipal e a escola estadual, como se dão as relações com as escolas particulares? Nas escolas municipais estudadas, apareceu uma relação de superioridade em relação às escolas estaduais. As escolas municipais, em geral, parecem apresentar melhores condições, tanto em termos de salários como em termos de perspectivas. As relações com as escolas particulares podem ser de plena oposição e diferenciação com as escolas municipais, atendendo aos alunos mais carentes, ou de similaridade com escolas municipais localizadas na zona urbana e atendendo aos alunos de classe média.

As condições físicas do prédio escolar determinam o quanto a diretora vai ocupar o seu tempo, fazendo manutenção e conseguindo que a escola atenda, de forma adequada, aos alunos matriculados. De uma forma geral, pode-se dizer que as escolas que oferecem melhores condições físicas são aquelas que permitem que as diretoras se ocupem de questões mais centrais, de natureza pedagógica.

Nas comunidades mais carentes, a escola aparece como uma instituição mediadora que faz a ligação com outros recursos e serviços oferecidos pela sociedade. Enfatizamos aqui o papel de assistência social da escola, a questão da merenda, o fato de a escola ter de atender ao aluno em sua totalidade, tal como ele se apresenta na realidade, com toda sua diversidade e carência (Codo, 1999). Aparece, aqui, o problema do *burnout* e da preparação dos professores para lidar com a questão social, tal como ela se expressa no interior da escola. São questões fundamentais, para a gestão escolar, discutir e lidar com a diversidade da clientela. Questiona-se a prática assistencialista da escola que mantém o aluno em um ambiente de cuidado: por um determinado período de tempo, talvez tenhamos que concordar com o professor José Camilo dos Santos Filho,³ quando ele diz que se a merenda escolar atrai alunos, devemos oferecer o máximo deste caráter assistencialista para garantir que as crianças venham para a escola. Assim, em vez de questionar o caráter assistencialista da escola, que se sobrepõe ao seu papel educacional, ele parece ser uma condição necessária e anterior à questão educacional.

A questão dos recursos financeiros é fundamental para que a escola exerça plenamente suas funções. Profissionais mal pagos, com péssimas condições de trabalho, são um problema gerencial crucial. Como premiar o trabalho criativo e o compromisso social do educador? A nossa sociedade com sua distribuição de renda desigual, e com contrastes sociais exacerbados, trata de forma não comprometida a questão social, que parece ser um problema de todos, e um problema de ninguém. Os educadores têm dificuldade de lidar com problemas sociais

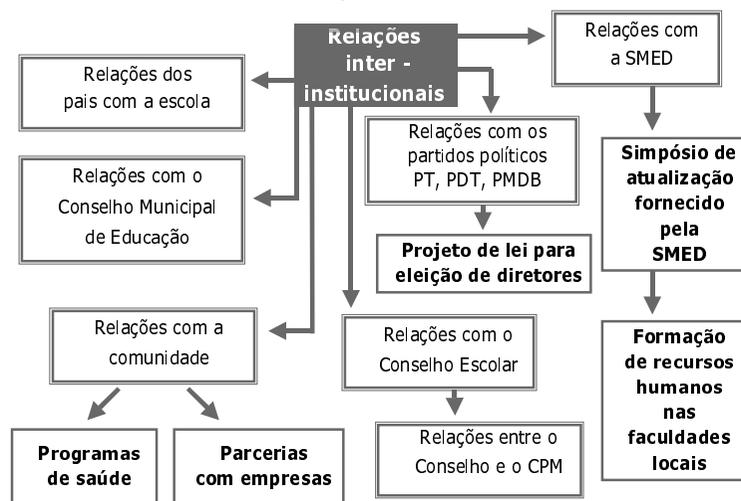
³ Comentários realizados durante o III Seminário Regional Gestão da Escola Básica, realizado na PUC-RS em maio de 1999.

tão grandes, com carências alimentares, afetivas, cognitivas e sociais. Tais dificuldades são muito grandes para serem enfrentadas. O professor não se responsabiliza: “o aluno não vai aprender porque está com fome, com carências afetivas, etc.”, assim não é um problema dele.

O grande desafio da educação brasileira é, portanto, lidarmos com toda a complexidade e envolvimento que a educação exige. O professor que se envolve, que se responsabiliza, é aquele que pode fazer uma diferença, mas esta é a nossa luta constante como educadores, e o grande desafio das diretoras de escola municipal: como envolver os professores, como trabalhar com esperança, como acreditar nas pequenas mudanças e nos efeitos às vezes individuais e não perceptíveis como resultado do trabalho docente, da ação educativa.

A escola como instituição se relaciona com uma série de outras instituições em termos de relações hierárquicas de poder e relações sociais e interinstitucionais que dão forma à sua ação e gestão.

Figura 3 – Relações interinstitucionais



A Figura 3 apresenta as relações interinstitucionais: como a escola se relaciona com a secretária municipal de Educação e com os partidos políticos. As relações com a Smed marcam toda a gestão da unidade escolar, pois muitas das políticas educacionais são definidas em âmbito de sistema e afetam a prática e a ação dos educadores na escola. As relações com a Smed, em muitas das escolas estudadas, estão marcadas pela proximidade. Em geral, os projetos e programas propostos pelos SMEs eram de conhecimento das diretoras entrevistadas, e havia certa coerência entre o discurso e a prática das diretoras de escola.

Os programas de desenvolvimento profissional são em geral promovidos pela Smed, assim como os programas de qualificação, via universidades locais. A parceria entre as universidades locais e a Smed criou condições, em alguns municípios, de qualificação para a maioria dos professores. Os dados indicam que os professores das escolas municipais são qualificados por instituições locais, ou programas específicos de formação. Em alguns municípios, isto se concretiza em cursos de final de semana, em transporte para as universidades locais, e até quando há convênio com a prefeitura e a universidade. O relacionamento pode incluir partidos políticos, uma vez que o SME é geralmente indicado, politicamente, pelo prefeito. Este relacionamento pode também estar associado à discussão da lei de eleição de diretoras, que é uma questão que está sendo discutida em muitos municípios.

As relações com o conselho escolar, quando ele existe – pois a maioria das escolas estudadas em âmbito municipal não havia estruturado ainda o seu conselho –, são novas e estão em processo de definição. Como indicou Werle (1997) em seu estudo sobre conselhos escolares estaduais do Rio Grande do Sul, estamos construindo, através da prática, um espaço de participação que nem sempre é bem aproveitado. As relações com o Conselho de Pais e Mestres e com as novas propostas futuras de Conselho Escolar são uma preocupação constante das diretoras entrevistadas: como agilizar o Conselho de Pais e Mestres de forma autônoma e criativa, no interior da escola. A relação com a comunidade é um fator importante de redimensionamento da gestão escolar, expresso em algumas escolas onde encontramos

parcerias inesperadas entre empresas locais e escolas. A empresa, com uma contribuição mínima em termos de recursos, tornava a escola tão equipada, como a escola central, que atendia aos alunos de classe média e recebia bastante apoio dos pais. A diretora solicitava à empresa recursos para o que se fazia necessário, e a empresa complementava os recursos. A escola possuía som, um auditório com cortinas e condições de realizar reuniões, formaturas e encontros.

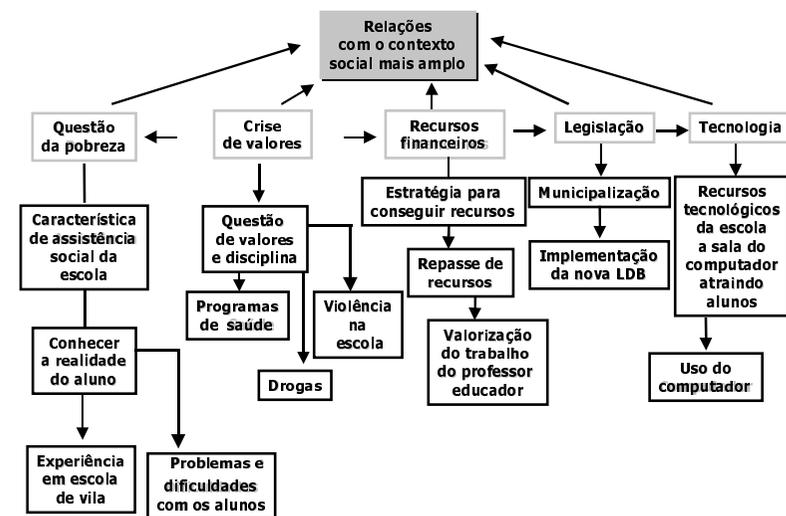
A parceria em programas de saúde, especialmente programas para esclarecer sobre Aids e educação sexual, foi também encontrada em muitas escolas. Esperávamos encontrar, em escala menor, problemas tais como gravidez na adolescência, mas os resultados encontrados parecem indicar que se trata de um problema tão freqüente no interior como na capital.

As relações com os pais parecem ser a questão mais importante, pois elas aparecem na análise macro, assim como na micro, indicando que a participação dos pais é fundamental para que a tarefa educativa se realize plenamente. Caberia ainda comentar as relações com o Conselho Municipal de Educação, que está em processo de construção, pois muitos dos municípios estão ainda definindo seu Conselho Municipal de Educação. Um ponto comentado foi que os líderes comunitários tendem a se repetir em vários contextos e aparecem na direção das escolas, no Conselho Municipal e em diferentes atividades na comunidade.

As relações interinstitucionais da escola se dimensionam no contexto social mais amplo, pois algumas tendências dão forma e direção à ação pedagógica da escola no contexto nacional. A Figura 4, a seguir, apresenta os temas que foram relevantes nas escolas estudadas e que estão relacionados com o contexto social mais amplo. Os dados levantados permitiram identificar cinco dimensões desse contexto social que dão forma ao que ocorre na escola. Chamamos estas cinco dimensões de “questão da pobreza”, “crise de valores”, “recursos financeiros”, “legislação” e “tecnologia”. Aparecem com bastante clareza as relações com o sistema social mais amplo, identificando a questão da pobreza, relacionada com o caráter de assistência social da escola. As dificuldades dos alunos são outras dos pontos relacionados

com as condições mais amplas da sociedade. Em estudo anterior, chamamos este problema de explosão do problema social no interior da escola (Castro, 1995) e analisamos como esta realidade de carências afetivas, nutricionais e cognitivas afetam o cotidiano da escola. Os professores e muitas vezes as próprias diretoras não identificam, como sua, a tarefa de lidar com a criança com todos os seus problemas e carências e desistem mesmo sem tentar. Se o problema é de fome, desestruturação familiar, o professor diz que o aluno não aprende por causa de suas condições sociais. Este fato cria uma dificuldade e torna o trabalho do professor muito penoso, levando ao *burnout* e à síndrome de desistência do educador identificada por Codo (1999). Em termos internacionais (Hargreaves, 1997, 1998; Fullan, 1997), o problema do *burnout* do professor está sendo também identificado e a necessidade de trabalharmos com a questão afetiva e com esperança parece ser uma necessidade dos educadores de uma forma global.

Figura 4 – Relações com o contexto social mais amplo



A crise de valores e de clareza sobre quais devem ser as prioridades sociais e educacionais é uma dimensão que afeta o cotidiano da escola e sua administração, à medida que os problemas de disciplina, violência e drogas se manifestam no contexto da escola. A autora deste trabalho realizou um estudo de acompanhamento das diretoras de escola da Grande Porto Alegre e acabou realizando um estudo sobre a violência, pois esta foi a realidade encontrada no cotidiano do trabalho das diretoras de escola (Castro, 1998). Em muitas dentre as escolas estudadas, roubo e assalto ao prédio, privando os alunos de vídeo, som e aparelho de televisão, foram documentados. Em mais de uma escola, observaram-se a televisão gradeada e as portas arrombadas como sinais desse problema.

Em uma visão mais ampla, a crise de valores está relacionada com a própria desvalorização social da educação, em uma sociedade que valoriza as aparências, o dinheiro e se preocupa pouco com o humano, com o essencial. Esta crise de valores torna a ação sem fundamento, pois vamos educar de que forma, para que fins? A clareza sobre quais são os objetivos que se deseja alcançar com a escola é fundamental para a direção buscada pela gestão.

Dentro de “recursos financeiros” colocamos todas as questões referentes a recursos materiais e fontes de financiamento. Esta questão parece estar relacionada com a crise de valores e desvalorização da educação, pois o alocamento de recursos reflete esta tendência. Um alto nível de carência material e falta de condições físicas e estruturais na escola dificultam muito o trabalho da administração. A diretora gasta seu tempo conseguindo recursos e os serviços para a manutenção do prédio e assim não tem condições para lidar com as questões pedagógicas e a educação oferecida pela escola. Quando as condições materiais e físicas de financiamento da escola estão em melhor nível, observa-se que as diretoras conseguem se dedicar às questões pedagógicas e realizar um trabalho de liderança educacional.

No contexto educacional nacional, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) é uma preocupação atu-

al das diretoras, que manifestaram interesse em conhecer melhor a legislação e realizar na escola as mudanças estabelecidas pela legislação em termos de avaliação.

A própria municipalização do ensino e as formas que têm assumido no contexto estadual são também resultados da legislação e definições da Constituição de 1988. Todos estes elementos afetam direta ou indiretamente o cotidiano das diretoras.

A tecnologia, especialmente o uso do computador na sociedade em geral, cria novas necessidades de modernização da escola e afeta a prática cotidiana das diretoras. Os comentários realizados se referem, desde ao uso do computador para facilitar o processo de administração, como serviços de secretária, registro de notas, diplomas, até ao uso de computadores para o ensino. Uma das diretoras entrevistadas comentou que os alunos não aprendem tanto hoje na escola, e alguma coisa parece estar faltando. Esta diretora atua numa escola municipal urbana cujos alunos são, na maioria, de classe média e em geral possuem computador em casa, têm acesso à TV a cabo. Esta distância entre o que se aprende na escola e o que os alunos têm acesso através da tecnologia cria novos desafios para a gestão.

Outra dimensão da tecnologia na gestão da escola foi a inclusão de duas escolas cujas diretoras foram entrevistadas no programa do MEC, que equipava a escola com uma sala com vários computadores. Estes programas estavam atraindo alunos que buscavam a escola, em razão dos recursos oferecidos, antes ainda de sua real implementação.

Esta visão da gestão da escola como uma interpenetração dinâmica e fluida de vários níveis é uma tentativa de dar conta da complexidade desse trabalho, pois entram em jogo as características pessoais da diretora, o contexto da escola como instituição, suas relações com outras instituições e com o contexto social mais amplo. As pré-categorias agrupadas são uma indicação do que ocorre na realidade. A dinamicidade, multicausalidade e interatividade dos diferentes fatores e dimensões descrevem um processo complexo e dinâmico.

Na segunda parte deste artigo, vamos apresentar, de forma sintética, os temas que apareceram com mais força e significação no conjunto da análise realizada. Na análise macro, foram identificadas as categorias comuns no conjunto das entrevistas realizadas. Os dez temas que apareceram com maior frequência foram: relações com os pais, com a Smed, práticas democráticas, papel da diretora, condições físicas da escola, liderança, assunção da direção em situação de pressão, relação do trabalho da escola com o trabalho doméstico, problemas e dificuldades com os alunos e características de assistência social da escola.

Na análise micro, foram identificadas as categorias que foram mais aprofundadas no decorrer das entrevistas, indicando temas relevantes para cada unidade estudada. Os dez temas que mereceram maior número de citações foram: relações com os pais, liderança da diretora, eleição, relações com a Smed, papel da diretora, questão de valores e disciplina, construção do trabalho de equipe, merenda, dificuldades com os alunos, questão pedagógica, problemas de saúde.

Pelos limites deste artigo, discutiremos os temas comuns nos dois tipos de análise: as relações com os pais e com a Smed, e o papel e liderança da diretora. A análise destas categorias deverá servir como exemplo da complexidade, riqueza e interface entre os diferentes fatores, afetando e dando forma a práticas administrativas das escolas municipais do Estado do Rio Grande do Sul.

As relações com as pais aparecem como um tema relevante. Tanto na análise macro, como na análise micro, o contato com os pais e a participação destes na educação de seus filhos parece ser um elemento central para as diretoras das escolas estudadas. Várias dimensões são identificadas em termos das relações com o pais. A classe social de origem dos pais parece determinar formas diversas de relacionamento com a escola, uma vez que pais de classe média tendem a se interessar e acompanhar o que ocorre na escola que seus filhos frequentam. Essa idéia de cuidado, em relação aos filhos, uma diretora expressa claramente:

– O papel do pai e da mãe é dentro da escola, também até em relação aos meus filhos eu sou “xarope”, estou sempre lá. Pai e mãe têm que estar dentro da escola. É como com a empregada. Tu tens que acompanhar o que ela está fazendo. O que ela está dando de comer, que horas está trocando a fralda, a mesma coisa deve ser feita em relação à escola (Entr.2, p. 11).

Os pais tendem a se preocupar com o que ocorre com seus filhos e não com o que acontece na escola, querem conhecer e saber sobre o trabalho dos seus filhos na escola. A diretora coloca esta perspectiva dizendo:

– É, a maioria dos nossos pais, 70% dos nossos pais, eles são mais preocupados em ser bem recebidos na escola, que o professor ou que a diretora sentem com eles e conversem, do que saber se o professor ou a diretora tem pedagogia. Para o pai, isso não é primordial, ele quer saber do filho dele e do trabalho na escola e, de preferência, da forma mais simples que tu puderes passar (Entr. 4, p. 6).

Nas comunidades mais carentes, as relações com os pais parecem ser mais importantes no sentido de garantir o acesso à escola e contar com a colaboração dos pais para o trabalho da escola. Mas como a maioria dos pais trabalha, é muito difícil esta participação. As diretoras comentam a dificuldade de conseguir que os pais participem:

– É muito importante a participação dos pais, é um dos fatores mais importantes, às vezes eu fico me perguntando como é que a gente faz para que venham mais para a escola. ...Se é uma reunião do geral, dos problemas da escola, é mais difícil ...eles são mesmo pobres, o nível não é muito alto. Eles trabalham muito, então para sair, às vezes o trabalho não é nem aqui perto, é longe, têm de faltar ao serviço (Entr. 8, p. 4).

Como comentamos acima, o nível socioeconômico dos pais determina o tipo de participação que eles terão na escola (Werle, 1997) em vista do que, quanto mais baixo o nível socioeconômico dos pais, mais silencioso é o seu comportamento como membro do Conselho Escolar. Ou ainda, como comenta uma das diretoras “Nós temos um alunado muito de classe média... (mais classe média) e os pais são bastante comunicativos. Eles vêm, procuram a escola quando têm dúvidas, eles não têm receio. Participam bastante” (Entr. 6, p. 3). Quando o nível socioeconômico é mais baixo, até a definição de quem são os pais se torna mais difícil, pois as crianças, às vezes, são criadas pela avó ou por parentes. A escola assume um caráter de assistência social e de proteção das crianças. Aparecem, nesse contexto, as questões relativas aos problemas e necessidades especiais das crianças, desde problemas simples de saúde, até problemas emocionais graves. Desde a diretora que corajosamente esconde uma criança atrás do armário, protegendo-a de um pai bêbado, até o trabalho de fazer o pai aceitar um problema mental grave que o filho apresenta.

A diretora de escola faz a mediação entre a escola e outras instituições sociais. Em muitos casos, ela manda o dinheiro para a passagem para que a mãe leve a criança para uma consulta ao oftalmologista, dentista, etc., mas o dinheiro é gasto em outras coisas. A diretora tem de persistir, marcar de novo a consulta e orientar os pais, para que a criança receba o atendimento necessário. Em alguns casos, as mães matriculam crianças com sérios problemas e deficiências na escola regular, e tem de ser feito todo um trabalho de preparação para que esta criança receba o atendimento adequado:

– A mãe se omitiu. Nós fomos ver quando iniciamos as aulas. Agora encaminhamos para a primeira consulta para fazer avaliação, ela não levou. Agora para ela levar, vamos dizer: “Olha, amanhã tem consulta, se a senhora não levar ele não pode entrar na aula no outro dia na aula. A Secretaria de Educação está exigindo que a senhora leve”. É preciso fazer uma ameaça. Daí, ela levou. Levou, porque sabia que ele não poderia mais entrar na escola se ela não levasse (Entr. 6, p. 19).

A criança referida nesta entrevista com a diretora tem um problema sério de coordenação, não fala e ouve pouco, precisa de auxílio para subir e descer a escada, não tem força na mão.

Em outra situação, os pais esperam que a escola dê todo o atendimento necessário, caso ocorra um acidente, se a criança se machuca, existe primeiro a dificuldade de comunicação com os pais mais pobres e eles esperam que a escola faça o atendimento.

– Os pais vêm quando tu ligas e chamas: “Olha, teu filho está se sentindo mal, ou ele está com dor de cabeça, ou ele precisa...” Os pais vão buscar. Agora, aqui se nós fizéssemos isso, seria uma ofensa. Aqui é conosco, não importa o cargo, diretora ou supervisora, alguém tem de tomar as devidas providências. E também não pergunta se tem gasto ou não tem gasto. Isso é problema que a escola tem de resolver (Entr. 5, p. 11).

Em alguns casos, os pais solicitam que a escola assuma um papel disciplinador que seria próprio dos pais ou da família:

– O adolescente é diferente, mas aqui nós estamos falando de menores e daí o pai chega aqui e diz assim: “A senhora faz o que quiser com ele, eu não sei o que vou fazer com ele”. Mas não é assim, a escola não tem essa função. Eu acho que isso daqui é de casa, a gente dá instrução, também dá educação, mas não é nesse sentido, porque eles realmente permitem uma abertura tão grande que depois não tem como... (Entr. 10, p. 2 e 3).

Outro tipo de problema que ocorre é do relacionamento com aqueles pais que não auxiliam a escola e brigam para garantir os direitos de seus filhos de forma inadequada. Desde a mãe que queria agredir a diretora, até aquelas que querem controlar o que ocorre no recreio, as que trazem e buscam os filhos na escola. O

acesso à escola destas mães, as formas de relacionamento com a escola foram também encontrados nos dados coletados.

Esta situação é um exemplo de que nem sempre a participação dos pais na escola é positiva. A mesma diretora comenta que o afastamento dos pais, especialmente das mães, facilitou a adaptação de algumas crianças no ambiente da escola, pois quando a mãe ficava esperando do lado de fora da sala a criança chorava mais ela: “Este ano não teve esses problemas assim de criança chorando, não teve porque as mães não puderam ficar aqui. Até o ano passado tinha criança, que chorou assim, três, quatro meses e a mãe sempre na porta” (Entr. 18, p. 6).

Outra questão, colocada pela mesma diretora, é a do uso do espaço escolar e de certos limites impostos às mães: “No ano passado, havia mães que, chegavam à uma hora, iam embora às duas horas e voltavam depois do recreio, e ficavam na porta da sala cuidando o que a professora estava fazendo. Então, tinha mãe que entrava de bicicleta no pavilhão” (Entr. 18, p. 5).

O relacionamento com os pais pode assumir um outro caráter à medida que a rotina da escola é afetada por novos programas e horários. Em um município visitado, havia sido adotado um sistema de dias alternados de funcionamento da escola, visando ao melhor uso dos recursos, diminuindo em 50% as despesas com transporte e resolvendo de alguma forma o problema de vagas, pois esta política duplicava o número de espaços disponíveis. Como isto afetava diretamente a vida familiar, parece ter ocorrido uma certa resistência. A secretária da escola coloca: “De início, a diretora fez reunião com os pais, antes de começar o turno integral. Eles estavam assim, também achando muito difícil, que não ia dar certo, com pensamento negativo” (Entr. 19, p. 3). A secretária comenta que depois de um certo tempo de funcionamento, os pais estão mudando de opinião: “Mas agora, na reunião do segundo bimestre, já tem pais que estão gostando. Sempre tem uns que ainda ficam assim meio em dúvida”.

Os dados analisados sobre o relacionamento dos pais com a escola parecem estar marcados por uma série de fatores, des-

de o cuidado natural dos pais com a criança, preocupação com o que ocorre com a criança no ambiente escolar, até as questões relacionadas com a classe social de origem e o caráter de assistência social da escola, problemas de carências e de saúde que afetam os alunos e sua aprendizagem. A participação dos pais precisa ser construída dentro da gestão da escola, de forma a criar um ambiente positivo, uma comunicação e cooperação entre a escola e os pais para o alcance dos objetivos educativos.

A relação da diretora e da escola com a Smed será analisada procurando mostrar as formas de interação encontradas em nossa pesquisa, e como estas relações afetam o que ocorre na escola.

Na secretaria municipal de educação, as políticas em âmbito municipal são definidas e implementadas. Como realizamos esta pesquisa com as diretoras e as secretárias municipais de educação, foi possível observar uma certa congruência de ação entre os dois níveis de gestão.

As diretoras comentam os planos da Smed para seu desenvolvimento profissional, cujas iniciativas em geral são realizadas em nível municipal. Um dos exemplos desta definição aparece no depoimento de uma das diretoras entrevistadas:

– A prefeitura tem feito um plano, um planejamento onde busca desenvolver... um planejamento para todos os professores por área, está fazendo um planejamento porque existe muita coisa assim, as escolas gostariam de andar mais ou menos no mesmo ritmo. Não é na mesma linha porque às vezes um aluno sai de uma escola para outra e é diferente o próprio conteúdo (Entr. 9, p. 2).

A realidade do município deve ser considerada nos projetos:

– A gente faz os projetos, mas a gente tem que levar ao conhecimento para trabalhar junto. Não é a escola isolada, são as escolas do município, então tudo que tem de novida-

de elas passam para as escolas e a gente sempre tem um novo projeto e quer implantar na escola. Mas é tudo em conjunto (Entr. 3, p. 4).

A proximidade entre a Smed e as escolas da rede faz com que exista uma boa comunicação, as diretoras em geral conheciam os projetos do município e não havia projetos desconhecidos.

As relações com a Smed marcam as condições materiais de funcionamento da escola em termos dos recursos disponíveis, as formas de desenvolvimento profissional para os professores e recursos humanos da escola, que vão desde convênios com universidades locais para titulação, até promoção local de simpósios ou apoio para que os professores participem de atividades de atualização.

As carências materiais são apontadas por um secretário: “o problema de material nós temos pouco recurso e tudo tem de ser usado com muita parcimônia e cuidado”. Além desta questão material, aparece também a sobrecarga do professor, pois os recursos humanos no sistema são limitados:

– A política do município é assim, quadro de pessoal enxuto. E o quadro de pessoal enxuto significa pessoas ... Então não tem alguém que esteja lá que não esteja ocupada todo o tempo. Não tem gente ociosa nem um minuto. Isso é a política do município. Isso não é só na escola, também é na administração. O quadro é superpequeno, exige-se muito trabalho, e o pessoal está sempre lá. Há uma cobrança, porque aqui todo mundo se conhece... As coisas têm de andar (Entr. 5, p. 8).

As carências de recursos humanos, seja num quadro de pessoal enxuto ou falta de pessoal mesmo, levam as diretoras a assumir uma série de funções e tornam o seu trabalho mais pesado e difícil:

Quanto à questão do quadro, este ano posso me declarar bem satisfeita, de manhã eu estou sozinha, sem supervisora,

sem orientadora e hoje a auxiliar está de folga. Então faltou um professor, outro morreu um familiar, então o que eu tive de fazer hoje de manhã, eu adiantei o período de uma professora e ela foi dar aula em outra turma, quem ficou na sala de aula foi uma das funcionárias da merenda. Então assim funciona o quadro de professores de funcionários, na situação de prestar ajuda (Entr. 18, p. 7).

Mesmo quando as necessidades básicas de recursos humanos estão cobertas, surgem sempre situações novas, em que é importante ter uma professora substituta ou funcionária para auxiliar nestes momentos. De qualquer forma, o afastamento de professora ou funcionária de suas funções causa problemas em outros setores.

Em outros municípios, eles têm o “desdobre” ou seja, os professores trabalham dois turnos, pois a política do município é de investir mais no profissional que já está atuando, aumentando sua carga de trabalho, em vez de contratar novos professores. Esta política garante mais investimento, mas ao mesmo tempo os professores e as diretoras se sentem sobrecarregados.

– A gente sabe que a gente se esgota e não se dá conta. Nós estamos em setembro... Eu ainda tenho dois filhos que são adolescentes, o meu marido é uma pessoa compreensiva, é calmo, mas eu vivo mais pra escola do que pra minha família. Porque eu me envolvo muito com a comunidade, sabe. Então, eu não quero deixar nenhum dos setores ficarem desamparados, e aí então isso ocorre com todos nós diretoras... porque a gente trabalha num conjunto (Entr. AS, p. 7).

A questão de eleição e o baixo nível de profissionalização da diretora de escola levam a uma visão nebulosa e imprecisa de seu papel. Os dados iniciais da nossa pesquisa (Castro et al., 1997) mostraram que existe pouca clareza sobre qual deve ser o papel da diretora de escola, já que as formas de preparação e de seleção atualmente são mais marcadas por critérios políticos do que por conhecimen-

to. A diretora de escola parece ser aquela que faz tudo e é responsável por tudo que ocorre na escola, mas as suas tarefas não estão claramente definidas. A ausência de critérios mais precisos pode ser um fator de desvalorização do papel da diretora, ao mesmo tempo que a presença dos critérios políticos de participação e a idéia de uma administração colegiada dificultam ainda mais a definição do papel e de critérios para avaliação de sua performance.

– Dentro desse papel de direção, uma outra coisa de que se tem falado muito é essa questão do relacionamento. Tu vais lidar com pessoas diferentes, tu vais lidar com anseios diferentes, objetivos e propostas diferentes, tu vais ter que gerenciar tudo isso e, às vezes, nem todo mundo vai estar satisfeito com aquelas atitudes que tu vais tomar, mas é aí que eu acho que está a questão da administração do profissionalismo, à medida que tu fazes aquilo não de forma pessoal, mas de forma profissional, as pessoas tendem a aceitar (Entr. 16, p. 3).

A diretora é aquela pessoa que tem de ter “jogo de cintura”, que sabe dançar conforme a música, que é capaz de fazer a ligação entre os diversos membros da escola. Uma das diretoras coloca que ela foi escolhida exatamente por sua habilidade de “mediatizar”:

– E eu comecei a sentir assim, que o grupo se identificava bastante comigo, qual é a função de ser diretora mesmo, o que mais eu ouvia e ouço é que a gente tem que mediatizar, então, como eu sou acessível para conversar, para encontrar soluções, para acompanhar o trabalho, então era o que mais eles me diziam, você é acessível, consegue compreender os dois lados, você tem dez anos de sala de aula, então falar para ti é mais fácil... (Entr. 4, p. 1).

Esta habilidade de se relacionar bem e permitir a expressão do valor do outro, de conciliar, de atender a diferentes ne-

cessidades e grupos, torna a diretora de escola aquela que é capaz de ter uma visão de conjunto da escola. Uma das diretoras entrevistadas coloca: “Não que a diretora tenha que dominar, ele tem que saber de arte, um pouco de dança, um pouco de música, eu acho que ele tem de dar importância nisso aí vai ficar meio de lado na escola, tu não vai incentivar nem os professores e nem os alunos, tu tem que te preocupar com o todo” (Entr. 2, p. 23).

O papel autoritário da diretora, como aquela pessoa que assume toda a responsabilidade pelo que ocorre na escola, está de certa forma superado com a busca de novas formas de construção coletiva e de responsabilidade social, mas como coloca uma diretora: “É uma responsabilidade diferente. Todos os documentos que saem dali é com a assinatura dela, é responsabilidade dela” (Entr. 2, p. 5).

Outra entrevistada enfatiza o papel de liderança da diretora, dizendo:

– Mas eu acho que a diretora em si é um elemento de ligação. De certa forma, é aquela que determina, que organiza, que estuda, que verifica se as coisas estão dando certo, se precisa de alguma mudança, se preocupa bastante com a parte social da escola, relação com a comunidade, principalmente, nós aqui que somos um município pequeno. Então, tem um grande vínculo com a Igreja, a gente está sempre integrado a tudo, Igreja, CTG (Centro de Tradições Gaúchas), Clube de Mães, etc. (Entr. 4, p. 3).

Em estudos anteriores, o mesmo tema aparece com a diretora, sentindo-se pressionada como uma concha jogada entre o rochedo e o mar (Holmesland et. al., 1988). Encontramos uma tensão bastante significativa entre a profissionalização da diretora de escola, como uma profissional preparada para o exercício da função e sua função política como mobilizadora e expressando a construção coletiva da comunidade escolar. De alguma forma, a idéia de que a gestão da escola deva ser democrática, com a participação

de todos, esbarra nas dificuldades de construção desta participação de uma forma efetiva e real. Estudos anteriores realizados pela autora mostraram que a eleição de diretoras é apenas um primeiro passo, em direção à democratização da gestão, e que a eleição isolada não garante nada (Castro, Werle, 1991).

Estudando a questão da eleição de diretoras, Dourado (1998, p. 35) comenta:

Assim, partimos da premissa de que a participação não deve ser confinada apenas à dimensão política do voto, mas a esta deve associar-se o constructo da participação coletiva por meio da criação e/ou aperfeiçoamento de instrumentos que impliquem a superação dos vícios clientelísticos e das práticas autoritárias que permeiam as práticas sociais.

Paro (1997) apresenta uma proposta de gestão democrática e participativa que se origina em oposição à situação autoritária da diretora de escola no Estado de São Paulo, onde um concurso legitima práticas autoritárias que vão dominar e dar o tom no cotidiano escolar. O modelo proposto por Paro (1997), por mais atraente que possa ser e vir ao encontro dos nossos anseios, parece se originar de um contexto específico e funcionar como resposta a esta situação. Os dados levantados por nossa investigação acentuam os perigos de uma única resposta ou uma única forma de ser democrático, considerando a complexidade e interatividade dos fatores que dão forma à ação das diretoras. Observamos uma tendência, nos contextos de maior qualidade, de uma opção por práticas democráticas de construção coletiva, mas bastante marcadas pelas contradições do dia-a-dia, e também do conhecimento e responsabilidade, que são frutos de um desenvolvimento profissional acentuado na área educacional. As diretoras fazem depoimentos atestando sua contribuição para o trabalho coletivo: “Nessa comunicação nessa coisa de se conhecer melhor, de se dar espaço para o ser humano botar suas idéias para fora. Então a gente começou um trabalho melhor. Não é mais

tão ditatorial, não vem de cima. Eu não sou a diretora, nós somos um grupo na minha escola” (Entr. 6, p. 1).

Outra diretora da mesma comunidade coloca:

– Hoje a diretora de escola não é aquele que senta lá dentro da sala dele e comanda uma escola. Se ele não souber trabalhar o grupo, dividir as tarefas com o grupo, delimitar poderes: “Você faz isso, Você faz aquilo”, ele não consegue administrar uma escola. O momento, hoje, eu acho que o ser humano não está para ser mandado. Acho que não cabe mais na nossa época de uma diretora dizer: “Não, eu mando dentro dessa escola eu faço isso”. O trabalho nosso na escola é bem como o da Elaine, se divide tudo, se resolve junto e se arca com as conseqüências, as boas e as ruins junto com o grupo (Entr. 6, p. 2).

A diretora de escola, nesta perspectiva, tem de auxiliar na construção do trabalho coletivo, tem de dividir tarefas e poder na escola, mas ao mesmo tempo fica a questão de sua formação e de toda a experiência que vai adquirir como administradora que se perde, à medida que volta para a tarefa docente. Em âmbito internacional, de uma forma geral, assumir a função de diretora de escola, implica uma formação específica e uma experiência de liderança, que conduz ao crescimento na carreira do professor, e a direção representa um avanço nesta hierarquia. Com a eleição das diretoras em nosso contexto, parece que estamos alcançando um trabalho mais participativo, a construção de um trabalho de equipe, mas perdemos no profissionalismo, pois como uma diretora eleita, não está necessariamente preparada para esta função.

A questão do profissionalismo também aparece como um problema, pois como uma diretora diz:

– Eu faço um comparativo do tempo em que eu fui professora. E no momento, porque eu estou diretora, eu acho que tem que ser uma coisa clara na cabeça do administrador escolar, que ele está numa função e não que ele é. Como é o

nosso caso, nós somos professoras. Então se a gente partir desse ponto, eu consigo fazer dentro da escola um trabalho muito democrático, claro, porque você se coloca junto com o professor e não à frente dele, sabe? Então, você tem mais colaboração, você tem mais cooperação dele (Entr. 11, p. 1).

A tensão entre o profissionalismo e a preparação para o exercício da função da diretora de escola e os critérios políticos da eleição fazem parte do cotidiano das escolas, em que a diferença entre ser e estar permeia a prática da gestão. O desafio parece ser a integração desses dois critérios, com a valorização do conhecimento e a experiência adquirida na função.

As diretoras de escolas municipais enfrentam o problema da sobrecarga de trabalho, da falta de clareza sobre o seu papel, assim como o da pouca valorização social e profissional. A sobrecarga aparece numa categoria que “assume a função numa situação de pressão”. Este parece ser um resultado geral em âmbito nacional, ou seja, as diretoras de escola municipal eleitas ou indicadas são pressionadas para assumir a função e como ele implica mais trabalho, mais responsabilidade e um adicional salarial baixo, considerando a carga de trabalho, isto não é visto como prêmio ou desafio, mas como uma obrigação, algo pouco prazeroso ou compensador.

Várias diretoras comentam o trabalho da diretora de escola é pesado e fragmentado:

– Muitas vezes a gente acaba sobrecarregada, o primeiro ano para mim foi bem mais fácil, o ano passado foi bem mais difícil. Faltou funcionário e tu tens que limpar banheiro, fazer merenda, então acaba acumulando muita coisa, eu atendia na biblioteca, não tinha supervisora na escola, nem apoio pedagógico. Eu me preocupava com isso, em auxiliar os professores; realmente é muita coisa; quando tu vai te dedicar para aquilo ali parece que tu nem tem mais resposta, mas tu acabas deixando coisa por fazer. Mas os de fora

não sabem, eles vão te julgar pela tua função e não pelo que tu fazes a mais, eu imagino assim (Entr. 2, p. 10).

Em oposição a este quadro de pouca valorização do trabalho da diretora, enfatizando a equipe diretiva e o trabalho coletivo, os dados levantados por esta pesquisa permitiram vislumbrar várias dimensões da liderança das diretoras de escola municipal. Essa liderança vai desde o reconhecimento da importância de seu trabalho como educadora, evidenciado por uma diretora de uma escola unidocente, onde ela realizava as funções de professora, merendeira, servente, enfim a escola se resumia na sua pessoa.

A liderança comunitária significa conhecer bem a clientela, seus problemas e atuar de forma a obter e dar apoio às necessidades da comunidade. De uma forma geral, este apoio implica fazer a mediação entre a escola e outros serviços de que os alunos necessitem: médicos, pedagógicos ou psicológicos. As diretoras acompanham, marcam consulta, controlam para ver se os pais levam os filhos, dão a passagem para o ônibus mais de uma vez, se necessário; enfim, procuram garantir o acesso dos alunos a atendimento especializado se necessário. Este processo chamamos de caráter de assistência social da escola, e ele assume um papel fundamental na garantia do acesso à educação, pela população mais carente.

O depoimento mostra a importância do trabalho da diretora como educadora, capaz de acolher o aluno em sua totalidade, de forma persistente e com esperança. A mesma diretora completa a idéia: “E hoje ele é alguém. Ele poderia ser mais um ... Então, às vezes, eu fico com as gurias assim, quando tem aqueles alunos: ‘Pense naquele aluno que era assim. Pense naquele outro que era assim e que mudou’”(Entr.6, p.14).

A definição do papel da diretora de escola, nas escolas municipais do Estado do Rio Grande do Sul, passa pela tensão entre os critérios políticos e técnicos. A eleição constitui uma das formas de acesso ao cargo, mas o sistema de indicação, clientelístico e tradicional, ainda persiste. Que conhecimentos a diretora de escola necessita para exercer bem sua missão? Não existem respostas

fáceis para esta questão, pois com a eleição, a questão da formação e do conhecimento fica relegada a um segundo plano, e o conhecimento gerado na prática precisa ser constantemente construído, pois as pessoas mudam, causando uma descontinuidade no processo. As diretoras comentam a fragmentação, a falta de clareza sobre o papel e a sobrecarga de trabalho. Mas os dados mostraram uma ação de construção democrática, de liderança pessoal e coletiva, de esperança e persistência como uma constante na prática cotidiana das diretoras de escola.

Este artigo realizou uma análise preliminar dos resultados de pesquisa com as diretoras de escola municipal, apresentou quatro dimensões que dão forma ao processo administrativo nas escolas estudadas. A dimensão do papel da diretora, associada à dimensão da escola como instituição, suas relações interinstitucionais e as relações com o contexto social mais amplo, de forma dinâmica, complexa e interativa. Na segunda parte, analisou alguns dos temas emergentes nestas dimensões como as relações com os pais, as relações com a SMED e o papel e liderança da diretora.

Referências bibliográficas

- BATISTA, Analía S., CODO, Wanderley. A centralidade de gestão. In: CODO, Wanderley, VASQUES-MENEZES, Iône (Org.). *Educação: carinho e trabalho*. “Burnout”, a síndrome da desistência do educador, que pode levar à falência da educação. Petrópolis : Vozes, Brasília : Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Universidade de Brasília, Laboratório de Psicologia do Trabalho, 1999, p.183-189.
- CASTRO, Marta L. S. et al. Perfil do diretor de escola municipal do Estado do Rio Grande do Sul : formação e desenvolvimento profissional. *Cadernos Cedeae*, Porto Alegre, n. 3, p. 98-122, 1997.
- CASTRO, M. L. A gestão da escola básica : autonomia e identidade. *Estudos Leopoldenses*, São Leopoldo, v. 31, n. 143, p. 61-94, jul./ago. 1995.
- CASTRO, M. L. S. A violência no cotidiano da escola básica : um desafio social e educacional. *Revista Educação*, Porto Alegre, n. 34, p. 7-28, 1998.
- CASTRO, M. L. S. de, WERLE, F. O. C. Eleição de diretores : reflexões e questionamento de uma experiência. *Estudos em avaliação educacional*, São Paulo, n. 3, p. 103-112, jan./jun. 1991.
- CODO, Wanderley, VASQUES-MENEZES, Iône (Org.). *Educação : carinho e trabalho*. “Burnout”, a síndrome da desistência do educador, que pode levar à falência da educação. Petrópolis : Vozes, Brasília : Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Universidade de Brasília, Laboratório de Psicologia do Trabalho, 1999.
- DOURADO, Luiz Fernando. A escolha de dirigentes escolares : políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortez, 1998. p. 77-96.
- GUBA, Egon, LINCOLN, Yvonna. *Naturalistic inquiry*. Newbury Port, California : Sage, 1988.
- FULLAN, Michael. Emotion and Hope : constructive concepts for complex times. In: HARGREAVES, Andy (Org.). *Positive change for school success*. Alexandria, VA : Association for Supervision and Curriculum Development, Yearbook, 1997.
- HARGREAVES, Andy. The emotional politics of teaching and teacher development with implications for educational leadership. *International Journal of Leadership in Education*, v. 1, n. 4, p. 315-336, 1998.
- . The emotions of teaching and educational change. In: HARGREAVES, A. et al. (Org.). *The International Handbook of Educational Change*. Dordrecht, The Netherlands : Kluwer Publications, 1998.
- HOLSMESLAND, I. et al. *Liderança nas escolas na nova democracia social : uma análise interestadual*. Relatório de pesquisa, Inep, CNPq, Curso de Pós-Graduação em Educação, PUCRS, 1988. (não publicado).

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo : Ática, 1997.

PILATTI, Orlando (Org.) Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb/MEC). *Avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 2, out./dez. 1994.

SCHÖN, Donald. *The reflective practitioner : how professionals think in action*. New York : Basic Books, 1983.

VARGAS, Glaci de Oliveira P. *O cotidiano do administrador escolar*. Campinas : Papirus, 1993.

WERLE, Flávia Obino Correa. Administração participativa : papel dos pais nos Conselhos Escolares. *Cadernos Cedae*, Porto Alegre, n. 3, p.49-79, 1997.

YIN, Robert. *Case study research*. Newbury Park, CA : Sage, 1989.

Autonomia da Escola e Democratização de sua Gestão: novas demandas para o gestor

Lauro Carlos Wittmann

Doutor em Educação e com pós-doutorado pelo University of London Institute of Education (Ulie); professor da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb) e diretor de pesquisa da Associação Nacional de Política de Administração da Educação (Anpae).

A gestão escolar e, conseqüentemente, a atuação e formação do seu gestor enfrentam grandes desafios e mudanças. O avanço e a relevância social e política da teoria e da prática da administração da educação emergem da superação da aplicação mecanicista e acrítica de teorias de administração produzidas, a partir de e em função das empresas capitalistas de produção. A crescente fidelidade à educação, na construção teórica e na atuação prática da sua administração, fundou sua crescente pertinência e relevância.

Esta fidelidade vem exigindo mudanças profundas no pensamento e na atuação das pessoas envolvidas com a administração da educação. A autonomia da escola e a democratização de sua gestão demandam sua (re)construção teórico-prática, o que se constitui uma reinvenção da educação. Esta reinvenção, em especial, da dimensão administrativa da educação, funda-se:

- na evolução sociohistórica da produção de bens materiais e da base material das relações entre os povos, grupos e pessoas e
- na evolução teórico-prática da educação.

Os avanços da ciência e da tecnologia vêm ocasionando novas formas de relações sociais na produção de bens materiais. Estas exigem aptidões para o necessário trabalho em equipe e a universalização do trabalho intelectual, no chão da fábrica. Os avanços, no pensar e fazer da educação, vêm demonstrando que todos podem aprender e que a construção de um processo educativo de qualidade para todos implica a construção co-responsável e compartilhada do projeto político-pedagógico, no âmbito da escola. Isto implica a autonomia da escola e sua gestão democrática. Novas competências e aptidões cognitivo-atitudinais são necessárias, para que os educadores e, em especial os gestores cumpram sua função nesta nova realidade socioeducativa.

Em resumo, o gestor da escola defronta-se com novas demandas, oriundas da evolução da sociedade e da base material das relações sociais. Neste contexto, a educação e sua administração, como origem e destino da relação entre teoria e prática, engen-

dram novas bases teóricas e (re)constroem práticas. Esta renovação teórico-prática da administração educacional enseja demandas para o gestor, tanto para sua atuação quanto para sua formação.

Fundantes sociohistóricos da autonomia da escola e da democratização de sua gestão

A ampliação da autonomia da escola e a democratização de sua gestão constituem, hoje, exigências histórico-sociais. A autonomia e a democratização da gestão da escola são demandadas pela própria evolução da sociedade. Vivemos em tempos de novas rupturas e de novas configurações. A evolução lenta e gradual parece que vem de encontro a seus próprios limites. Novas demandas surgem para a gestão escolar, em decorrência da necessária autonomia e democratização de sua gestão.

As novas bases na produção material e na relação social constituem os fundantes econômico-sociais da autonomia da escola e da democratização de sua gestão.

As novas bases econômico-sociais e a educação

A educação, como prática social ou intervenção no processo de formação histórica das pessoas, vem passando por uma metamorfose significativa ou revolucionária. Vivemos um momento crítico e privilegiado de mudanças radicais. Não se trata de melhorar ou reformar o que existe. Trata-se de um processo de transformação que exige recriar, reinventar nossas práticas. O fundante decisivo desta situação é a mudança das regras das relações que vêm se engendrando na sociedade e no ato pedagógico. As relações pedagógicas são da mesma tessitura das relações sociais.

A escola constitui parte do amplo processo social de transformação da sociedade. A evolução da humanidade indica uma progressiva eliminação da selvageria nas regras das relações sociais.

Da posse do escravo, passamos ao confinamento do servo e, depois, à mercadoria da força de trabalho operário. Da educação como privilégio, passamos à educação como ócio e, depois, à educação universal como exigência do capital para sua própria acumulação.

Hoje, novamente, a evolução da base material da produção vem exigindo novas relações sociais, porque aquelas fundadas na exploração, dominação e opressão estão sendo questionadas. As modernas tecnologias não comportam subserviências e imposições. Aptidões para relações de parceria e aptidões cognitivas avançadas estão se tornando exigência para todos os participantes do processo, devido às inovações e ao necessário trabalho em equipe, nos setores de ponta da produção.

A base material da produção, especialmente a evolução industrial, adquiriu nova configuração. Novas tecnologias transformaram a maneira de como as pessoas trabalham e o que elas produzem. A vida social e cultural assumiu uma diversificação maior. Áreas tradicionais de produção industrial estão em declínio e novos caminhos estão em expansão.

A sociedade está em mudança para uma nova fase de desenvolvimento depois da estagnação das décadas de 70 e 80. Esta situação parece indicar que neste final de século uma reestruturação tomará corpo.

Esta radical reestruturação econômica e social exige uma reestruturação radical das perspectivas de análise e das políticas educacionais. O liberalismo já tomou consciência destas mudanças e procura se beneficiar delas. Enquanto isto, o pensamento educacional brasileiro, considerado progressista, parece ainda muito distante deste “novo” e continua atado à “velha ordem”, que se está expurgando diante de seus olhos.

A nova base material das relações sociais

O fundante da relação entre os povos, os grupos e as pessoas, evoluiu ao longo da história da humanidade. A base da relação, que era a força, o músculo, passou a ser a riqueza, o di-

nheiro (Toffler, 1990). Recentemente, vem se constituindo como nova base material das relações sociais, o conhecimento, o cérebro. O elemento fundante, o alicerce definidor e determinante da forma da relação entre as pessoas, evoluiu da força para a riqueza e da riqueza para o conhecimento.

Por muito tempo, a base dominante das relações entre as pessoas foi a força física. As relações fundadas na força física fazem com que as pessoas imponham sua vontade a outros com base na ameaça, respaldadas no poder de castigar, porque detêm a força.

- O determinante da forma de relação fundada na força é o medo.

Embora a força ainda seja a base das relações, em muitos casos ela não é mais a base dominante. A riqueza foi se impondo como base mais avançada para fundar as relações sociais. Primeiro, porque a riqueza pode potencializar a força, pode comprá-la e pô-la a seu serviço. Segundo, porque a riqueza é uma base qualitativamente superior. Enquanto a força somente pode ameaçar e castigar, a riqueza pode também premiar e recompensar. Os comportamentos são forçados pelo poder de castigar, retirando ou diminuindo os bens de quem não age segundo as pessoas que detêm o poder da riqueza. Além de castigar, as pessoas podem ser recompensadas com a cessão de riqueza pela sua fidelidade ou obediência.

- O determinante da forma de relação fundada na riqueza é a vantagem.

A riqueza, mais do que a força, continua determinando as relações, em muitos casos. Entretanto, progressivamente vem se instituindo uma nova base material, que é o conhecimento. Como a força pode ser potencializada pela riqueza, a riqueza e a força podem ser potencializadas pelo conhecimento. Em outras palavras, uma base material qualitativamente superior pode recrudescer os vícios e perversidades decorrentes de bases qualitativamente inferiores. O conhecimento é uma base radicalmente superior para fundar as relações. Ele não é soma zero. O conhecimento não se (des)gasta quando usado. Enquanto a força e a riqueza se esvaem no seu uso, o conhe-

cimento cresce e aumenta, quando usado; multiplica-se quando dividido. Além disto, o conhecimento não é privatizável. Os mecanismos que procuram privatizá-lo apenas retardam sua socialização. O conhecimento pode humanizar e emancipar.

- O determinante da forma de relação fundada no conhecimento é a compreensão, o sentido.

O conhecimento, como base material das relações, permite o estatuto da parceria. Ora, o conhecimento, que está se instituindo como base material das relações humanas, entre os povos, grupos e pessoas, é o próprio objeto específico do trabalho educativo. O conhecimento como processo e (re)construção é emancipador e exige ampliação da autonomia-cidadania das pessoas. Para contribuir nesta ampliação, a escola deve ser autônoma-cidadã e co-responsavelmente assumida, isto é, democraticamente gerida.

Evolução teórico-prática da educação

A ampliação da autonomia da escola e a democratização de sua gestão constituem, hoje, exigências histórico-educativas. A autonomia e a democratização da gestão da escola são demandas pelos avanços teórico-práticos da educação e de sua administração. Os educadores estão reencontrando e reconstruindo o sentido e o prazer de educar. Uma nova educação está sendo construída no interior das escolas, e ressignificando o ato pedagógico-educativo. Novos conhecimentos sobre o aprender e sobre a sala de aula acabam produzindo, inclusive, terminologias mais ricas, dinâmicas e condizentes como “aprendência” e “ensinância”, ecologia cognitiva, autopoiese, sociedade aprendente (Assman, 1998). Ao mesmo tempo, há avanços teóricos e práticos na área da administração educacional, entendida no sentido amplo, compreendendo a política, o planejamento, a gestão e a avaliação da educação.

As novas descobertas sobre o aprender e a evolução teórico-prática da educação e de sua administração constituem fundantes histórico-educativos da autonomia da escola e da democratização de sua gestão.

Uma nova educação em novos tempos

a) “Aprendência” e intersubjetividade

A razão e sentido da escola é a aprendizagem. O processo de (re)construção do conhecimento é o próprio objeto específico do trabalho educativo. Portanto, o centro e eixo da escola é a “aprendência”, sua única razão de ser. Todas as atividades da escola só fazem sentido quando centradas na (re)construção do conhecimento, na aprendência e na busca. Isto significa que o eixo, centro, ritmo, direção ou norteamento deverão instituir-se na autopoiese e não na alteridade. As atividades a serem desenvolvidas, as temáticas e os métodos deverão ser definidos a partir das demandas e exigências da “aprendência” e não da “ensinagem”. Isto significa, de um lado, que a escola, o *locus* da “aprendência” é o centro do sistema educativo e exige, de outro lado, relações intersubjetivas, co-responsabilidade, compromisso coletivo e compartilhamento. Portanto, autonomia da escola e gestão democrática são duas dimensões indissociáveis e inalienáveis na construção de uma prática educativa de qualidade.

Os sistemas de educação passam, em níveis e graus diferentes, por uma reestruturação e tomam nova configuração, em decorrência da crescente afirmação teórico-prática da centralidade da escola no sistema educativo. Esta centralidade vem impondo a necessária ampliação da autonomia da escola e da democratização de sua gestão.

O caráter intersubjetivo vem se firmando como inalienável nas relações educativas emancipadoras. Uma educação emancipadora fundamenta e exige a autopoiese e a autogestão. A autopoiese consiste em processos emancipatórios auto-organizados, em que as pessoas são sujeitos porque assumem sua produção histórica e a construção da história. A autogestão é o princípio que implica progressiva superação da alteridade determinante. Na perspectiva da educação emancipatória e intersubjetiva, a determinação extrínseca ou heterogestionária da prática pedagógica é antieducativa e incompatível. Em consequência, a autonomia pro-

gressiva da escola é uma exigência da prática educativa emancipadora e, por isso mesmo, constitui uma bandeira de luta dos trabalhadores da educação e da sociedade. Nos anos 90, além de consolidar-se como um compromisso com a construção de uma educação pública de qualidade para todos, a autonomia progressiva da escola acabou por constituir-se mandamento legal. A centralidade da escola e da democratização da educação, visando atender exigência pedagógica, já está expressa em dispositivos legais, que determinam a responsabilidade da administração pública em assegurar progressivos graus de autonomia e gestão democrática às escolas.

b) Conhecimento como construção e processo

O objeto da educação e da sua administração é o conhecimento. Crescem descobertas e reflexões sobre o legítimo e fantástico prazer de aprender. Uma das descobertas mais promissoras deste século se deve a um biólogo que, investigando como se aprende, rompeu com a tradicional visão de que se aprende pela percepção ou maturação. Desde os antigos gregos, compreendia-se a aprendizagem através de um destes processos. Na aprendizagem por percepção, acreditava-se que tudo o que se aprendia vinha ao intelecto pelos sentidos. Aristóteles afirmou que “nada está no intelecto que primeiro não tenha estado nos sentidos”. Na aprendizagem por maturação, acreditava-se que o saber era inato, que a pessoa o trazia consigo de berço. A aprendizagem consistiria na explicitação do que já existia no interior do indivíduo. Sócrates assim definia este processo: “conhece-te a ti mesmo”.

As duas visões pareciam complementar-se. Expressavam dois aspectos aparentes da aprendizagem. A visão inatista e heteronômica da aprendizagem foi superada definitivamente pela compreensão da aprendizagem como um processo de (re)construção. A visão inatista via a aprendizagem como um processo de maturação. Bastava estimular o surgimento do que já existia no indivíduo. A maiêutica de Sócrates tinha a vantagem de negar a visão da aprendizagem como memorização de informações. A memorização de informações tinha a vantagem de negar a pré-exis-

tência da verdade nas pessoas. Entretanto, o elemento fundante do aprender está além, tanto do inatismo, do já posto no indivíduo, quanto do passivamente adquirido, do transposto para o indivíduo.

A inteligência não consiste num depósito apriorístico da verdade a ser explicitada. Nem consiste num depósito vazio no qual a “verdade” ou as informações serão depositadas. A inteligência constitui-se um processo construtivo. Como processo construtivo ela é universal, presente em cada pessoa. Ela constitui uma base comum, uma vez que não é predeterminada, inatamente, nem depende do “privilegio” do acesso ao saber. Constitui-se, assim, o elemento fundante da democracia. Ela é a garantia universal do acesso ao saber.

A redução simplista do fracasso escolar à falta de recursos da tecnologia moderna constitui uma armadilha para o agigantamento da negação da educação à maioria da população. A concepção de aprendizagem, com ou sem recursos tecnológicos, é mais decisiva para a universalização e democratização do ensino do que os recursos tecnológicos. Estes, numa concepção inatista ou heteronômica de aprendizagem, potencializam a negação da educação para a maioria e o crescimento do abismo entre os que têm acesso e os excluídos. E, numa concepção construtivista, constituem importantes apoios para a universalização da “aprendência” e da prática educativa emancipadora.

O objeto específico do trabalho escolar não é o conhecimento como produto, como informação ou como saber historicamente acumulado pela humanidade. Caso assim fosse, o objetivo seria passar este conhecimento, e o ato pedagógico consistiria em transmissão e assimilação de conhecimento. Trabalhar-se-ia, prioritariamente, a memória e os alunos seriam eternos “repetidores”, porque aprenderiam a copiar e repetir, uma vez que o ato pedagógico estaria centrado na palavra do outro. Neste parâmetro, a gestão é heterogestionária, a educação domesticadora, adequada à sociedade da exclusão.

Nas escolas e no avanço teórico-prático da educação e de sua administração, vem se engendrando uma outra visão de conhecimento, não reduzido à mera informação a ser transmitida.

Compreendendo conhecimento como produção, processo e construção, o objetivo da prática educativa é trabalhar o conhecimento historicamente acumulado pela humanidade, em confronto/interlocução com o conhecimento dos participantes do processo educativo. O ato pedagógico consiste no processo de ampliação do saber e de construção das aptidões cognitivas. Trabalha-se, prioritariamente, a inteligência, porque os participantes vão construindo o seu próprio dizer. Neste parâmetro, a administração é autogestionária, a educação emancipadora e relevante para a construção de uma sociedade de inclusão universal.

O movimento teórico-prático da administração da educação

a) Deslocamento da decisão para o chão da escola e sua realidade imediata

Há um processo surdo, mas inexorável, de deslocamento de decisões, num movimento que, por vezes, constitui mera desconcentração, mas que vem produzindo reais descentrações. A desconcentração apenas muda o lugar da decisão centralizada, permitindo que ela seja tomada fora do centro, mas por este predeterminada. A descentração implica um deslocamento do “*locus*” decisório, rompendo com a hierarquia existente. Está sendo ampliado o poder de decisão no âmbito da escola, instituindo-a como uma efetiva instância da administração pública da educação.

Muito mais do que redefinir organogramas e reestruturar órgãos, importa reconstruir o pensar e o fazer da administração da educação, garantindo sua pertinência e consistência com o real. A política, o planejamento, a gestão e a avaliação da educação, como expressão e impulso da prática social da educação na produção histórica da existência humana, demandam a correspondência entre as categorias conceituais com as determinações básicas do real. Somente assim, nossas categorias terão virulência explicativa e poderão servir, tanto de suporte para estratégias políticas, quanto de base ou fundamento para uma prática mais efetiva.

Esta articulação com o real, em educação, demanda o envolvimento de todos os responsáveis pela construção da prática concreta da educação. O envolvimento efetivo dos segmentos da “comunidade interna” e, especialmente, da ‘comunidade externa’ tem se revelado decisivo no desempenho das escolas. Portanto, a escola é a instância apropriada para as decisões na elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico, para que sejam pertinentes às necessidades e demandas educativas do contexto e das pessoas nele envolvidos. Ao mesmo tempo, o processo adequado implica co-responsabilidade e compromisso, isto é, gestão democrática.

b) Evolução teórico-prática da administração da educação

A construção teórica em administração da educação também indica a necessidade de autonomia da escola e da democratização de sua gestão.

Uma das bases da inconseqüência da gestão e do planejamento educacional, de suas políticas e avaliação, é sua a-historicidade. A educação e sua administração, rendidas e reduzidas a uma concepção e organização burocrática de escola, desvinculam-se do movimento emancipatório da humanidade, no qual têm a função de desempenhar um papel decisivo e intransferível. À medida que se distanciam do processo de emancipação socioantropológica, a educação e a sua administração tornam-se reféns de interesses escusos. Sua racionalidade não se alimenta, nem expressa e impulsiona a lógica do real. A subserviência à oscilação pendular episódica, tanto política quanto econômica, torna os planejamentos e os processos de gestão irrelevantes e impertinentes.

O pensamento crítico e progressista no desvelamento do fenômeno educativo brasileiro tem permanecido excessivamente encolhido e repetitivo desde os anos 80. Em conseqüência, a teoria e a prática da administração têm se debatido entre, de um lado, “re-produzir” um discurso “progressista” distanciado da prática, que permanecia reprodutivo; e, de outro lado, consolidar e ampliar velhos suportes de modernização e racionalidade.

No concreto das definições políticas e da evolução da prática, o liberalismo, que constitui a nova face do tradicional clientelismo brasileiro, parece ter levado vantagem. Mas o mais constrangedor é a limitação e até a inépcia do pensamento “progressista” no enfrentamento do novo mundo que se produziu neste final de milênio. Este “progressismo” parece muito mais preso ao passado do que comprometido com a ruptura que se engendra no presente. A repetição a-histórica de conceitos de clássicos e sua “aplicação” ao “movimento ou fenômeno educativo brasileiro”, a teimosia em sustentar conceitos esvaziados do real ou a configuração da compreensão do real a estes conceitos são sintomas da infecundidade do pensamento “crítico e progressista”.

A exigência de enfrentar um mundo radicalmente mudado, onde objetivamente vivemos, demanda que repensemos nossas perspectivas e políticas. A função do pensamento educacional crítico e progressista é o desvelamento concreto do movimento educacional, captando-o como ele é, investigando-o para compreendê-lo na sua complexidade, analisando-o para reconstruí-lo teoricamente e, assim, poder inferir estratégias, diretrizes e pistas de ação para sua construção histórica. Isto exige que rompamos a circunscrição ao discurso e superemos a representação do aparente, pelo desvendamento conceitual buscando as determinações, os aspectos essenciais.

As teorias que constituíam a base da formação e da prática da administração escolar eram as teorias gerais de administração. Concebia-se a administração como uma área de conhecimento *tout court*, com princípios, leis, métodos e técnicas universais, aplicáveis a qualquer setor da atividade humana. Com este pressuposto, as disciplinas oferecidas em cursos de formação de administradores escolares ou gerentes eram chamadas de Teorias de Administração Aplicadas à Educação.

As inconseqüências destas teorias na prática educativa acabaram por questionar o pressuposto da generalidade da teoria da administração. A teoria geral de administração nasceu das empresas capitalistas de produção e serviu para sua gerência. As

especificidades da prática social da prestação de serviços, e em especial, da educação, exigiam diferentes fundantes teóricos para a prática da sua administração. Conclui-se que a realidade administrativa é determinante de uma teoria de administração, para que ela seja pertinente e relevante na construção desta prática. Surgiram, então, na formação dos administradores da educação, as disciplinas de Teorias de Administração da Educação. Entretanto, apesar desta nova perspectiva teórica, a prática do administrador escolar continuava a ser compreendida como uma prática social específica, distinta da prática educativa, com o objetivo de apoiar e dar condições para o funcionamento da prática educativa.

Recentemente, vem crescendo a compreensão de que a administração da educação é intrínseca à própria prática educativa e se constitui uma dimensão da mesma. Uma prática educativa, como intervenção intencional, tem um significado histórico-social e uma totalidade. O ato pedagógico, na prática educativa, está interligado com outros atos pedagógicos, assim como um plano de disciplina está ligado a outros planos de disciplina. Esta cimentação integrativa ou esta mediação dinamizadora constitui a dimensão administrativa da prática pedagógica. Esta totalidade, este universal da proposta pedagógica, que dá sentido a cada ato, como parte de um todo, é a dimensão administrativa do próprio processo educativo. O significado social do que se faz na educação e com ela, é outro aspecto da dimensão educativa que corresponde à sua administração.

Não é a administração que tem a função de dar sentido social à educação, através de sua função sociopolítica. Não é a administração que tem a função de construir a totalidade do projeto educativo, através de sua função pedagógica. É a prática educativa que se totaliza e tem repercussão social pela sua dimensão administrativa. É um processo análogo ao corpo e pensamento. Não é o pensamento que se hospeda no corpo, não é o pensamento que dá sentido à existência humana. É o corpo que se tornou pensante e se tornou ex-“sistência”. O corpo reconheceu que existia e rompeu com o inatamente predeterminado, introduzindo o novo, a surpre-

sa e o inesperado no mundo. Da mesma forma, a prática social da educação constrói-se totalidade e significação histórica, que é sua dimensão administrativa.

Competências e formação para a gestão da escola

A construção da educação reinventada, instituinte da emancipação humana pelo seu caráter intersubjetivo, num mundo que se engendra parceiro com o conhecimento, como nova base material, demanda nova estrutura organizacional na gestão da escola e gestores com novas aptidões cognitivo-atitudinais.

Competência necessária¹

A prática educativa emancipatória, universal e de qualidade exige uma escola autônoma-cidadã, democraticamente gerida. Sua gestão, por exigências sociohistóricas e histórico-educativas, deverá ampliar os espaços de participação efetiva, na perspectiva da autogestão. Isto demanda uma coordenação colegiada e, dos responsáveis pela sua gestão, demanda competências de coordenação, a ponto de poderem ser expressões e sínteses de todo processo educativo daquela unidade escolar. Para tanto, a integração não é suficiente, pois ela poderia levar à diluição da identidade e da responsabilidade, o que constituiria sua omissão funcional. Na função coordenadora, a metanóia é indispensável. Para produzir-se ou forjar-se gestor, há necessidade da ‘conversão de olhar’ ou da revolução mental. Esta metanóia nos habilita para podermos nos inscrever competentemente no mundo. Entretanto, esta conversão não é, apenas, um instante de ruptura, um salto qualitativo momentâneo que nos situa noutra patamar. Ela constitui um processo permanente. Poderíamos dizer que o gestor, como educador-investigador, está em estado metanóico. Os eventuais saltos qualitativos na

¹ Esta parte do trabalho toma, como referência, idéias publicadas em Wittmann (1999).

competência pesquisante são sintomas deste permanente processo de metamorfose. Não estamos felizes porque sorrimos, mas sorrimos porque estamos felizes. Assim, também, não nos tornamos competentes por rupturas ou saltos qualitativos, mas estes são sintomas de nossa morfogênese cognitiva.

Este elemento da educação do gestor implica ou constitui-se pelo desenvolvimento do conhecimento e produção de habilidades. O desenvolvimento do conhecimento e da produção de habilidades não é anterior à ação, mas se realizam na própria ação. Somos tratores que nos construímos no próprio ato da lavração. O objetivo da formação do gestor da educação é o desenvolvimento do conhecimento e das habilidades, que o qualificam como coordenador. Para tanto, na sua formação, tanto universitária quanto em serviço e permanente, é necessário construir ecologias cognitivas, meios desafiadores, para impulsionar o processo metanóico, na autopoiese socioindividual da sua inscrição histórica e humana.

Os fundamentos básicos da formação e prática do gestor da unidade escolar

O processo de construção das aptidões cognitivas e atitudinais necessárias ao gestor escolar alicerça-se em três pilares ou eixos desta formação: o conhecimento, a comunicação e a historicidade.

O conhecimento é o objeto específico do trabalho escolar. Portanto, a compreensão profunda do processo de (re)construção do conhecimento no ato pedagógico é um determinante da formação do gestor escolar.

O segundo eixo de sua formação é a competência de interlocução. A competência lingüística e comunicativa são indispensáveis no processo de coordenação da elaboração, execução e avaliação do projeto político-pedagógico. É fundamental a competência para a obtenção e sistematização de contribuições, para que, no processo educativo escolar, a participação seja efetiva pela in-

clusão das contribuições dos envolvidos, inclusive, em documentos (re)escritos.

O terceiro elemento essencial, fundante da competência do gestor de escola, é sua inscrição histórica. A escola trabalha o conhecimento em contextos socioinstitucionais específicos e determinados. O reconhecimento das demandas educacionais, como também das limitações, das possibilidades e das tendências deste contexto histórico, no qual se produz e se trabalha o conhecimento, é fundamental para o seu impacto e o sentido da prática educativa e para sua qualidade.

Um gestor escolar tem, como um dos fundantes de sua qualificação, o conhecimento do contexto histórico-institucional no qual e para o qual atua. Por isso, gestão da escola é um lugar de permanente qualificação humana, de desenvolvimento pessoal e profissional.

Conclusão

A evolução social e a evolução da prática social da educação demandam a ampliação da autonomia da escola e a democratização de sua gestão. A construção e (re)invenção da escola, como instituição autônoma e cidadã, gerida compartilhadamente, exige novas competências cognitivo-atitudinais de seus gestores.

Como dimensão intrínseca à prática social da educação, a administração da educação é a relevância histórica e a totalidade da prática educativa.

Enquanto pertinência ou impacto histórico, a administração toma seu sentido como prática social situada na fronteira do amanhã e comprometida com o novo. Sua relevância social está em coordenar e viabilizar efetivas intervenções educativas que contribuam para a produção histórica da existência humana, cuja concretude está entre o presente e o futuro.

Enquanto totalidade da prática educativa, ela é a concretização da dinâmica integradora de todos os atos pedagógicos, desde a relação professor-aluno até o clima ou cultura da escola.

Para coordenar este processo, zelando pela percussão social e pelo conjunto da prática educativa, os gestores das unidades escolares têm necessidade de conhecimentos específicos, de tirocínio lingüístico-comunicativo e competência para inscrição histórica.

Referências bibliográficas

ASSMAN, Hugo. *Metáforas novas para reencantar a educação*. Piracicaba : Unicamp, 1997.

ASSMAN, Hugo. *Reencantar a educação* : rumo à sociedade aprendente. Petrópolis : Vozes, 1998.

TOFFLER, Alvin. *Powershift* : mudanças na estrutura de poder. Rio de Janeiro : Record, 1990.

WITTMANN, Lauro Carlos. Pesquisar é preciso porque “navegar é preciso, viver é preciso”. *Revista Seminários em Revista*, Blumenau, v. 1, n. 3, p. 47-57, mar. 1999.

Desafios a Serem Enfrentados na Capacitação de Gestores Escolares

Maria Aglaê de Medeiros Machado

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB); consultora em gestão do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 97-112, fev./jun. 2000.

Pesquisadores, planejadores, formuladores de políticas e administradores são unânimes quanto ao reconhecimento da capacitação profissional como uma das condições que se impõem na implementação de mudanças e reformas em todos os campos das políticas públicas. Em qualquer plano de ação que se examine, a capacitação, o treinamento ou reciclagem, juntamente com os recursos financeiros, estão colocados como meios indispensáveis à implementação e êxito das metas propostas.

No setor educacional não é diferente. De uma maneira geral, os planos de educação das secretarias estaduais e municipais de educação alocam significativo volume de recursos financeiros para programas de capacitação de servidores, entre os quais os profissionais do magistério. No entanto, o conhecimento sobre a eficácia dessas propostas, bem como a experimentação de novas práticas de formação são questões que têm avançado de forma pontual e assistemática e que estão demandando atenção para adequá-las aos novos requerimentos e desafios impostos ao setor educacional.

Estudos têm demonstrado que uma variável crítica na educação é a qualificação e motivação dos profissionais que compõem a equipe escolar. Em larga medida, são eles que fazem a diferença entre uma escola que oferece boas condições de aprendizagem e outra em que o fracasso é regra. Entretanto, como pontuaram vários autores, entre os quais Gatti (1996), até hoje o magistério não foi objeto de uma política global sistemática e continuada capaz de produzir impacto significativo na qualidade educacional e na profissionalização do magistério. O professor nem tem tido uma formação bem cuidada e de qualidade e sempre atuou sob condições precárias de trabalho e remuneração. De outra parte, pesquisas nacionais e internacionais têm demonstrado que os treinamentos de curta duração não têm sido capazes de suprir as deficiências de uma formação inicial inadequada, não incentivam os profissionais na revisão de suas práticas e, em geral, guardam relação com necessidades tópicas e imediatas.

De acordo com Mello e Silva (1991), o modelo caótico da política de recursos humanos que se generalizou no setor edu-

cacional encontra explicações no modelo expansionista do sistema educacional que marcou as décadas de 70 e 80. O mesmo processo de expansão sem planejamento foi reproduzido no segmento de recursos humanos, onde a quantidade foi a meta prioritária e o setor privado, o grande protagonista no processo de formação de professores, não previu qualquer forma de controle de resultados. Observou-se, em conseqüência, o superdimensionamento das estruturas de apoio técnico e administrativo e o enfraquecimento das unidades prestadoras de serviços educativos, afetadas, paralelamente, pela fragmentação do processo pedagógico determinada pela diversidade de profissionais, sem o correspondente esforço de integrar e instrumentalizar a instituição escolar.

As mudanças ocorridas na década de 90 trouxeram o foco da política educacional para a qualidade e a equidade educativas, com atenção para a escola e sua gestão, pondo em relevo as políticas de formação e de profissionalização do magistério como elemento estratégico dessa abordagem, segundo uma visão integradora, coletiva e democrática do projeto de autonomia escolar. Não obstante os avanços do discurso e as conquistas obtidas na recente legislação educacional e no movimento dos educadores, na prática há muito o que ser feito para mudar o panorama da qualidade da formação dos profissionais da educação e, em conseqüência, a eficácia da escola e o desempenho de seus alunos.

O presente trabalho insere-se nessa discussão. Traz como contribuição algumas questões relativas à capacitação em gestão escolar, dos dirigentes e lideranças escolares,¹ na perspectiva da formação continuada, como estratégia voltada para a melhoria da eficácia das organizações escolares. A experiência de construção de uma proposta de capacitação a distância para gestores escolares, em desenvolvimento por um consórcio de secretarias de edu-

cação, com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), foi o elemento gerador das contribuições e reflexões que podem ser oferecidas a esse debate, tanto no que tange à estratégia de capacitação em si, quanto ao seu uso como política para impulsionar o projeto de melhoria e avanço das propostas de autonomia escolar com foco no sucesso dos alunos.

Partindo das mudanças que vêm se processando no cenário dos sistemas educativos, de suas conseqüências na gestão escolar e do perfil atual das lideranças escolares, o trabalho procura situar alguns desafios a serem perseguidos na capacitação de gestores escolares no Brasil. Traz algumas questões envolvidas na prática atual da formação de gestores escolares, pontuando novas considerações sobre a formação continuada e em serviço e sobre a abordagem das competências profissionais. No final, descreve duas experiências relacionadas a essa discussão: o caso da capacitação de diretores na Inglaterra e a proposta de capacitação de gestores escolares, em construção por um grupo de Secretarias de Educação/Consed.

O trabalho adota uma abordagem que articula desenvolvimento profissional com desenvolvimento institucional e situa-se no contexto dos desafios a serem ultrapassados pelo sistema educacional brasileiro e, também, na relação desses desafios com a melhoria da gestão escolar cuja eficácia passa, entre outros, pelo desenvolvimento de competências profissionais que auxiliem as lideranças escolares na reconstrução de sua prática de gestão institucional.

Contexto das mudanças na gestão escolar: cenário do sistema educacional e o papel da escola

O sistema educacional brasileiro tem, pelo menos, dois grandes desafios a serem enfrentados: saldar a dívida social com a população, oferecendo uma educação de qualidade para todos, e atender aos novos requerimentos de formação de cidadania impostos pelas mudanças econômicas, políticas e tecnológicas deste final de século.

¹ Para efeito deste trabalho, estamos chamando de lideranças escolares os profissionais das escolas mais diretamente envolvidos no processo decisório, a saber: o diretor, o vice-diretor, o supervisor, o coordenador pedagógico e os professores-líderes.

Não obstante os avanços alcançados nos últimos anos com a melhoria no nível dos indicadores educacionais e, principalmente, com o salto obtido na meta de universalização do acesso ao ensino fundamental, muito ainda tem que ser feito para qualificar esse acesso e vencer a tendência histórica de exclusão social do sistema. A escolaridade média da população, de 10 anos e mais, é inferior a todos os países desenvolvidos, inclusive os da América Latina; as taxas de permanência e de sucesso escolar, bem como o desempenho dos alunos, são ainda insatisfatórios; as desigualdades regionais e a exclusão do atendimento escolar de segmentos sociais menos favorecidos, entre outros, demarcam a complexidade do desafio de oferecer educação de qualidade para todos.

No outro extremo, situam-se os desafios da formação de uma nova cidadania compatível com as mudanças resultantes do modelo emergente de sociedade, caracterizada pelas economias abertas e globalizadas, pela inovação tecnológica e pelo avanço do conhecimento, no qual, simultaneamente, se ampliam a polarização social, as demandas éticas, o controle social e o aumento da participação social, como resultado do retorno à democracia.

Para alcançar tais objetivos, será necessário grande esforço e vontade política do governo e da sociedade civil, envolvendo várias ações, atores e recursos. Entretanto, não há dúvida de que, no centro desses desafios, encontra-se a escola, como agência educativa de formação dos futuros cidadãos e de prestação dos serviços educacionais diretamente à população.

Nesse contexto, cabe interrogar: até que ponto as nossas escolas e seus profissionais estão preparados para assumir desafios? Não se trata de querer responder a essa questão com uma mera proposta de capacitação das equipes escolares. Mas, sem sombra de dúvidas, qualquer projeto de capacitação das equipes escolares há de levar em consideração esse “pano de fundo” e sua articulação com o cotidiano da escola, pois a qualidade educativa, a cultura do sucesso, a eficácia da gestão e o projeto pedagógico são construídos no dia-a-dia, no processo de aprendizagem em equipe, compartilhando objetivos e resultados. É necessário que a escola e

seus profissionais ampliem a consciência sobre esse quadro e reconstruam suas práticas organizativas e pedagógicas em consonância com as expectativas sociais em torno da função da escola na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, dos resultados a serem obtidos no desempenho de seus alunos.

Autonomia e responsabilização na gestão escolar

Durante muitos anos, a escola brasileira foi, de certa forma, castrada na possibilidade de cumprir, com plenitude, sua missão institucional. O período das políticas expansionistas (décadas de 70 e 80) foi marcado pelo centralismo, autoritarismo e estruturas burocráticas verticalizadas. Conforme Mello (1993a), a vida da unidade escolar era quase inteiramente ordenada de fora para dentro e, do ponto de vista formal, era quase restrito ou inexistente o espaço de decisão da escola sobre seus objetivos, formas de organização e gestão, modelo pedagógico e, sobretudo, sobre suas equipes de trabalho. No final da década de 80 e início de 90, as abordagens de descentralização ganharam espaço, com o reconhecimento do local e, em especial, das escolas como *locus* privilegiado de desenvolvimento das políticas de qualidade educativa.

A transferência de autoridade e responsabilidade pela tomada de decisões, do centro para as escolas locais, tornou-se uma reforma bastante popular em todo o mundo. Entretanto, como pontua Hanson (1997), o modelo de escolas descentralizadas só pode ser eficaz se a atribuição de responsabilidades e de prestação de contas acompanhar a autoridade transferida. Caso contrário, corre-se o risco de as escolas não responderem por nada, nem mesmo por suas próprias metas ou pelos padrões educacionais estabelecidos para o País ou região. Daí a importância de uma liderança forte e cooperativa, do diretor da escola e dos membros do conselho. Em um país democrático, conforme o autor, a descentralização faz sentido como forma de compartilhamento do poder no processo de prestação dos serviços educacionais, o qual deve pertencer à co-

munidade e não ao Estado. Conseqüentemente, uma liderança forte, determinada e convergente deve fluir em ambas as direções: de cima para baixo e de baixo para cima.

Em outras palavras, significa dizer que, para exercer sua autonomia, a escola não se descola das diretrizes e dos compromissos com a política educacional. Nem tampouco o Estado se descompromete com a educação escolar e com os seus resultados. Entretanto, no reordenamento de poder e na alteração de papéis, é necessário não só assegurar os recursos financeiros e os insumos físicos e materiais, mas também os melhores recursos humanos para que a escola possa construir seu projeto pedagógico e institucional e responder à cobrança de seus usuários. Estão as nossas escolas e suas lideranças preparadas para tomarem suas próprias decisões de modo compartilhado? A escola está se colocando como espaço público de decisão da e com a comunidade? Até que ponto nossas escolas e suas lideranças ultrapassaram a cultura autoritária? Até que ponto estamos excluindo nossos alunos? Estão nossas escolas preparadas para ser *accountables*? Estas e outras são questões a serem consideradas na capacitação das equipes escolares.

De outra parte, o movimento mundial por autonomia das escolas surge no contexto das mudanças impostas às organizações pelo novo modelo produtivo e tecnológico contemporâneos, gerando conseqüências nas abordagens e padrões de gestão que passam a relevar, entre outros: as estruturas flexíveis e horizontalizadas, a avaliação de resultados, a capacidade de inovação, de resolução de problemas, a responsabilização, a participação e o controle social dos usuários dos serviços, bem como os métodos de aprendizagem em equipe.

Analisando os resultados de aprendizagem dos alunos, várias pesquisas nacionais e internacionais mostram que a escola faz diferença, ou seja, que a eficácia dos seus resultados está associada à sua identidade institucional, na qual se inclui o padrão de gestão, a saber: sua forma de organização administrativa e pedagógica, as relações entre os agentes, o desenvolvimento de visão compartilhada, as expectativas de desempenho bem-sucedido, o ambi-

ente de aprendizagem, a boa prática de sala de aula, a responsabilização pelos resultados de aprendizagem de seus alunos e a presença de liderança forte e legítima (Reynolds, 1992; Mello, 1994; Mello, Silva, 1991; Amaral Sobrinho, 1994; Mortimore, 1995).

Fica claro, portanto, que o padrão de gestão desenvolvido pela escola, ao qual se associa um determinado tipo de liderança, parece ser um dos fatores fundamentais para fazer a diferença nos resultados de aprendizagem. Estão as nossas escolas e suas lideranças preparadas para lidar com as novas exigências da gestão escolar? Com a responsabilização e com a avaliação de resultados? Com os processos de gestão das equipes escolares? Estas e outras questões reforçam a idéia de capacitação das lideranças escolares como um dos meios a serem utilizados na consolidação do projeto de autonomia escolar.

Perfil das lideranças escolares

As informações sobre o perfil das lideranças escolares, conforme estamos tratando neste trabalho, são ainda limitadas. Em alguns aspectos (nível de formação, gênero),² pode-se inferir que existe uma aproximação entre o perfil dessas lideranças e o perfil do magistério em geral, tendo em vista que esses profissionais, na maioria dos casos, são oriundos desse grupo de servidores públicos.³ As informações a seguir tratarão especificamente dos diretores escolares.

No que tange à formação, a pesquisa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)/95 revelou que 73% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental e 85% da 3ª série do ensino médio, respectivamente, são atendidos por diretores com

² O Saeb/95 revelou que 86% e 61%, respectivamente, dos alunos da 4ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio estudam em escolas cujos diretores são mulheres.

³ Exceção deve ser feita ao Estado de São Paulo, que tem carreira específica para o diretor escolar.

formação de nível superior, sendo que a metade desses profissionais possui formação específica em administração escolar, e em torno de 25% participam de cursos de pós-graduação; aproximadamente 50% dos diretores freqüentaram cursos de capacitação ou treinamento em administração escolar; o número de diretores sem a formação de nível médio é insignificante, menos de 1%.

Em relação à forma de acesso ao cargo de diretor, até 1995 o critério predominante era o de indicação (técnica ou política), seguido do critério de escolha por eleição. Esse último mecanismo já estava sendo utilizado nas escolas que abrigavam um terço dos alunos pesquisados. O concurso público foi identificado como a forma de acesso menos usual.

Posteriormente, Dourado e Costa (1998), pesquisando o processo de escolha de dirigentes escolares, identificaram três tendências fundamentais: escolha por eleição (critério majoritário), seguida de livre indicação e, por último, combinação de critérios de seleção e competência. Identificaram também que 48% das secretarias de Educação admitem, como critério para acesso à função de diretor, a titulação mínima de magistério (nível médio), enquanto a aceitação de experiência docente varia entre dois e cinco anos. A mesma pesquisa admite a existência de indicações que levam a crer que a identidade dessa função encontra-se, ainda, circunscrita à esfera técnico-administrativa.

A criação de espaços de discussão de maior autonomia, em tese, é conferida, sobretudo, aos processos em que a comunidade escolar participa mais diretamente. Questões como a descentralização, autonomia e participação parecem ser elementos de lutas a serem empreendidas no bojo das modalidades de escolha visando aperfeiçoá-las (Dourado, Costa, 1998),

demarcando, desse modo, os limites que ainda se interpõem entre as modalidades de escolha e o exercício do cargo ou função de dirigente.

De acordo com Paro (1996), as eleições em si não alteraram as práticas tradicionais de gestão, inclusive as práticas relacionadas com os traços culturais de um modelo de características centralizadoras, patrimonialistas e clientelistas, as quais não se rompem meramente com o processo de escolha dos dirigentes. Persistem práticas diretivas, falta avanço na participação dos segmentos escolares, existe resistência na instalação de canais de participação, ou seja, permanecem as características do chefe monocrático.

Na perspectiva de avaliação dos usuários, estudos na Região Nordeste revelaram que

existe distanciamento entre a escola e a comunidade, relacionado com expectativas não atendidas de ambas as partes; a participação que a escola pede às famílias não facilita o envolvimento dos pais na vida escolar dos filhos; a falta de familiaridade dos pais com a escola impede que eles coloquem suas reivindicações de maneira objetiva. A escola continua vista como uma caixa preta; os pais ignoram o que se passa lá dentro; embora a escola seja vista como espaço de trocas sociais pelos alunos, a socialização não é um aspecto valorizado pela equipe escolar (Projeto Nordeste, 1997).

Todavia, tanto a pesquisa do Saeb, quanto a de Dourado e Costa, identificaram alta incidência de conselhos escolares na rede (mais de 70%) e a existência de projeto pedagógico ou a afirmativa da existência de autonomia. A despeito dessas informações sobre as escolas,⁴ a autonomia “parece ser ainda uma intenção, pois apenas um número reduzido das mesmas possui autonomia financeira e destas apenas um número ainda menor possui dotação orçamentária própria” (Dourado, Costa, 1998). Outro dado expressivo identificado por esses autores foi a existência dos regimentos

⁴ A pesquisa do Saeb/95 identificou que 84% dos alunos estudam em escolas que desenvolveram seu projeto pedagógico.

internos unificados, o que certamente revela o caráter ainda centralizador das redes de ensino.

Ao tratar da relação entre gestão e desempenho escolar dos alunos, o Saeb identificou que os melhores resultados obtidos pelos alunos são observados em escolas que exercem controle direto sobre seus recursos, que têm conselhos ativos, coordenação pedagógica, equipes com expectativas positivas sobre os alunos e que mantêm os pais informados sobre os resultados.

Como se pode depreender, os progressos são heterogêneos e diversificados e refletem tanto o estágio da gestão, quanto o perfil das lideranças escolares. Trata-se de questões pertinentes ao processo de transição de um modelo de gestão burocrático, centralizado e autoritário para um modelo democrático, flexível, com foco nos resultados, que implica mudanças de cultura, maior consciência de direitos e deveres dos profissionais envolvidos, maior participação e controle social e, também, melhor desempenho dos dirigentes escolares. Estão as nossas lideranças capacitadas para coordenar a construção do Projeto Pedagógico da Escola? Para liderar a construção de uma cultura de sucesso na escola? Para desenvolver uma gestão participativa? Para lidar com a gestão dos recursos financeiros? Estes e outros são desa-fios a serem considerados na capacitação das lideranças escolares, a qual deve ter em consideração a necessidade de desenvolver competências profissionais que auxiliem os dirigentes no cumprimento do seu papel institucional, pela reconstrução de suas práticas de gestão.

A capacitação de gestores escolares: alguns aportes

Como visto antes, os diretores escolares apresentam elevado nível de titulação, e um grupo bastante representativo tem formação específica em administração escolar ou está frequentando cursos de especialização ou algum treinamento em administração escolar ou equivalente. Não obstante, permanecem as práticas tradicionais de gestão e não se tem evidências de mudanças no

desempenho desses profissionais, como decorrência desses programas. Ao estabelecer a relação entre desempenho escolar e os dados de formação dos diretores, o Saeb/95 identificou que os pequenos diferenciais nos resultados do aproveitamento dos alunos podiam ser explicados mais pela relação com a titulação elevada dos diretores do que pela sua participação em cursos de treinamento, pondo em discussão a “pertinência e adequação dos treinamentos realizados, que, em muitos casos, não estão atendendo às reais necessidades daqueles que têm acesso aos mesmos”.

Uma das razões que levou as Secretarias de Educação/Consed a discutir e trabalhar uma alternativa para capacitação a distância de gestores escolares foi o descrédito no atual sistema. Constatou-se dois extremos: ou a oferta de cursos tópicos e rápidos (de 20 a 40 horas), impossibilitando o desenvolvimento de competências profissionais e de uma visão ampliada da realidade em que atuam esses profissionais; ou a oferta de cursos longos e aprofundados, em geral oferecidos por universidades e instituições de ensino superior, comumente distanciados das necessidades do cotidiano escolar.

A propósito, Aguiar e Alloufa (1998), estudando a formação de administradores da educação no Brasil, identificaram grande diversidade de orientações, de abordagens e de conteúdos, principalmente nos cursos de Pedagogia, detentores da primazia dessa formação, questionando a partir de Gatti (1996), a precariedade dessa formação.⁵

Relativamente à especialização em administração escolar,⁶ aquelas pesquisadoras encontraram grande proliferação des-

⁵ Como pontuaram as pesquisadoras, é importante registrar o esforço que vem sendo empreendido pela Associação Nacional para Formação de Professores (Anfope), dentro dos espaços de discussão surgidos no movimento de reformulação dos cursos de formação do educador, inclusive no que tange ao desdobramento do art. 64 da Lei nº 9.496/96.

⁶ Esses cursos de especialização englobaram não só a área de administração da educação, mas também os cursos voltados para política, planejamento, gestão e avaliação da educação ou escolar.

ses cursos “sem uma clara visão do que está sendo veiculado e das instâncias responsáveis”. Os programas de especialização contemplam uma gama variada de disciplinas e tendem a replicar os conteúdos dos cursos de Pedagogia. Tanto estes cursos, quanto os de especialização, encontram-se concentrados nas Regiões Sul e Sudeste, sendo os primeiros oferecidos predominantemente por universidades privadas e o segundo, por universidades públicas. Além desses cursos, foram identificados programas de reciclagem e de capacitação, os mais variados possíveis, que vêm sendo oferecidos pelas redes de ensino, com vistas a suprir lacunas relativas à precariedade dessa formação.

Esse quadro integra a desordem histórica relativa ao processo de formação dos profissionais do magistério, a qual parece ter-se intensificado com as expectativas criadas pela LDB sobre a titulação de nível superior para os docentes e sobre os cursos de Pedagogia ou de pós-graduação *lato sensu*, como requisitos para a formação dos profissionais de suporte pedagógico, incluídos aí os diretores escolares. A fragmentação se ampliou e iniciativas, as mais diversas, têm surgido principalmente em apoio às demandas municipais, com o suporte de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Esses pontos reforçam a necessidade de revisão de todo o processo de formação e de profissionalização do magistério, o qual não é objeto deste trabalho. A questão que move a presente discussão é: como desenvolver a capacitação das lideranças escolares que se encontram no exercício de suas funções? Que abordagens podem ser desenvolvidas? Como auxiliar no desenvolvimento de competências sem retirá-las da sua atividade profissional? Como ajudá-las na resolução dos problemas enfrentados no seu cotidiano? Como assegurar um padrão de qualidade a essa formação?

Nesta perspectiva, são indicadas as abordagens da formação continuada e em serviço, com foco predominante na elevação de sua qualidade e na adequação dessa formação às novas exigências impostas à gestão educacional e às lideranças escolares.

Sem negar o mérito das experiências bem-sucedidas que vêm se desenvolvendo nesse campo, pode-se afirmar que, na maioria dos casos, as ofertas existentes continuam vinculadas ao padrão tradicional de capacitação, além de serem assistemáticas e desintegradas de uma política mais ampla de construção de um projeto educativo de escola, bem como da prática de seus profissionais.

Formação continuada e em serviço

No contexto das mudanças que invadiram o cenário educacional e a gestão escolar, a formação continuada vem ganhando progressiva importância, como sinal de que o aprendizado deve assumir caráter permanente e dinâmico na vida dos profissionais de qualquer organização humana. A formação passa a ser vista como instrumento fundamental para o desenvolvimento de competências, envolvendo valores, conhecimentos e habilidades para lidar com as mudanças aceleradas, com contextos complexos, diversos e desiguais, para aprender a compartilhar decisões, lidar com processos de participação e adaptar-se permanentemente às novas circunstâncias e demandas institucionais (Machado, 1999). É sabido, de outra parte, que o esgotamento do modelo taylorista/fordista gerou mudanças no padrão fragmentado de divisão do trabalho, exigindo formas integradas de trabalho em equipe, rompendo com a lógica individualista e passando à lógica da competência coletiva.

Esse quadro impõe modificações substanciais aos métodos e processos de aquisição do conhecimento. Mais do que apropriar-se de um estoque de conhecimentos, importa aprender a articular esses conhecimentos com situações concretas e, sobretudo, aprender a transitar entre novas informações e situações de permanente mudança. Torna-se relevante o como aprender as competências transversais e a interdisciplinaridade. A aprendizagem, em conseqüência, passa a ser o foco da formação e o aprendizado coletivo uma das questões fundamentais a ser considerada. Novos métodos passam a ser utilizados, inclusive com o uso de tecnologias e de modalidades de formação a distância (idem, 1999). Ganham

valorização, também, todas as formas de aprendizagem coletiva no trabalho, que favoreçam ganhos de autonomia institucional e de desenvolvimento profissional. A troca de experiências, a formação de redes, o intercâmbio, os seminários de relatos de casos, o auto-estudo, entre outros, são indicados como estratégias a serem utilizadas nos programas de formação continuada e em serviço, dos gestores escolares, desde que contextualizados na prática dos profissionais e no projeto institucional da escola.

O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) publicou um conjunto de experiências sobre formação em serviço para dirigentes escolares, no qual são relatadas várias possibilidades interessantes. Ao mostrar os ganhos que podem ser obtidos na qualidade e autonomia da escola, chamou a atenção para sua contextualização não só na prática das escolas, mas na política educacional, sob pena de comprometer a efetividade dessas iniciativas, pois “ações isoladas não constituem um programa de formação”.

Outros argumentos podem ser arrolados em favor da formação continuada das equipes escolares. Um primeiro, de natureza democrática e política, é o direito que têm os profissionais de acesso ao seu aprimoramento permanente; um segundo, diz respeito à pressuposição de que a formação dá-se em um continuum do exercício da profissão, o qual tem como requisito inicial um determinado nível de escolaridade que deve ser tomado em conta no processo permanente de desenvolvimento das competências profissionais pertinentes; outro argumento de natureza teórica e metodológica é o de que a formação deve partir da prática desses profissionais, como ponto de partida e de chegada da formação continuada, assegurando a relação prática/teoria/prática e a revalorização do saber das lideranças escolares.

O argumento fundamental que moveu a proposta das Secretarias de Educação/Consed foi: organizar coletivamente uma proposta para auxiliar os diretores e lideranças escolares em exercício a superar dificuldades da gestão cotidiana das escolas, sem retirá-las das suas atividades; adotar o programa como política voltada para

a construção de um projeto democrático de autonomia, com foco no sucesso dos alunos do ensino básico das redes estaduais e municipais; construir e assegurar um padrão de qualidade comum na formação continuada dos gestores escolares, de modo a propiciar a melhoria das instituições escolares, pelo desenvolvimento de competências profissionais da equipe de gestão da escola.

A estatística oficial informa a existência de aproximadamente 54 mil escolas, administradas por essas redes de ensino, que abrigam mais de 100 alunos.⁷ Se forem tomados, em média, dois representantes por escola, o universo total alcançaria mais de 100 mil gestores escolares. Ambos os pontos, padrão de qualidade e quantidade x localização dessa demanda, por si sós já justificariam um projeto de capacitação a distância, sem falar nos benefícios que essa modalidade pode trazer com a flexibilidade de estudo e com a incorporação de tecnologias aos processos de trabalho das escolas.

Competências profissionais dos gestores escolares

As competências constituem-se referências para guiar a chamada excelência profissional ou a qualidade do desempenho profissional. Bastante generalizada, essa abordagem tem trazido algumas dificuldades, quando se trata de estabelecer quais as competências alusivas a determinadas áreas profissionais. Uma delas é o risco de redução desse conceito a uma mera lista prescritiva do que seria, por exemplo, o bom gestor escolar. Na verdade, trata-se de algo mais complexo, que se articula com o desenvolvimento de capacidades para o desempenho de determinados papéis profissionais, contextualizados no projeto institucional e na concepção de gestão e de profissionalização presentes na política educacional.

⁷ O critério de tomar escolas com mais de 100 alunos foi escolhido como referência para uma estimativa da demanda por capacitação, tendo-se em conta que normalmente escolas de matrícula inferior não têm dirigentes escolares.

Ao analisar a questão das competências em gestão educacional, com base nas abordagens do School Management South (SMS) e do National Educational Assessment Center Project (Neac), Ouston (Kydd, Crawford, Riches, 1998)⁸ conclui que o maior problema daquelas duas abordagens é encontrar um equilíbrio entre descrições gerais de uma boa prática e necessidades particulares de escolas específicas, em um determinado tempo de suas histórias. As descrições são necessárias, mas as escolas individualmente precisam de ajuda para desenvolver um estilo apropriado de gestão. Portanto, para trabalhar segundo estas abordagens, é necessário que haja um comprometimento entre a dimensão universal e a particular, levando em conta o estágio e a prática de gestão desenvolvida em cada escola.

A Inglaterra vem desenvolvendo uma política de profissionalização focada na melhoria do desempenho das escolas, onde o estabelecimento de padrões para os docentes e dirigentes escolares guiam e orientam toda a política de desenvolvimento e construção das competências profissionais, de avaliação de desempenho e de formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Essa política tanto orienta os diferentes profissionais no gerenciamento do seu desenvolvimento, como ajuda o sistema, incumbido da formação profissional, a desenvolver os cursos dentro da mais alta qualidade.

No enfoque da formação profissional (inicial ou continuada), as competências servem como referenciais fundamentais para o desenvolvimento curricular e metodológico da formação, determinando mudanças substanciais nas tradicionais práticas de formação. Entretanto, as competências profissionais

não podem ser compreendidas como habilidades estanques; são totalidades de difícil decomposição, e não se deduzem delas etapas cujo percurso a ser percorrido possa ser esta-

⁸ A autora utilizou duas abordagens de competências: o SMS, que focaliza habilidades e comportamento, e o Neac que se refere a qualidades, como as de julgamento e valor.

belecido *a priori*. São construídas processualmente, em movimentos singulares de atuação, numa dinâmica dialética e contínua, que transforma prática e conhecimento, capacidade de ação e de reflexão (Brasil, 1998).

Na prática, as competências correspondem fundamentalmente aos objetivos da formação. Nessa abordagem, o foco é a aprendizagem, e o método é o da resolução de problemas. Os programas de capacitação apresentados a seguir estão focados nesta abordagem.

Programas de capacitação de gestores escolares: o caso da Inglaterra

De acordo com a estratégia de elevação da qualidade e melhoria do desempenho dos sistemas educativos, vários países que promoveram reformas educativas vêm dando atenção aos profissionais da educação, dirigindo políticas especiais aos dirigentes escolares, sob as formas de capacitação ou de incentivos às lideranças escolares. É o caso dos Estados Unidos, de alguns países asiáticos e europeus, alguns dos quais com programas de educação continuada para dirigentes escolares, como Coréia e Tailândia, na Ásia, e Inglaterra, na Europa. Tomemos o caso do Programa Nacional de Qualificação de Diretores Escolares da Inglaterra como referência de experiência internacional nessa área.

O Programa deve ser visto como parte da política geral do governo instalado pelo partido trabalhista inglês, o qual inaugurou ação agressiva no campo da educação, sob a afirmativa de que esse setor seria o coração do governo. Entre várias medidas, vale salientar a batalha pela elevação dos padrões educacionais a partir

⁹ As informações sobre o programa de capacitação de diretores foram obtidas em missão realizada pelo Consed à Inglaterra e à Espanha, na área de educação a distância, a qual contou com o apoio do Conselho Britânico e da Embaixada da Espanha/Uned.

da melhoria da gestão nas escolas, deslocando a atenção das estruturas centralizadas. A busca da qualidade educativa, da profissionalização, da perspectiva da aprendizagem permanente e da ampliação do acesso para todos, são elementos integrantes da atual política educacional. A atenção às escolas significa prestar apoio, celebrar sucesso das boas escolas e ser intolerante com o mau desempenho, envolvendo, inclusive a troca de diretores. Na política dirigida às escolas, encontra-se o *National Professional Qualifications for Headship* (NHPQ), programa de capacitação profissional de dirigentes escolares.

Esse programa surgiu como decorrência de estudos sobre escolas eficazes, realizados por um consórcio de instituições, focalizando principalmente a atuação dos líderes escolares e a relação com o desempenho dos alunos. Os princípios do programa fundam-se na formação de caráter profissional e prática, embasada no desenvolvimento da escola. Deve, portanto, refletir preocupações do cotidiano escolar e da política nacional de elevação dos padrões de desempenho educacional.

O programa é dirigido aos diretores ou candidatos a diretores, dentro das seguintes categorias: a) qualificação profissional, para candidatos a diretor (existe a idéia de torná-la obrigatória); no caso de se tornar diretor, trabalha-se a dimensão de liderança; b) capacitação em liderança e gerenciamento para diretores iniciantes, com até dois anos; c) capacitação com ênfase na dimensão de liderança, para diretores com mais de quatro anos de exercício.

Referencial fundamental para o desenvolvimento desse programa são os padrões estabelecidos nacionalmente para os dirigentes escolares. Esses padrões correspondem a um conjunto de expectativas sobre o que se espera do desempenho dos diretores. Definem, primeiramente, o que é um diretor, um líder e depois tratam dos resultados mais importantes em relação ao diretor, bem como do conhecimento profissional necessário, em termos de atributos e habilidades. Esses padrões, segundo a Agência de Treinamento do Governo, foram construídos com a participação de diretores, integrantes dos conselhos escolares e representações de outros segmentos educacionais.

O currículo é modular e trata das seguintes áreas-chave: Direção Estratégica, Ensino e Aprendizagem, Liderando e Gerenciando Pessoal, Uso Efetivo e Eficiente dos Recursos e das Pessoas, *Accountability*, sendo que a primeira e a última áreas são obrigatórias. A metodologia é baseada na resolução de problemas e as tarefas devem estar vinculadas às tarefas da escola, porque se deseja que a escola melhore. São utilizados predominantemente materiais impressos, nacionais, porém bastantes flexíveis, levando em conta as necessidades individuais dos participantes. Esses materiais contaram com a participação de diretores experientes na sua elaboração.

O curso é oferecido na modalidade a distância, envolvendo momentos presenciais e a distância. Existe um sistema de tutoria, integrado por um corpo de tutores previamente selecionados. A relação tutor/cursista é em torno de 1/7 em cada módulo.

A avaliação é sempre presencial e compreende: 1) a avaliação diagnóstica, correspondente a um processo desenvolvido com o concurso de centros de avaliação, ocasião em que são identificadas e mapeadas as necessidades de desenvolvimento profissional do candidato; ao final, o candidato elabora um plano de desenvolvimento profissional propondo metas de melhoria de seu desempenho; 2) a avaliação de desempenho no curso, que é feita com muito rigor e consta da elaboração de trabalhos baseados em tarefas da escola, de uma prova e entrevista final. O curso oferece certificação que vale créditos para mestrado.

Várias instituições participam do programa que tem como executores-chave: a Associação Nacional de Diretores, responsável pela seleção dos tutores; a Universidade Aberta, que desenvolveu os materiais e participa da avaliação juntamente com outros centros, como o Instituto de Educação; e a Agência de Treinamento do Governo que controla a qualidade, faz a supervisão e assegura o financiamento.

Já existem avaliações sobre o desenvolvimento do Programa, com o objetivo de aperfeiçoá-lo. Estão sendo feitos ajustes na qualificação de candidatos a dirigentes, bem como na capacitação de dirigentes com mais de quatro anos de experiência.

A proposta do Consed e das Secretarias de Educação

Esta iniciativa tem como objetivo contribuir para a formação continuada de dirigentes escolares, comprometidos com a construção de um projeto de gestão democrática da escola pública, focada no sucesso escolar dos alunos. Deve ser vista como um trabalho associado dos sistemas estaduais e municipais de ensino, o qual tem como pressuposto superar iniciativas fragmentadas de capacitação e descomprometidas com a *praxis* escolar, procurando assegurar um padrão de qualidade que oriente a capacitação dos profissionais que se encontram no exercício de atividades de gestão escolar.

A proposta foi elaborada com a participação de representantes institucionais, consultores nacionais e internacionais convidados e os interlocutores indicados pelos secretários de Educação para coordenar a execução do Programa nas diversas unidades da federação. O espaço para essa participação foi criado, fundamentalmente, no contexto do projeto Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste), que vem sendo desenvolvido pelo Consed desde 1996 e que tem contribuído para mobilizar e criar massa crítica na área de gestão. A principal estratégia utilizada foi a realização de oficinas de trabalho e reuniões técnicas, promovidas pelo Consed, durante o ano de 1998, com a finalidade de construir um projeto coletivo e representativo dos interesses federados.

A proposta reúne os delineamentos básicos de uma contribuição inovadora no campo da formação continuada de dirigentes escolares, tendo como referencial pesquisa realizada em âmbito nacional sobre as problemáticas básicas da gestão escolar. Como proposta de intervenção, o Programa apóia-se no entendimento de que a apropriação dos conhecimentos, valores e atitudes, ao longo dessa formação, deve se fazer a partir do contexto escolar e da prática profissional dos participantes, assegurando-lhes o desenvolvimento de competências que os qualifique a cumprir melhor a tarefa de sujei-

tos da construção do projeto de autonomia e de melhoria do desempenho das escolas públicas estaduais e municipais.

Os diretores escolares, juntamente com a equipe de gestores da escola, incluindo vice-diretor, supervisor escolar, coordenador de área, professores-líderes, constituem a clientela-alvo do Programa. Entretanto, poderão participar outros membros da comunidade das escolas de ensino fundamental e médio, pertencentes às redes de ensino dos Estados e municípios, que participem da gestão da escola ou que desejem candidatar-se à função de dirigente escolar. Para estimular a prática em equipe, bem como a permanência no curso, a troca de experiências e a obtenção de ganhos de melhoria no processo de gestão escolar, está recomendada a inscrição em equipes, contemplando preferencialmente equipes por escola, podendo ser formadas equipes com gestores de diferentes escolas ou equipes mistas de gestores estaduais e municipais.

O currículo está estruturado por problemas e voltado para o desenvolvimento de competências profissionais. Portanto, são as problematizações identificadas junto ao cotidiano escolar e à prática dos participantes que determinam as contribuições disciplinares da formação. Essa opção curricular adota o método de resolução de problemas, permitindo que a aprendizagem, como processo de apropriação e construção de conhecimentos, valores e atitudes se faça contextualizadamente, possibilitando a ação-reflexão-ação e o aprender a fazer, fazendo, como princípios pedagógicos desencadeadores do desenvolvimento das competências.

Cada uma das problematizações eleitas corresponde a um módulo do Programa que será subdividido em unidades didáticas. Esses módulos representam núcleos básicos geradores da aprendizagem sobre os quais perpassarão em intensidade variável as seguintes áreas disciplinares – a pedagógica, a administrativa e a relacional – em função dos objetivos específicos (competências) que deverão orientar o conteúdo das unidades.

Essa estruturação permite a integração e a interdisciplinaridade curriculares, dando significado e relevância aos conteúdos do Programa. Favorece, também, a construção do

conhecimento pelo cursista, valorizando sua vivência investigativa e o aperfeiçoamento de sua prática, uma vez que sua capacitação far-se-á no contexto e concomitante à sua atividade profissional, possibilitando o relacionamento entre prática-teoria-prática.

As áreas disciplinares visam fundamentar e subsidiar a construção de conhecimentos sobre a gestão escolar, de acordo com a concepção do Programa. A área pedagógica foca o aluno como elemento central da gestão educativa, perpassando, em mais intensidade, os espaços curriculares que tratam da proposta pedagógica, do desenvolvimento do currículo e da avaliação do processo ensino-aprendizagem. A área administrativa traz as contribuições para o desenvolvimento de ações responsáveis pela efetivação da proposta político-pedagógica da escola. Os aspectos financeiros, materiais e humanos, como também a transparência, a divulgação e a avaliação interna e externa da escola, são abordados como elementos da gestão democrática. A área relacional diz respeito à participação real e responsável dos vários atores que compõem a comunidade escolar: alunos, professores, gestores, servidores da escola, pais, lideranças comunitárias e instituições parceiras, enfatizando as dimensões da prática coletiva e da ação compartilhada.

Estão previstos nove módulos, intencionalmente trabalhados na forma de problematizações, como resultado da sistematização que o grupo fez sobre a pesquisa realizada junto aos diretores escolares e como forma indutora da metodologia de resolução de problemas. Cada um desses módulos tem objetivos específicos (competências), acompanhados da descrição dos conteúdos e atividades a serem desenvolvidos ao longo do processo de capacitação.

Os módulos correspondem, portanto, às seguintes problematizações: Como articular a função social da escola com as especificidades/demandas da comunidade? Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Como promover a construção coletiva do projeto pedagógico da escola? Como promover o sucesso da aprendizagem do aluno e a sua permanência na escola? Como construir e desenvolver os princípios de convivência democrática na escola? Como gerenciar os

recursos financeiros? Como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola? Como desenvolver a gestão dos servidores na escola? Como avaliar o desempenho institucional da escola?

As estratégias didáticas privilegiam a utilização de casos, projetos e experiências vinculados à prática profissional dos cursistas; o desenvolvimento de atividades individuais de leitura e reflexão; trabalhos em equipe; a alternância de momentos presenciais e a distância, possibilitando a sistematização da reflexão realizada nos vários módulos e a troca de experiências notadamente no desenvolvimento das experiências aplicadas, realizadas em grupo.

Essas práticas devem estar suportadas pelos sistemas instrucional, de aprendizagem e operacional, que compõem o Programa na sua globalidade e, especificamente, pelos seguintes mecanismos: formação de um corpo de tutores para apoio e animação contínuos do processo de aprendizagem; organização das vias de comunicação, as quais devem se desenvolver no sentido vertical (centros/tutor/cursista) e horizontal (cursista/cursista).

A avaliação deve ser compatível com a proposta metodológica de resolução de problemas, privilegiando a aprendizagem relacionada à capacidade de aplicação de conceitos, estratégias e instrumentos à prática de trabalho do gestor, conduzindo a avanços nessa prática. Deve ser desenvolvida: no início, para identificar saberes prévios e subsidiar a organização de um programa de trabalho de cada cursista que lhe possibilite transformar sua prática; processualmente, em cada módulo, para garantir o desenvolvimento integrado e contínuo das aprendizagens e competências; e, ao final, em cada módulo e no conjunto, para aferir o aproveitamento geral do cursista.

Sob essa matriz curricular de organização modular, o Programa permitirá que tanto os sistemas de ensino, quanto os cursistas, individualmente, possam selecionar, a partir do elenco de ofertas, três possibilidades de capacitação: especialização, aperfeiçoamento e extensão. O nível de especialização, com titulação fornecida por universidade ou instituição credenciada, destina-se aos candidatos detentores, no mínimo, de licenciatura plena; o cur-

rículo do curso nesse nível será composto pelo conteúdo de todos os módulos e respectivas unidades que compõem a matriz curricular, acrescentando-se a esses uma coletânea de textos de aprofundamento e um trabalho final ou monografia, para perfazer o mínimo de 360 horas, legalmente exigidas para cursos de especialização. Como o currículo do nível de aperfeiçoamento é composto por aproximadamente 70% do conteúdo do conjunto dos módulos, em um total de 180 horas, o candidato poderá iniciar sua capacitação por esse nível, e atingir posteriormente a especialização, se assim o desejar. O nível de extensão corresponde à opção do candidato de cursar um ou mais módulos, individualmente, em parte ou na sua totalidade, conforme seu grau de formação e os critérios que os sistemas dos Estados e municípios venham a definir.

O Programa será desenvolvido, inicialmente, com o uso de materiais impressos, podendo gerar, posteriormente, versões via Internet ou por material informatizado. O desenvolvimento desses materiais constitui-se questão crucial para a implementação da opção curricular proposta. Estão preconizados os seguintes instrumentos: Guia Didático, correspondente ao roteiro didático do cursista; Cadernos de Estudo, correspondente a cada módulo do Programa, tratando dos conteúdos por unidade de ensino, envolvendo também a especificação de atividades de estudo individual e em equipe, e as atividades autocorretivas; Cadernos de Avaliação, correspondentes a cada um dos módulos do currículo, contendo o conjunto das atividades de avaliação a serem desenvolvidas ao longo do curso, com partes específicas do que integra o curso de aperfeiçoamento e o de especialização; Coletânea de Textos, a ser utilizada somente nos cursos de especialização; e, Guia do Tutor, com as orientações didáticas e metodológicas para o desenvolvimento da função tutorial, com o objetivo de homogeneizar esse componente do sistema de educação a distância.

O sistema operacional, envolvendo a definição das estruturas nos Estados, bem como a participação e parcerias com as instituições de formação para o desenvolvimento do programa está em discussão. Uma das maiores dificuldades para levar adian-

te a proposta tem sido o financiamento. No momento atual, as secretarias do Paraná, de São Paulo e de Santa Catarina tomaram a decisão de financiar o desenvolvimento dos materiais e o desenvolvimento do piloto nos seus Estados.

Questões como flexibilidade para atender à diversidade entre regiões e Estados¹⁰ e a heterogeneidade nas demandas de formação, estiveram presentes desde o início, como um dos requisitos do Programa, com a preocupação de se assegurar a unidade (o padrão comum) na diversidade (diferentes culturas e necessidades). Não só a estrutura modular, mas a abordagem metodológica deveriam possibilitar a associação dessas duas dimensões. Outro requisito fundamental diz respeito à parceria: com instituições financiadoras para assegurar os recursos; com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), para envolvimento dos sistemas municipais; com o MEC, para obter apoio ao Programa e para utilização das estruturas tecnológicas existentes; e, com as universidades ou instituições envolvidas nos processos de formação dos profissionais do magistério, para apoio à preparação e implementação do Programa nas várias unidades da Federação.

Considerações finais

A proposta deste trabalho foi situar alguns desafios a serem perseguidos na formação de gestores escolares, partindo da pressuposição de que os resultados de desempenho escolar estão estreitamente relacionados com o desempenho profissional das lideranças escolares e com o estilo que desenvolvem na construção da identidade institucional da escola, conforme confirmado por várias pesquisas nacionais e internacionais.

Os pontos abordados exploram um debate que não se encontra acabado: traz aportes, diagnósticos, experiências e alter-

¹⁰ A proposta teve a participação de representantes de 20 Secretarias Estaduais de Educação, desejosos de implementar a proposta nas suas respectivas unidades federadas.

nativas envolvidas na questão da formação de gestores escolares, com o objetivo de ampliar essa discussão. O percurso do trabalho permitiu situar alguns pontos que reforçam a necessidade de mudar os enfoques tradicionais de capacitação para enfrentar os desafios de uma abordagem voltada para o desenvolvimento de competências profissionais, compatíveis com os novos requerimentos da gestão escolar. Essa abordagem traz mudanças de conteúdo e metodologia, focalizando os processos formativos na aprendizagem e no método de resolução de problemas.

Nessa perspectiva, tratou-se primeiro do contexto relacionado com o quadro de carências educacionais que ainda persistem no Brasil e com as mudanças que vêm se processando no cenário do sistema educativo, como decorrência das imposições econômicas, tecnológicas e sociais deste final de século. Tal cenário vem determinando mudanças no padrão de gestão, com reforço às estruturas locais e aos projetos de autonomia escolar, requerendo a reconstrução da identidade institucional da escola, como também o desenvolvimento de novas competências profissionais de suas lideranças. Além de levar em conta o desenvolvimento de valores e habilidades para lidar com contextos complexos, diversos e desiguais, essas competências precisam tomar em consideração as exigências de uma gestão flexível e democrática, envolvendo maior participação da comunidade, o desenvolvimento de práticas coletivas de trabalho na construção do projeto pedagógico da escola e a adoção de práticas que criem o senso de responsabilização pelos resultados de desempenho dos alunos.

O reconhecimento de que a escola faz diferença e de que essa diferença está associada ao desempenho da equipe escolar, é outro ponto da discussão que reforça a importância do papel dos profissionais da escola como protagonistas desse processo de mudança, determinando a necessidade de seu desenvolvimento profissional permanente não só como direito de acesso a esse aprimoramento, mas também como parte da estratégia voltada para a melhoria da eficácia da escola.

Um outro ponto do debate, articula-se ao desafio de superar as iniciativas fragmentadas e pontuais de formação, para

construir programas de capacitação articulados a uma política global de valorização e de profissionalização do magistério, bem como à prática cotidiana dos gestores escolares.

As duas experiências descritas são exemplos de alternativas que estão levando em consideração vários dos pontos aqui enfocados: a primeira – já em execução na Inglaterra – está pautada por uma política global de governo, voltada para a elevação dos padrões educacionais, tendo como um dos eixos de apoio a política de profissionalização do magistério, na qual se insere a capacitação dos dirigentes escolares; a segunda – a proposta do Consed, em construção – resulta de um esforço dos sistemas estaduais para vencer a fragmentação e inadequação das ofertas existentes, experimentando alinhar um padrão de qualidade para capacitar os gestores que se encontram no exercício de suas atividades, inovando nas práticas e métodos de formação.

Guardadas as respectivas especificidades, ambas as propostas de capacitação de gestores escolares, têm em comum a preocupação com a qualidade educativa, focando-se na melhoria do desempenho dos alunos e no fortalecimento do projeto de autonomia escolar. Adotam a abordagem do desenvolvimento de competências profissionais, articuladas ao projeto institucional da escola e às práticas cotidianas dos gestores escolares, adotando como método fundamental a resolução de problemas e a modalidade de formação a distância.

Do exposto, é possível situar dois conjuntos de desafios a serem enfrentados na capacitação dos gestores escolares: 1) aqueles vinculados às mudanças de paradigma, à reconstrução da cultura de formação e à experimentação de novas práticas nesse campo; 2) os desafios relacionados com o contexto que vem determinando a instituição de novos padrões de gestão escolar, com fortes determinações sobre o processo de aprendizagem e de formação dos profissionais do magistério, inclusive as lideranças escolares. Focar os objetivos da formação no desenvolvimento de competências profissionais que tomem em consideração esse contexto complexo, heterogêneo e em permanente mudança, é um desafio

não só de ordem metodológica, mas de conteúdo social e ético que deve circundar as práticas de formação dos gestores escolares. Portanto, não se trata de tarefa simples nem passível de ser resolvida com um curso isolado. Entretanto, qualquer iniciativa nesse campo deve considerar esse conjunto de desafios, bem como o projeto de autonomia da escola, tendo como referência, de um lado, os objetivos da política educacional e, de outro, o estágio da gestão e a prática dos profissionais, enquanto agentes privilegiados da construção do sucesso escolar e da qualidade educativa.

Por fim, seria omissão deixar de pontuar, no contexto da formação de gestores, o que já é de amplo conhecimento da sociedade e dos educadores brasileiros: a consideração do contexto dos avanços da gestão escolar no Brasil, desde a Constituição de 1988. Esse movimento foi seguido dos processos de escolha de dirigentes, da constituição dos conselhos escolares e do desenvolvimento de várias experiências bem-sucedidas. Entretanto, parece ser necessária uma ação determinada por outra via: a do desenvolvimento das competências das equipes e lideranças escolares como política capaz de auxiliar a escola pública no cumprimento das incumbências já estabelecidas na LDB, no capítulo que trata da organização da educação, onde a escola aparece, pela primeira vez, como um dos protagonistas da educação nacional, ao lado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Referências bibliográficas

- ABREU, Marisa. *Organização da educação nacional na Constituição e na LDB*. Ijuí (RS) : Editora Unijuí, 1997.
- AGUIAR, Márcia Angela, ALLOUFA, Jomária Mata de Lima. *Formação de Administradores da Educação* : relatório da pesquisa. Brasília : Anpae, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, 2).
- AMARAL SOBRINHO, José, XAVIER, Antônio C. R., MARRA, Fátima. *Gestão escolar* : desafios e tendências. Brasília : Ipea, 1994.

- AZANHA, José Mário Pires. *Proposta pedagógica e autonomia da escola*. São Paulo : Fiesp, Sesi/SP, Senai/SP, 1997. [Seminário: o que muda na Educação Brasileira com a nova Lei de Diretrizes e Bases?]
- BORDIGNON, Genuíno. Avaliação na Gestão de Organizações Educacionais. *Ensaio* : Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 3, n. 9, p. 401-410, out./dez. 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Referenciais para a formação de professores*. [Brasília], 1998. (mimeo.)
- BRASLAVSKY, Cecília, COSSE, Gustavo. *As atuais reformas educativas na América Latina* : quatro atores, três lógicas e oito tensões. Rio de Janeiro : FGV, 1997. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal). (Série Documentos Ocasionais, n. 5).
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do Sistema Educacional Brasileiro : tendências e perspectivas. *Ensaio* : Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 303-364, jul./set. 1998.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Formação dos dirigentes educacionais* : formação em serviço. São Paulo : Cenpec, [s.d.]. (Guia de apoio às ações do Secretário de Educação, n. 2).
- _____. *Gestão de programas de formação* : formação em serviço. São Paulo : Cenpec, [s.d.]. – (Guia de apoio às ações do Secretário de Educação, n.3).
- DOURADO, Luis Fernandes, COSTA, Messias. *Escolha de dirigentes no Brasil* : relatório final da pesquisa. Brasília : Anpae, 1998. (Série Estudos e Pesquisas, n. 4).
- GATTI, Bernadete A. *Diagnóstico, problematização e aspectos conceituais sobre a formação do magistério* : subsídio para o delineamento de políticas na área. Brasília : Consed/Ceiuise, 1996.
- HANSON, E. Mark. *Descentralização educacional* : questões e desafios. Rio de Janeiro : FGV, 1997. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (Preal).

- KYDD, Lesley, CRAWFORD, Megan, RICHES, Colin R. (Org.). *Professional development for educational management*. London : Open University Press, 1998.
- LÜCK, Heloisa et al. *A escola participativa : o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro : DP&A Editora, Consed, Unicef, 1998.
- MACHADO, Maria Aglaê de M. Políticas e práticas integradas de formação de gestores educacionais In: CONSELHO DOS SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO. *Gestão educacional : tendências e perspectivas*. São Paulo : Cenpec, 1999. (Série Seminários Consed).
- MELLO, Guiomar Namó de. *Autonomia da escola : possibilidades, limites e condições*. Brasília : MEC/SEF, 1993a. (Série Atualidades Pedagógicas).
- . *Cidadania e competitividade : desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo : Cortez, 1993b.
- . *Escolas eficazes : um tema revisado*. Brasília : MEC/SEF, 1994. 39p. (Série Atualidades Pedagógicas).
- MELLO, Guiomar Namó de, SILVA, Rose Neubauer da. *A gestão e a autonomia da escola nas propostas de políticas educativas para a América Latina*. Texto apresentado no seminário “La gestion pedagógica de los planteles escolares: prácticas, problemas y perspectivas analíticas”, realizado no México, promoção do Departamento de Investigações Educativas – Cinvestav, IPN, Iztacala, Unam, junho, 1991.
- MORTIMORE, Peter. *Effective schools : current impact and future potential*. Londres : University of London, Institute of Education, 1995.
- PARO, Vitor Henrique. Eleições de diretores na escola pública : avanços e limites da prática. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.
- PROJETO NORDESTE. *Chamada à ação : combatendo o fracasso escolar no Nordeste*. Programa de Pesquisa e Operacionalização das Políticas Educacionais. Brasília, 1997.
- REYNOLDS, David, CUTTANCE, Peter. *School effectiveness : research, policy and practice*. London : Cassel, 1992. (School Development Series).
- TEACHER TRAINING AGENCY. *National standards for headteachers*. London, 1998.
- XAVIER, Antônio Carlos da R., AMARAL SOBRINHO, José. *Como elaborar o plano de desenvolvimento da escola : aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz*. Brasília : Projeto Nordeste, Fundescola, 1998.

A Relação entre Política Pública de Reforma Educacional e a Gestão do Cotidiano Escolar

Marisa Schneckenberg

Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); presidente do Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa-PR; ex-diretora do Departamento de Educação da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Grossa-PR; coordenadora de gestão escolar do Núcleo Regional de Educação de Ponta Grossa-PR.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 113-124, fev./jun. 2000.

A discussão referente à gestão escolar encontra-se cada vez mais presente no contexto educacional, em decorrência da exigência de que os dirigentes e gestores educacionais enfrentem com competência técnica e política os desafios sociais emergentes, sejam eles de ordem pedagógica (parâmetros curriculares nacionais), econômica (globalização da economia, competitividade e exigências do mercado de trabalho), política (programas de descentralização da gestão educacional, inclusive financeira), metodológica operacional (novas tecnologias) e outros.

O processo da democratização da sociedade vem demonstrando que a descentralização de decisões e construção de autonomia das bases são fundamentais na representação da memória social. É nesse contexto que “grupos de interesse, políticos e educadores têm se mobilizado na discussão de temas relacionados com a promoção da educação, considerando a melhor e maior oferta de oportunidades para todos e melhoria da qualidade de ensino” (Lück, 1997, p. 1). Assim é que políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas, com base nas representações sociais que cada sociedade desenvolve sobre si própria.

As políticas educacionais permeiam os processos, não sendo consideradas propostas amplas e preestabelecidas às ações, pois uma coisa é o que se estabelece e outra o que se consegue realizar. É a partir de tais proposições iniciais que as políticas educacionais se reconstróem no cotidiano escolar. Evidencia-se assim um verdadeiro aprendizado da democracia, dado o caráter dinâmico, novo e desafiante que consiste em lidar com divergências, com interesses contraditórios e localizados no desenvolvimento das políticas educacionais, pois as boas decisões e os avanços não podem ser determinados pelo que alguns esperam para si, mas pelo que é melhor para todos em conjunto, a longo prazo.

Cabe à gestão escolar o enfrentamento de tais desafios no seu cotidiano. “Atuar como gestor no processo de implementação de políticas educacionais implica buscar habilidades diferenciadas de ação, bem como o estabelecimento de uma metodologia adequada” (idem, p. 1), no desenvolvimento das mudanças e no enca-

minhamento das resistências a estas. Torna-se necessário compreender a relação da gestão escolar com o estabelecimento das políticas educacionais, considerando que tais políticas se estabelecem, em última instância, no cotidiano da gestão escolar. A realidade educacional configura-se e transforma-se através de formas de gestão cotidiana. É um processo em que se estabelecem usos e tradições, que se condensam numa cultura pedagógica, a qual passa a fazer parte da realidade social e dos hábitos de um determinado grupo.

Pesquisar as questões referentes à gestão escolar, no processo de implementação de políticas educacionais, requer a observância da interpretação que os atores sociais – diretor, supervisor escolar, orientador educacional, professor, pais, alunos, membros da comunidade – fazem sobre os fatos ou propostas expostas.

Vale ressaltar que uma boa proposta faz-se necessária, porém não garante por si o sucesso de sua implantação e implementação, já que enfrenta o impacto das resistências e das diferentes percepções por parte dos atores envolvidos dependendo, por isso, da habilidade dialógica do gestor escolar. Propostas inovadoras, que gerem mudanças, só são implementadas mediante interseção das dimensões técnica, política e humana de seus atores, as quais passam ainda pelo convencimento da comunidade sobre a sua importância. É aí que se encontra o papel decisivo do gestor escolar quando, na vivência do dia-a-dia, realiza esforços no convencimento do pessoal escolar sobre a qualidade e importância da proposta. Qualquer proposta inovadora referente a políticas educacionais somente terá êxito se o gestor e os membros internos da escola estiverem efetivamente envolvidos no processo, o que constitui condição para o convencimento da comunidade externa.

Pode-se afirmar que o interior das unidades escolares constituem importante segmento político na implementação de políticas educacionais. De suas ações e entendimentos dependerá o êxito da implantação das propostas.

Nesse sentido, cabe expor uma compreensão das relações estabelecidas no cotidiano da gestão escolar, a partir da im-

plantação e implementação de políticas públicas de reforma educacional. Para tanto, o texto trata das questões referentes às formas de definição de políticas de reforma educacional, ao significado destas como expressão de poder do Estado, ao planejamento da mudança, no contexto escolar e à atuação da gestão escolar na implementação da mudança. Tal contexto evidencia a necessidade de conhecer e interpretar, com todas as características dinâmicas, críticas e contraditórias, o processo de implementação de política de reforma educacional, ou seja, trata-se de conhecer como reagem os atores da gestão escolar diante da perspectiva de mudança no cotidiano escolar, já que neste se encontra o desafio da sua operacionalização. O êxito da reforma liga-se diretamente ao entendimento que os atores do cotidiano escolar fazem de seus objetivos e de sua metodologia.

Políticas de reforma educacional

A política educacional faz parte de um amplo projeto social, de uma totalidade, devendo ser pensada sempre numa íntima e dialética articulação com o planejamento mais global que uma sociedade constrói como seu projeto e que se realiza por meio da ação do Estado. Os indivíduos, ao mesmo tempo em que fazem parte mais intimamente de um segmento dado à sua atividade profissional específica, participam de muitos outros setores, principalmente na condição de usuários dos mesmos. Entretanto, “um setor ou uma política pública para um setor, constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada” (Azevedo, 1997, p. 61) ou seja, as políticas são fruto da ação humana, do enfrentamento de desafios no dia-a-dia e das necessidades cotidianas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que se trata de um caminho de mão dupla, ou seja, a iniciativa de elaboração de política de reforma educacional influencia intencionalmente o cotidiano escolar, assim como este não apenas influencia, como determina a sua formulação. Assim sendo, cabe rever a articulação entre política pública de reforma educacional e o cotidiano escolar, a partir de

uma busca no referencial sobre a temática, procurando esclarecer suas intenções, sua origem, seus processos e conflitos no cotidiano da gestão escolar.

As políticas públicas são formuladas a partir de diferentes dimensões, conforme Azevedo (1997, p. 66):

- dimensão cognitiva – relaciona as propostas inovadoras não só com o conhecimento técnico-científico, mas também com as representações sociais dos “fazedores da política.” É a leitura específica a respeito da realidade social feita pelos dirigentes de determinado setor em determinado momento;
- dimensão instrumental – busca medidas para atacar as causas dos problemas, apresenta característica metodológica. Faz a articulação entre os dados técnicos e os valores políticos;
- dimensão normativa – apresenta a relação entre as políticas, os valores e as práticas culturais e sociais prevaletentes. Articula as políticas ao projeto mais global em curso na sociedade, garantindo que, nas soluções concebidas para os problemas, sejam respeitados e preservados os valores demonstrados nas relações sociais, as quais se fazem presentes nas práticas cotidianas dos indivíduos e dos grupos.

Observa-se que se trata de processo em que a educação, as políticas e as reformas são aventadas como elemento fundamental na elaboração das propostas de mudança e inovação. São valorizadas as capacidades de participação ativa dos indivíduos no processo de desenvolvimento de políticas educacionais. Assim, num contexto histórico em que se exige mudança, a educação está na ordem do dia, com o desafio de discutir, avaliar e viabilizar a implantação de políticas de reforma.

As reformas educacionais indicam, em primeiro lugar, os projetos políticos, econômicos e culturais de um determinado grupo social. Representam uma desestabilização no funcionamento normal do sistema. O seu estudo consiste “num meio valioso de conhecimento acerca da realidade do sistema educacional como tal, à medida que nelas fica manifesto o comportamento da totalidade daquele sistema e de seus componentes diante dos programas que se tenta implantar” (Sacristán, 1996, p. 51).

Quando se têm reformas, tem-se a implantação de inovações. Tal situação altera o ânimo dos atores, fazendo surgir, portanto, “contradições, tensões, conflitos de interesse, apatia, descrédito, negativismo, percepção limitada em relação à problemática como um todo (Lück, 1997, p. 1). Surgem interesses pessoais, corporativistas, situacionais, locais e imediatistas, que se traduzem em resistência à mudança. “Reformar evoca movimento, e isso encontra ressonância na opinião pública e nos professores...” (Sacristán, 1996, p. 52).

As resistências aparecem de várias formas. Algumas são mais agressivas, quando tentam submeter o responsável pelas novas medidas a um verdadeiro processo de desmoralização, na esperança de fazê-lo cair. Outras demonstram insegurança em relação ao inédito. “A expectativa do novo aguça o preciosismo” (Britto, 1991, p. 61). Tal postura causa muitos danos irreparáveis, uma vez que impede ou prorroga a adoção das mudanças. Evidenciam-se ainda resistências que podem ser consideradas conformistas, quando indivíduos ou grupos aderem ou são guindados à abstenção, mesmo que esta resguarde sempre uma posição política.

O fato é que as resistências possuem alto teor de expansão. Elas se multiplicam e se estabelecem muitas vezes como se as inovações não trouxessem contribuições a determinado contexto educacional. Daí decorre a necessidade de que o planejamento das reformas parta de diagnósticos precisos da realidade e que ajustem meios para o alcance de seus objetivos.

Assim sendo, percebe-se o significativo papel desempenhado pela gestão escolar no processo de implementação de polí-

ticas educacionais, em vista do que é importante levantar, descrever e analisar como ocorre o desenvolvimento da experiência de inovação no cotidiano escolar, considerando a necessidade de uma visão estratégica na construção da teoria sobre gestão, visto que, muitas vezes, o gestor, ao se deparar com situações de confronto, resistências, apatia e reatividade por parte dos atores, busca soluções sem, no entanto, debruçar-se sobre o processo político, de modo que possa construir conhecimento. Resulta dessa situação a ausência de literatura descrita, sendo que “cada gestor é obrigado a desenvolver ações apenas a partir de sua própria intuição e formação administrativa” (Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 1998, p. 2).

Com efeito, desafios são enfrentados pelo dirigente neste processo. Há necessidade de promoção dos vários segmentos da sociedade na configuração das políticas educacionais e na sua implementação, em nome dos princípios democráticos de gestão. Espera-se o comprometimento dos atores envolvidos no processo, para que a chamada democratização tenha sentido, ou seja, “para que a autonomia e a profundidade democratizadora, com a chamada à participação, tenham sentido, todos os agentes que participam da comunidade educacional devem ter algo com que comprometer-se, que possam sentir como próprio” (Sacristán, 1996, p. 71). É a participação que gera compromisso e vice-versa. Trata-se ainda de lidar com divergências, com interesses contraditórios e localizados; porém, procurando adquirir uma visão ampla, estratégica, do todo e de orientação futura.

Propostas de inovação ou reforma educacional encontram-se permeadas no cotidiano da gestão escolar. Contudo, muitos embates são ainda observados e vivenciados, considerando a pluralidade de propostas, a forma como são elaboradas, discutidas, divulgadas, o entendimento e envolvimento dos profissionais que atuam no interior da unidade escolar, principalmente de seu dirigente, dos professores, alunos, dos atores externos, dos formadores de opinião e outros. O estudo desta realidade pode gerar conhecimento sobre os processos de mudança. Enfim, a qualidade das práticas escolares em todos os níveis deverá tornar-se fator definidor das decisões

estratégicas para as políticas do setor educacional. Do contrário, “corre-se o risco de continuar fazendo mais do mesmo que se tem feito precariamente ou não nas últimas décadas” (Silva, 1992, p. 356).

A política educacional atua sobre a educação, mas não tem o domínio sobre ela, pois a educação com prática social ultrapassa a escola e conseqüentemente atua e interfere nesta, já que sua implementação dependerá das relações estabelecidas no cotidiano escolar. A política educacional é capaz de projetar, de pensar e de definir a formação das pessoas de que a sociedade necessita. Seus objetivos é que definirão a sociedade que se está buscando e o ser humano que a compõe. A política educacional canaliza a educação para determinados fins específicos, ou seja, “...a política educacional é carregada de intenções, e são justamente as intenções o que há de comum em todos os tipos de política educacional. Aprendendo a ler as intenções de uma política educacional, você se torna capaz de perceber que tipo de gente a sociedade está querendo, qual o projeto de ser humano que nela predomina” (Martins, 1993, p. 10).

Assim sendo, a política educacional é muito mais que um conjunto de metas e planos setoriais ou de programas de governo, pois faz-se presente e atua na subjetividade humana, na maioria, na visão de cada um sobre o mundo, a sociedade, a escola. Não basta, no entanto, quando da definição de políticas educacionais, evidenciar apenas a sua ação sobre o processo de organização do trabalho, ou em delimitar a forma com que os atores vão adquirir o conhecimento necessário para a sua implantação, considerando que “pensar em política educacional é também pensar nos seres humanos de hoje e do futuro, enfocando principalmente os aspectos social, cívico e individual” (idem, p. 12).

O significado da política educacional como expressão de poder do Estado

A educação, considerando todo o seu processo de desenvolvimento, acompanhado das mudanças sociais já explicitadas anteriormente, apresenta características complexas voltadas à apren-

dizagem dos alunos, à formação dos professores, aos métodos pedagógicos que exigem a formulação de objetivos e uma certa direção para atingi-los. Estes aspectos devem contribuir significativamente para a definição de uma política educacional. Esta se processa onde houver intenções de, gradativamente, contribuir para a formação do jovem, pensando pelo grupo social que a representa, ou seja, toda política educacional é estabelecida e conduzida por meio de um exercício prático de poder.

Tradicionalmente, o poder é representado pelo Estado, entendido como órgão supremo da sociedade e que, portanto, deve ser governado por sábios, por um pequeno grupo portador de habilidades específicas para administrar. Nesse entendimento, a política educacional, além de ser formulada por um grupo restrito, ainda objetiva a formação de determinado grupo portador também de habilidades superiores o qual, na seqüência, definirá os destinos desta mesma política educacional.

Como a política educacional tem sempre relação com a estrutura de poder, influencia e será influenciada por forças de ação política. Ela será originada tanto num amplo processo participativo, em que todos os atores envolvidos com a tarefa pedagógica (gestor, supervisor escolar, orientador educacional, coordenador pedagógico, professor, aluno, pais, comunidade) debatem e opinam sobre como ela é, como deveria ser e a que fim deverá atender, como poderá também originar-se da imposição de um pequeno grupo que exerce o poder sobre a coletividade.

No caso da imposição, a gestão da política educacional apresentará certamente um perfil antidemocrático, já que guarda para si o monopólio para a decisão dos rumos da educação. A centralização subordina-se a uma orientação inflexível e não sofre mutações conforme a dinâmica da realidade. Tal contexto impõem-se apenas pela dimensão da racionalidade e "...é a racionalidade o fenômeno que respalda o fato de comumente apenas um círculo restrito de pessoas, uma elite, poder definir a política educacional..." (Martins, 1993, p. 21).

A competência dos detentores do poder justifica a falta de participação daqueles que atuam no processo escolar. Nesse

entendimento, o Estado, comportando o saber de seus técnicos, é a instância única e legítima capaz de tomar decisões coerentes, acertadas e justas, já que a discussão com a maioria, nesse entendimento, certamente gera desconforto e conflitos de interesse.

A ausência de participação dos atores envolvidos na definição de política educacional e na sua gestão é justificada normalmente pelo despreparo destes para uma vivência democrática. Afirma-se ainda que os processos democráticos, se efetivados no âmbito escolar, são vagarosos e ineficazes, devido também ao despreparo de seus atores. Enfim, esta política estimula a ausência de crítica e da dimensão criativa no âmbito escolar já que não há participação na sua definição.

Sabe-se realmente que o processo democrático é lento, é construção coletiva, que conta com a história e a opinião de cada ator envolvido e isso, certamente, quando pretende resultar em compromisso e esforço coletivo, exige tempo.

Já a estrutura de poder, que considera a participação no processo de decisão sobre a política educacional a ser adotada, pressupõe uma reorientação do exercício do poder: o reconhecimento da descentralização de forças políticas e da autonomia da gestão escolar. A escola torna-se, assim, muito mais representante da sociedade, de seus interesses e necessidades do que agente do Estado.

A definição de uma política educacional democrática garante a participação, o controle e o compromisso por parte da gestão escolar em seus processos. As principais decisões são tomadas em reuniões, e a comunidade escolar envolve-se na gestão colegiada e conseqüentemente tem poder decisório sobre os rumos de sua política educacional. O gestor escolar terá uma postura democrática e mediadora entre a instituição e a comunidade na qual ela está inserida e o Estado.

A mudança planejada no contexto escolar

Mudar programas e práticas educativas tem sido a grande preocupação de dirigentes políticos, os quais, freqüentemente,

exercem influência direta ou, muitas vezes, uma discreta pressão sobre a maneira de conduzir a vida e o trabalho na escola.

Sabe-se que as reformas na estrutura educacional nem sempre são suficientes para responder às exigências do contexto social. Na verdade, a mudança pretendida no âmbito educacional apela ainda às condições coletivas da criatividade nas escolas, em vista do que a reforma se efetiva conforme entendimento e comprometimento dos atores por ela envolvidos, pois cabe a estes a implementação da mudança. Neste contexto, surge, muitas vezes, a impotência dos responsáveis pela reforma, quando observam, na prática, o seu descumprimento. Diante disso, vê-se que “as práticas pedagógicas dos profissionais, as suas crenças e representações, as suas atitudes face aos alunos e as aprendizagens escapam à lógica do decreto” (Hutmacher, 1992, p. 53).

Pode-se, no entanto, afirmar que uma política de reforma educacional é legítima quando conta com o envolvimento e a participação dos atores que atuam nas escolas, pois, “...a renovação das práticas não se decreta, a reflexão centra-se no lugar e no papel dos profissionais e dos alunos nas escolas e, de modo mais geral, na relação entre a parte e o todo, entre os actores e o sistema” (idem, p. 54).

O contexto educacional exige o entendimento sobre as questões relativas à eficiência e eficácia dos procedimentos de tomada de decisão no interior da escola. Considerando que a opção por determinadas decisões partem de um processo mais amplo de planejamento que envolve desde o diagnóstico da situação real, até a execução e avaliação desta, evidencia-se a relevância do processo de participação na discussão e implantação das mudanças.

Acredita-se que o processo de tomada de decisão no interior da escola, referente principalmente à opção por reforma, mudança e inovação em sua prática, não pode estar desvinculado da proposta de ação colegiada, democrática e integrada, as quais prevêm que a decisão a ser executada será decidida a partir da participação dos envolvidos no processo de planejamento, pois apenas assim poderá haver um verdadeiro compromisso de todos

no seu desenvolvimento. A participação de todos ou de sua representação na elaboração da proposta compromete o envolvimento destes no desenvolvimento e avaliação do programa.

A gestão escolar que pretende considerar procedimentos participativos no processo de tomada de decisão reconsidera suas funções, sua autonomia e inclui todos os atores como reais participantes na organização do cotidiano.

Descrever o momento da implementação da reforma no cotidiano da gestão escolar implica reconhecer que esta pode representar tanto uma simples reprodução de objetivos previstos em determinado programa, como também estabelecer um processo de transformação mais amplo, consciente e comprometido com as necessidades de mudança. Cabe considerar que uma mudança será para melhor ou não conforme o esforço ou a visão de cada um, ou seja: se não houver engajamento nas bases, na escola, para que os objetivos de mudança se efetivem, provavelmente esta tenderá ao fracasso.

A mudança planejada e decidida a partir de um processo de tomada de decisão democrático, conforme descrito anteriormente, é vista como um processo e não como um evento episódico. São previstos ainda vários anos para a efetivação integral de uma mudança. Segundo Glatter (1992, p. 146), este processo normalmente é dividido em três fases:

- iniciação: momento de introdução de novas idéias, busca de seu planejamento e apoio institucional. É a fase do convencimento sobre as razões de reforma e a conquista de parcerias visando à sua implantação;
- implementação: momento de operacionalização, de execução do planejamento;
- institucionalização: caracteriza-se pela estabilização das mudanças, momento de transformá-las em normas e rotinas para que se integrem ao cotidiano escolar.

Obviamente, tal classificação não ocorre regularmente ou linearmente, no entanto, é importante para a compreensão do processo de mudança e de seus requisitos.

A inovação, entendida como uma planificação, deliberada, evidencia-se principalmente no momento da implementação. No entanto, observa-se muitas vezes um hiato entre esta e a fase da planificação, considerando toda a diversidade característica das relações escolares e destas com o Estado como propositor de reformas. Ocorre, na fase da implantação da reforma, e não se pode negar, a coerção do Estado ou do gestor, baseada na autoridade, no poder da hierarquia. Tal procedimento, no entanto, provoca alheamento e descompromisso dos atores envolvidos. Outro caminho persuasivo trata da negociação e manipulação baseada principalmente nos apelos emocionais e interesses pessoais. A persuasão racional e o argumento lógico surgem, enfim, para compreender a mudança e a inovação na gestão escolar.

A gestão pode ser entendida como ação facilitadora na estruturação, definição e implementação dos objetivos. Entende-se a necessidade de escolas bem dirigidas e organizadas, orientadas por uma gestão decisiva na busca da eficácia escolar, “pois os professores defendem uma atitude aberta e participativa, mas pretendem que a direção defina orientações claras” (Glatter, 1992, p. 47). Vê-se, no entanto, que o desafio se encontra na combinação de uma liderança forte com um processo participativo de tomada de decisão.

Identifica-se, assim, a relação da função da gestão na eficácia escolar e na mudança e inovação, pois, “a gestão relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização, o que cria grande identidade entre as teorias da gestão e as teorias da inovação” (idem, p. 148).

Conhecer os fatores relacionados com a eficácia escolar não significa automaticamente introduzi-los na escola. Outros fatores surgem no processo bem-sucedido de introdução de mudanças planejadas quais sejam:

grande sensibilidade da direção em relação aos processos de aperfeiçoamento, nomeadamente em relação à gestão da

inovação; sistema de valores orientado em termos de objetivos educacionais, sociais e comunitários; interação e comunicação intensivas entre indivíduos e grupos, factor essencial aos processos de mudança bem sucedidos; planificação e ação colaborativa entre actores internos e externos à organização escolar (Glatter, 1992, p. 148).

Torna-se necessário compreender a dinâmica que permeia os processos de mudanças, pois, no início, normalmente, é acompanhada de incertezas e ansiedade e seu desenvolvimento exige da gestão escolar novas competências, valores, significados.

A gestão escolar na implementação de mudança

A tendência no modelo de gestão escolar democrática vem orientando os dirigentes educacionais no que se refere à qualidade da aprendizagem dos alunos, de modo que conheçam a sua realidade, a si mesmos e as condições de enfrentamento dos desafios do dia-a-dia, tarefa esta que exige o envolvimento de todo grupo social no sentido de unir esforços para a efetivação dos objetivos apontados. Assim sendo, é possível depreender que a “gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto” (Lück et al., 1999, p. 15).

Participar significa atuar conscientemente em determinado contexto, neste caso, de reforma educacional, observando e comprometendo-se com o poder de influência na determinação das ações, na sua implementação e avaliação, pois “...toda pessoa tem um poder de influência sobre o contexto de que faz parte, exercendo-o independentemente da sua consciência desse fato e da direção e intenção de sua atividade” (Lück et al., 1998, p. 17). Nesse sentido, torna-se evidente que numa dada situação, uma realidade não é transformada apenas por sua determinação a partir de leis, decretos ou programas. É importante e necessário que a gestão es-

colar promova um clima propício à participação das pessoas, dos professores, dos alunos, dos pais e dos demais membros da comunidade, no processo de implementação de uma reforma educacional. Cabe considerar a experiência de cada membro da comunidade escolar, seus conhecimentos específicos, suas necessidades e anseios no que se refere ao desenvolvimento da instituição escolar e dos seus próprios interesses, é um espaço onde cada um sente que faz parte do grupo.

A participação da gestão escolar no processo de implementação das mudanças pode ser influenciada por diferentes teorias de gestão organizacional. Conforme Lück et al., (1998, p. 20) “A teoria administrativa ou modelo cognitivo propõe que a participação aumenta a produtividade ao disponibilizar, para a tomada de decisão, estratégias e informações mais qualificadas, provenientes de áreas e níveis organizacionais diferentes. A teoria das relações humanas ou modelo afetivo, ...estabelece que os ganhos de produtividade são o resultado da melhoria da satisfação das pessoas e da sua motivação”. Ambas as teorias, de base psicológica, consideram a importância da satisfação do pessoal escolar no que tange à produtividade do seu trabalho, ou seja, quando todos os membros do cotidiano escolar compartilham com o processo de tomada de decisão sobre os rumos da ação escolar, sentem suas necessidades psicológicas preenchidas e passam a atuar como atores e colaboradores deste cotidiano repleto de desafios e exigências de mudança, o que resulta em maior responsabilidade na avaliação dos resultados. Entende-se, no entanto, que “...a qualidade pedagógica se torna o código de ética que inspira cada um dos professores” (Lück et al., 1998, p. 22).

Ainda no que se refere aos modelos de gestão que influenciam o papel da gestão na implementação das mudanças no cotidiano escolar, são apontados por Lück et al. (1998, p. 23):

O modelo de democracia clássica [o qual considera que] o valor da participação não está diretamente relacionado à produção ou à satisfação do funcionário, mas à

institucionalização e preservação da ação e dos direitos democráticos na sociedade como um todo. *O modelo de consciência política* percebe a participação no ambiente de trabalho como uma forma de desenvolver a consciência de classe em favor da luta pelo socialismo, [e busca estabelecer] espaços de participação como manifestação da vontade de grupos ou classe social.

Tais modelos contrastam com a perspectiva psicológica de gestão quando consideram menos a satisfação das pessoas e mais a garantia dos direitos civis e a manifestação de grupos ou classe social. A gestão escolar que pretende desenvolver o perfil da gestão democrática na escola,¹ apóia suas ações tanto no estabelecimento das prioridades do âmbito escolar, nos interesses e necessidades de seus alunos como também na promoção de um clima escolar motivador. Entretanto, cabe considerar “...que a motivação, o ânimo e a satisfação não são responsabilidades exclusivas dos gestores. Os professores e os diretores trabalham juntos para melhorarem a qualidade do ambiente, criando as condições necessárias para o ensino e a aprendizagem mais eficaz, e identificando e modificando os aspectos do processo do trabalho, considerados adversários da qualidade do desempenho” (Little, apud Lück et al., 1998, p. 26).

O clima escolar centra-se principalmente na percepção dos atributos organizacionais, ou seja:

a) diferenciam uma dada organização, podendo considerar-se que cada escola é susceptível de possuir uma personalidade própria, um clima específico; b) resultam dos comportamentos e das políticas dos membros da organização, especialmente da direção, uma vez que o clima é causado

¹ Entende-se gestão democrática como partilha do poder e participação no processo de tomada de decisão que diz respeito aos objetivos da escola e às formas de alcançá-los.

pelas variáveis físicas (estrutura) e humanas (processo); c) são percebidas pelos membros da organização; d) servem de referência para interpretar uma situação, pois os indivíduos respondem às solicitações do meio ambiente de acordo com a sua percepção do clima; e) funcionam como um campo de força destinado a dirigir as atividades, na medida em que o clima determina os comportamentos organizacionais (Brunet, 1992, p. 126).

Tal contexto indica que a gestão da mudança e da inovação refere-se ao modo de gestão de recursos humanos, ou seja, o clima escolar é fator de desenvolvimento de seres humanos, o qual é construído a partir das percepções e entendimentos dos atores escolares, quanto às práticas de políticas públicas no cotidiano escolar. Assim sendo, se o clima demonstrar característica participativa e aberta a mudanças, haverá estímulo no desenvolvimento de programas de reforma e aperfeiçoamento.

A intensidade da força dos atores escolares na condução de determinados objetivos desencadeia situações de consenso e sentido às novas aquisições, as quais passam a corroborar na consecução destes mesmos objetivos.

Por esse entendimento, a participação do indivíduo no processo de tomada de decisão na organização escolar, torna-se altamente produtiva e influencia diretamente a atuação dos professores e dos alunos. São os seres humanos que garantem a integração e a cooperação nas ações do cotidiano escolar, sendo que "...o engano da teoria da máquina da organização é a suposição de que as pessoas são ferramentas para a realização de um determinado propósito e de que seu trabalho pode ser planejado sem consideração à variabilidade e reatividade humanas" (Katz, Kahn, 1974, p. 140).

Enfim, cabe considerar a interdependência entre determinantes do contexto escolar de reforma e as pessoas que o compõem e são responsáveis por sua implementação, ou seja, "nenhum planejamento organizacional pode prever todas as contingências dentro de suas próprias operações; nenhum pode anteci-

par, com precisão, todas as mudanças no meio ou controlar perfeitamente a variabilidade humana. Os recursos das pessoas para inovação, para cooperação espontânea, ...são, por isso, vitais para a sobrevivência e a afetividade da organização" (Katz, Kahn, 1974, p. 382). Certamente, cabe ao gestor escolar e aos demais atores do cotidiano escolar, contribuir para a implementação das mudanças, ajudando a criar um clima favorável na comunidade que cerca a escola. Trata-se de um clima em que cada um percebe que tem responsabilidade por suas próprias ações e sentimentos. Refere-se ainda à abertura de espaço na gestão escolar para que cada ator demonstre o que pode fazer, expresse o valor daquilo que sente e pensa e ainda expresse aquilo que é como cidadão.

A implementação da reforma educacional revela que a mudança exige um trabalho profundo daqueles que buscam ser agentes de transformação. O fato é que o salto de um estado para outro assusta muito os que não encontram em si mesmos a capacidade de mudar internamente. E pode-se afirmar, ainda, que não se trata apenas de uma questão de cursos, reuniões ou treinamentos. Na verdade, a mudança está fundamentada nos valores dos indivíduos que compõem o contexto escolar, pois "se procuramos mudar através de podar os galhos, podemos criar temporariamente a ilusão de que algo mudou. Porém, os mesmos galhos de antes logo começam a crescer de novo. Se queremos mudar uma árvore, temos que mudar a semente. *Semente de manga não dá maçã*" (O'Donnell, 1994, p. 20).

Mudar, certamente não significa apenas melhorar o que já existe, mas transformar a forma de pensar e abrir espaço para o futuro. Entretanto, é a postura adotada no cotidiano da gestão escolar, diante das pressões e tendências no processo de implementação da política de reforma, que determina seu sucesso ou fracasso. São os atores que compõem a gestão escolar que realizarão o plano de reforma, com seus desafios e ameaças. Para tanto, o plano de mudança deve ser claro e conhecido pelos atores que o implementarão, evitando as atitudes de medo, insegurança e desconfiança" (Idem, p. 43). Evidencia-se, assim, total conexão de interdependência em qualquer processo que se pensa em melhorar.

A ética do trabalho vem propondo expectativas mais elevadas, quanto ao que o trabalho pode e deve fazer. O profissional que atua no cotidiano escolar quer "...prosperar no trabalho, e não apenas sobreviver; quer ser tratado pelo gestor como colaborador, e não como subordinado; quer participar do planejamento organizacional, e não receber de vez em quando parte das informações como uma concessão especial do gestor" (Spitzer, 1997, p. 26). Tal afirmação exige o redimensionamento do papel da gestão escolar, quando esta se torna alvo de mudança e inovação, as quais dependerão da atuação e envolvimento de seus atores. Cabe apoiar a gestão escolar que considere de forma participativa o trabalho de cada um, sua responsabilidade pelos compromissos assumidos e pelo desenvolvimento dos programas de mudança.

Finalmente, pode-se considerar que o envolvimento é o determinante no que se refere à promoção da transformação da prática que se realiza no cotidiano escolar e na articulação da comunidade escolar com o sistema de ensino e ainda o que move a negociação da gestão escolar em seu ambiente interno e externo e com o sistema no processo de implementação de política de reforma educacional é o envolvimento. Cada vez mais, instituições escolares compreendem que envolver os atores do cotidiano no planejamento, além de produzir melhores resultados, apresenta características motivacionais importantes. Nesse sentido,

... dirigentes de escola ao redor do mundo estão descobrindo que os modelos convencionais de liderança não são mais adequados. As escolas atuais necessitam de líderes capazes de trabalhar e facilitar a resolução de problemas em grupo, capazes de trabalhar junto com os professores e colegas, ajudando-os a identificar suas necessidades de capacitação e adquirir as habilidades necessárias e, ainda, serem capazes de ouvir o que os outros têm a dizer, delegar autoridade e dividir o poder (Lück et al., 1998, p. 34).

Trata-se ainda de investir sempre na necessidade e continuidade da inovação, pois, "do contrário as forças naturais da inércia provocarão o seu desaparecimento" (Weindling, apud Glatter, 1992, p. 146).

Palavras finais

A intenção de democratização das práticas escolares vem sendo enfocada de diversas formas: como a implantação de práticas de gestão participativa; como acesso e permanência na escola, acompanhados da busca de maior qualidade do ensino e, mais amplamente a partir da compreensão da natureza da instituição escolar e da sua função social. Entretanto, buscar o verdadeiro significado da democratização da escola pública e de sua gestão, em especial, é partir da análise e do entendimento da natureza e função da escola, bem como do movimento interno e externo que ela realiza em função da sua finalidade socioeducativa. Refletir, no entanto, sobre o trabalho da gestão escolar no processo de implementação de políticas públicas de reforma educacional, representa a inscrição desta no amplo processo de democratização da escola. Requer pensar sobre a noção do cotidiano escolar como categoria que fundamenta o processo de organização, efetivação e avaliação da proposta de reforma.

O entendimento do cotidiano e, em particular, do cotidiano escolar, é essencial na formulação de política de reforma educacional. É fundamental a compreensão de como a escola desempenha suas ações nas relações sociais que se travam no dia-a-dia da prática escolar. Torna-se claro, também, que é do cotidiano escolar que se manifestam os fenômenos facilitadores ou impedidores das mudanças na instituição escolar, constituindo-se como espaço social autônomo, em parte, e relacionado com a estrutura e movimento social. Depreende-se que a autonomia da escola é, até certo ponto, impedida, devido a políticas conflitantes e centralizadas, gerando impasses para a gestão democrática.

O cotidiano de cada escola manifesta-se, portanto, através das relações e de diferentes encaminhamentos, entre os diversos atores que o constituem. Cabe então perceber que “prestar atenção ao movimento da escola no seu dia-a-dia é trazer à cena o seu cotidiano, ou seja: formas de trabalho traduzidas em gestos, ritos, estilos, dificuldades, etc.” (Santiago, 1997, p. 70).

Com efeito, a apreensão e análise do cotidiano da escola pública, num contexto de reforma educacional, requer atitude de reflexão coletiva permanente, por parte de todos os atores que compõem o corpo da escola, em especial do gestor escolar, em direção às intenções e à consecução destas reformas por parte daqueles que são responsáveis pela condução da mudança. Exige-se da gestão escolar, quando da implementação de política de reforma educacional, conhecimentos e saberes específicos voltados aos processos de tomada de decisão, à gestão escolar participativa, envolvendo negociação e conquista dos atores do contexto escolar, ao enfrentamento das resistências, bem como de ousadia coletiva que se traduz na prática cotidiana a ser construída e reconstruída dentro e fora da escola. Há, no entanto, necessidade de que os gestores estejam capacitados para o seu trabalho na ótica da gestão compartilhada, participativa, democrática para que saibam negociar, exercer liderança democrática e ainda manter um processo de comunicação aberto.

Assim sendo, o contexto social e democrático e a busca pela gestão democrática da prática escolar e, portanto, da política de reforma educacional, exprime-se na participação de seus atores na tomada de decisão a respeito das inovações, mudanças e reformas pretendidas pelo Estado. Evidencia-se, assim, que aos sistemas de ensino cabe planejar suas ações e adequar seus procedimentos no que se refere à definição de políticas educacionais, visando abrir espaço para a participação do segmento escolar.

Tal participação pressupõe o conhecimento do conteúdo para o qual a reforma se dirige. Exige-se, assim, larga e ampla interpretação da gestão escolar e desta com o Estado no enfrentamento do confronto dos grupos de interesses. Torna-se pri-

mordial uma visão clara e significativa das possibilidades de realização da reforma e dos seus possíveis resultados, pois, “tais aspectos permitem ao gestor realizar interpretações largas de significado e abrangentes, e uma vez que as interpretações são indissociáveis das ações, estas se tornam igualmente largas e abrangentes” (Lück et al., 1999, p. 85).

A caminhada, enfim, é longa, desafiadora, quando se trata de um processo de reforma educacional num contexto de gestão democrática. É uma questão política e institucional que exige a vigência de relações de colaboração recíproca entre os envolvidos, através de uma ação competente e orientada em determinada direção, a qual considera tanto as condições concretas do cotidiano escolar quanto o contexto social em que se encontra a escola.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO, Janete Lins de. *A educação como política pública*. São Paulo : Autores Associados, 1997.
- BRITTO, Luiz Navarro. *Educação : reflexões que transcendem tempos e espaços*. Salvador : UFB, 1991.
- BRUNET, Luc. Clima de trabalho e eficácia da escola. In: NÓVOA, Antonio. *As organizações escolares em análise*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1992. p. 125-140.
- GLATTER, Ron. A gestão com meio de inovação e mudança nas escolas. In: NÓVOA, Antonio. *As organizações escolares em análise*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1992. p. 141-161.
- HUTMACHER, Walo. A escola em todos os seus estados : das políticas de sistemas às estratégias de estabelecimento. In: NÓVOA, Antonio. *As organizações escolares em análise*. Lisboa : Publicações Dom Quixote, 1992. p. 43-76.
- KATZ, Daniel, KAHN, Robert L. *Psicologia social das organizações*. São Paulo : Atlas, 1974.
- LÜCK, Heloísa. *O papel do gestor escolar na implantação de políticas educacionais*. Curitiba, 1997. texto fotocopiado.

- LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa : o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro : DP&A, 1998.
- LÜCK, Heloísa, SCHNECKENBERG, Marisa, DURLI, Zenilde. *A implantação e implementação de políticas educacionais : o caso da gestão do PROEM*. Curitiba, 1999. (relatório de pesquisa).
- MARTINS, Clélia. *O que é política educacional*. São Paulo : Brasiliense, 1993.
- O'DONNELL, Ken. *Raízes da transformação*. Salvador : Casa da Qualidade, 1994.
- SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educacionais : utopia, retórica e prática. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Escola S.A.* Brasília, 1996. p. 50-74.
- SANTIAGO, Maria Eliete. Projeto Pedagógico da escola : uma contribuição ao planejamento escolar. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 1, p. 69-73, jul./dez. 1997.
- SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO PARANÁ. *A implantação e implementação de políticas educacionais : o caso da gestão do Programa de Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio*. Curitiba, 1998. (projeto de pesquisa).
- SILVA, Rose Neubauer da, MELLO, Guiomar Namó de. Política educacional para os anos 90. In: VELLOSO, Jacques et al. *Estado e educação*. São Paulo : Papirus, 1992. p. 231-256.
- SPITZER, Dean. *Supermotivação : uma estratégia para dinamizar todos os níveis da organização*. São Paulo : Futura, 1997.

O Planejamento como Instrumento de Gestão Educacional: uma análise histórico-filosófica

Maria Amelia Sabbag Zainko

Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) de Marília; professora e pesquisadora do Programa de Mestrado em Educação e diretora-geral da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

No momento em que o planejamento assume tão importante destaque, como um dos elementos essenciais da gestão educacional, é minha pretensão trazer para o debate questões imbricadas com a sua concepção e com a forma como ele foi incorporado ao desenvolvimento educacional. Assim, ao leitor, familiarizado com a utilização do planejamento como instrumento de gestão, convido a efetuar comigo uma incursão pelos caminhos da história e da filosofia, na busca de uma nova maneira de compreendê-lo e, conseqüentemente, introduzi-lo como elemento de reflexão, de organização e de participação na construção da qualidade do processo educacional.

Estabelecendo as bases para a reflexão

Iniciarei partindo do pressuposto de que o planejamento como instrumento racional de controle social tem a sua história passível de ser assimilada numa perspectiva de História da Razão. Por ser permanentemente manifestação da racionalidade técnica, o planejamento acaba por se constituir fundo e forma da racionalidade do nosso século.

Esta tarefa parece tornar-se um pouco menos árdua, a partir da busca de respaldo na obra de François Châtelet *Uma História da Razão* (1994). Nesta obra encontrei o eixo norteador de análise e (re)conheci o núcleo de idéias que compõem o quadro de referências necessário para a associação da História do Planejamento à História da Razão.

Em entrevistas concedidas à Émile Noël, Châtelet traça uma história da razão ocidental, partindo de um “traço constitutivo do nosso tempo: a racionalidade técnica, a do mundo industrial” (Châtelet, 1994, p. 11).

Na introdução da obra feita por Jean-Toussaint Desanti, este pensador nos convida a um passeio pelos textos de Châtelet que, para ele, mantêm a característica de palavra viva. Assim nos lembra que Châtelet “recusou-se a ser espectador dos acontecimentos” (idem, p. 8), neles interferindo como sujeito que

pensa e que, portanto, toma partido e luta. Ainda, segundo Desanti, neste livro Châtelet

nos conta algo como uma história da racionalidade, que ainda vivemos, desde as origens gregas, através de suas crises, suas revoluções, suas tensões e também seus impasses, que são, contudo, em cada oportunidade, sempre superadas. Decididamente, esse “demônio” gosta da luz. Mas, acima de tudo, gosta de dá-la de presente. E era bem com esse espírito que Châtelet amava e praticava a História. Dizem que a Matemática é a irmã gêmea da Filosofia. A História também, por aquilo que oferece para ser compartilhado: o caminho, o longo percurso, as promessas do futuro que vivem nas pegadas do passado, embora meio desfeitas e parcialmente esquecidas (Châtelet, 1994, p. 9).

“Toda lembrança é apropriação, germe do pensamento que se abre para um futuro necessário” (idem, p. 9).

Respondendo à questão de Émile Noël: a razão é inerente ao pensamento ou foi “*inventada*”? Châtelet parte da idéia de que se pode falar de uma invenção da razão e busca situar seu raciocínio desde a Grécia antiga com Sócrates, Platão e Aristóteles.

Na sua análise, estabelece a definição de idéia como uma essência. Valendo-se de definição de Spinoza, conceitua essência como “aquilo sem o qual uma coisa não seria o que ela é” (idem, p. 41). Ela é o núcleo a partir do qual podem desenvolver-se múltiplas variações.

Com Platão e sua filosofia, surge a distinção entre essência e aparência, e Châtelet enfatiza que durante o período medieval os filósofos cristãos “explicarão que Deus, quando criou o mundo, tinha no seu entendimento, no seu espírito, essências eternas a partir das quais criou o que chamamos hoje ‘criação’, isto é, o mundo das aparências” (idem, p. 49).

Aristóteles, diferentemente de Platão, pensa que não é assim que se deve apresentar as coisas, se o que se quer é uma filoso-

fia ativa, e desenvolve o seu raciocínio na linha de um “*empirismo*”, baseado na máxima de que para aprender é preciso fazer.

Com uma atitude de experimentalista, Aristóteles se inscreve em uma “tradição relativamente nova, a dos engenheiros, dos médicos, dos físicos, que se baseiam na experiência para construir os enunciados. Desse ponto de vista, Aristóteles é surpreendentemente moderno” (Châtelet, 1994, p. 50).

A partir de um salto de quase 20 séculos, no tempo, Châtelet vem analisar o diálogo que a filosofia trava com a ciência da natureza, cujos expoentes são Copérnico, Galileu e Descartes.

Sua ênfase recai em Descartes que, com sua teoria do *Cogito*, provoca uma revolução filosófica que dá sustentação à origem intelectual do mundo moderno.

Suas *Meditações Metafísicas* estabelece que “na origem deste Mundo, que é pensamento puro e matéria pura, há Deus, todo poderoso e benevolente criador do mundo segundo leis simples” (idem, p. 65).

Esta afirmação é peça fundamental para a sustentação da física de Galileu, que considera a matemática como a linguagem da racionalidade integral, de tal sorte que “a perfeição divina exige que o próprio Deus escreva em linguagem matemática ao criar o mundo”. Na administração do sistema proposto por Galileu, Descartes, que é considerado o “Pai da Modernidade”, continua afirmando de forma bastante clara que “a existência de Deus é um dado da luz natural e não da luz sobrenatural. É a razão que demonstra a existência de Deus” (idem, p. 67).

Com a evolução do mundo pelos grandes descobrimentos, com a Reforma, com o impulso das ciências e das técnicas que revolucionaram o tecido social e, conseqüentemente a racionalidade, a filosofia se vê às voltas com “*novos conceitos políticos*”.

Nesta nova etapa, surgem os estudos de Maquiavel, Bodin, Hobbes e Locke, que vão desempenhar na história das idéias um importante papel na definição do Estado, nos direitos humanos, no conceito de liberdade, de igualdade e de contrato social.

Com Kant, no século XVIII, considerado o século dos filósofos que se opõem não só aos teólogos, mas também aos metafísicos, vamos reencontrar pessoas que só “confiam na experiência, que se interessam pela ciência teórica, pelas técnicas, pela vida cotidiana, pelas transformações dos costumes” (Châtelet, 1994, p. 88), enfim, pessoas mais próximas da realidade. Nesta categoria de filósofos, situam-se Hume, Voltaire e Vico.

Para Kant, na *Crítica da Razão Pura*,

Embora para esses três elementos ela tenha fontes de conhecimento *a priori* que, à primeira vista, parecem ultrapassar os limites da experiência, uma crítica completa nos convence, entretanto, de que “... todo conhecimento humano começa com intuições, eleva-se até conceitos e termina com idéias. Toda razão, no uso especulativo, nunca pode, com esses elementos, ir além do campo da experiência possível e de que o próprio destino desse poder supremo de conhecer é (...) acompanhar a natureza até naquilo que ela tem de mais íntimo (...) sem nunca sair dos seus limites, fora dos quais só há, para nós, um espaço vazio (idem, p. 98).

Châtelet atribuiu a Kant o título de pensador da modernidade, porque entende que ele é o filósofo que funda o pensamento experimental e, conseqüentemente, o racionalismo crítico.

Ele nos mostra que “o pensamento humano deve renunciar à idéia que, no fundo, estava na origem do projeto platônico: construir um saber absoluto. Não existe saber absoluto. Todo saber é relativo à estrutura do homem” (idem, p. 99).

Kant nos assegura que a realidade existe fora do pensamento humano. A coisa em si existe.

A sua afirmação de que só a ciência pode desenvolver enunciados verificáveis e que, portanto, só ela produz enunciados verdadeiros, poderia aproximá-lo do pensamento positivista de Augusto Comte. Porém, a diferença entre os dois pensadores está

no fato de que produzir enunciados verdadeiros não é fornecer a totalidade da verdade.

Por outro lado, a perspectiva de Augusto Comte de que a metafísica morreu, porque a ciência a matou, não é verdadeira, pois mesmo com os progressos científicos, os filósofos e os cientistas continuam desenvolvendo metafísicas ou ontologias.

O projeto kantiano – que se desenvolveu no século das Luzes, de tal sorte, a ser ele próprio um *Aufklärer*, um pensador das luzes como Voltaire, Rousseau, Diderot e d’Alembert, considerados pensadores militantes – tem como objetivos, além da fundamentação das ciências experimentais, dar à humanidade um esquema para sua ação.

Ao enunciar esse programa, Kant retoma a idéia de alguns pensadores do século XVIII, que desejariam reunir todos os homens de boa cultura, de boa moral, todos os homens de reflexão e de progresso, em torno de uma perspectiva de salvação, fundada sobre a luta contra o obscurantismo e a miséria” (Châtelet, 1994, p. 106).

Tal perspectiva tinha por objetivo reuni-los em torno de uma outra forma de razão: a razão prática.

Ao esforço e ao pensamento de Kant, impõe-se um outro vulto confrontando filosofia e história: Hegel. Em Hegel,

a idéia de progresso intelectual e material, herdada da Idade das Luzes, é radicalizada por um acontecimento maior, a Revolução Francesa. Os governantes e os povos compreendem, à custa do sofrimento, o seu destino histórico. Hegel formaliza esse acontecimento. Tenta construir o saber que torna inteligível o dever da humanidade de organizar o seu presente sob os auspícios da razão (idem, p. 106).

Por isso, constitui uma síntese de todo o saber filosófico passado, reunindo em seus textos as descobertas feitas pelo pensamento moderno.

Uma vez que Châtelet continua sua história da razão trazendo para a reflexão a proposta do marxismo, a partir do entendimento de que “só há uma ciência, a ciência da história, e um só pressuposto, o homem empírico” (Châtelet, 1994, p. 133), e a idéia do futuro da filosofia calcada em breves análises sobre o pensamento de Nietzsche e Freud, é importante estabelecer um corte para apreciar de forma mais aprofundada o próprio sentido de história e, a partir dele, refletir sobre a história do planejamento no plano da história das idéias.

Para tal, é necessário desde logo trazer “à luz” a distinção que Hegel faz dos dois significados do termo história.

Ao afirmar que o termo história une o lado objetivo e o lado subjetivo, Hegel estabelece para ela o significado tanto de “história *rerum gestarum*, quanto de *res gestae*. Este termo (*res gestae*) refere-se às coisas feitas, ao processo histórico objetivo; aquele (*rerum gestarum*), ao processo subjetivo, à narração das coisas feitas” (Hegel, 1967, p. 54-55).

Destacando, para efeitos da análise pretendida, duas correntes de pensamento de filósofos modernos como Comte e Hegel – o positivismo e o idealismo –, não posso me esquecer que ambas comportam concepções opostas à história, orientadas por modelos também opostos ao conhecimento.

Segundo Cunha (1981), a concepção positivista da ciência da história – elaborada em princípios do século XIX, por Humboldt, Fustel de Coulanges, Acton e Ranke –, entende que a história, no sentido de *res gestae*, existe objetivamente, em termos ontológicos e gnoseológicos, como uma estrutura dada de uma vez por todas. O expoente máximo da concepção positiva, Ranke, reagindo contra a história moralizante que imperava nas primeiras décadas do século passado, defendia que o historiador deveria mostrar o “sucedido como efetivamente sucedeu”, uma expressão tomada como lema por toda uma escola. Mas, sem se libertar de uma referência teológica, acreditava que a Divina Providência cuidaria do significado da história se ela cuidasse dos fatos (como efetivamente ocorreram). Na mesma direção, Acton orientava os cola-

boradores da primeira *Cambridge Modern History* para que sua narração da batalha de Waterloo fosse de tal forma “*objetiva*”, que satisfizesse a ingleses, franceses, alemães e holandeses (Carr, 1976). 128

Essa concepção de cunho mecanicista coloca o objetivo do conhecimento (a história como *res gestae*) como um produto pronto e acabado que atua sobre o sujeito/historiador, imprimindo sua cópia fiel, só perturbada pelas diferenças individuais ou genéticas.

A sociedade, cuja história se procura elaborar, é vista como um todo harmonioso do qual se afasta toda negatividade, a não ser como “*desvio*”.

O verdadeiro sentido do termo positivo, utilizado por Augusto Comte para denominar essa corrente de pensamento, está na oposição “às perigosas teorias negativas, críticas, destrutivas, dissolventes, subversivas, em uma palavra – revolucionárias – da filosofia das Luzes, da Revolução Francesa e do Socialismo” (Lowy, 1975).

Nessa concepção de história, o papel do historiador resume-se ao de um colecionador de fatos. A história (como história *rerum gestarum*) nasceria espontaneamente da colheita e da ordenação de um número suficiente de fatos bem documentados.

Para Renato Janine Ribeiro (apud Ghiraldelli Júnior, 1994, p. 22), “termina no século XVIII uma idéia de história enquanto elenco de exemplos”.

A história exemplar, de acordo com ele, é o alimento da reflexão sobre as paixões, reflexão que tem na corte, seu melhor laboratório. É a história que não se importa “se sucedeu o fato narrado” mas, importa-se sim, se dele pode extrair uma regularidade importante para o conhecimento do homem, ou uma lição significativa para nossa conduta.

Essa idéia de história, lembra ele, perde terreno quando os historiadores não somente passam a adotar o trabalho de pesquisa rigorosa, com preocupação com as fontes, mas principalmente, quando o homem passa a ser considerado historicamente, isto é, passível de mudanças “e que na definição de acontecimento se considere o estar marcado pela mudança, pela novidade” (Ribeiro, 1993, apud Ghiraldelli Júnior, 1994).

Planejamento, manifestação da racionalidade instrumental

A associação pretendida não pode prescindir da visão de Nietzsche, cujas justificações teóricas marcam verdadeiramente a transição entre razão clássica e a situação na qual nos encontramos.

A relação da ciência e da técnica, hoje, não é a mesma que aquela que existia no tempo de Descartes. No tempo de Descartes, os progressos foram tão fulgurantes que se podia pensar que a técnica era sempre benéfica e que o domínio da natureza não tardaria. Ora, nosso século revelou (...) que a ciência está cada vez mais submetida às exigências técnicas e que isso se reflete na sua capacidade de invenção (Châtelet, 1994, p. 151).

Na linha de pensamento que venho desenvolvendo, uma história do planejamento da educação orientada pelo positivismo apenas daria continuidade ao que fizeram Betty Mindlin Lafer (1970), que colecionou artigos sobre a história do planejamento no Brasil, ou Robert Dalland (1968) que, a partir dos documentos disponíveis, analisou de forma fragmentada a estratégia e o estilo do planejamento brasileiro.

Numa concepção oposta ao modelo mecanicista do positivismo, o idealismo defende um papel ativo para o sujeito que conhece, o qual percebe o objeto do conhecimento como sua produção. Neste modelo ativista, o objeto do conhecimento tende a desaparecer, ao mesmo tempo em que o sujeito que conhece cria, no processo de conhecimento, a realidade.

Na análise em pauta, a história do planejamento partiria de um modelo “idealizado” de planejamento, modelo este situado no passado, no futuro ou mesmo no presente.

No pensamento sobre o planejamento no Brasil, há importantes estudos dentre os quais se destacam os de Ianni, Baia Horta, Calazans, Cardoso e Pereira que, não obstante abordarem

paradigmas de valor, têm sido insuficientes para aclarar questões imbricadas à própria evolução desse processo de controle social.

Embora seja perceptível uma certa sensibilidade pela História, por parte dos que se dedicam a estudar os fenômenos educacionais, assim como a evolução dos acontecimentos na área da formulação dos planos e da política educacional, as dificuldades relacionadas com a documentação, fontes, historiografia e arquivos históricos em condições de pleno uso, trazem empecilhos para o conhecimento e o conseqüente enfrentamento dos problemas próprios de uma formação social.

É com Adam Schaff (1977), em *História e Verdade*, que vamos ter uma visão de Hegel como o precursor do presentismo e de Benedetto Croce como o “pai” dessa nova concepção:

O que em Hegel não é mais do que idéias deixadas em esboço, sem laços de coerência com a totalidade da sua obra, torna-se em Croce um sistema coerente de reflexões idealistas sobre a história, fazendo deste filósofo o pai espiritual do presentismo inteiramente baseado na tese de que a história é o pensamento contemporâneo projetado no passado (Schaff, 1977, p. 103).

Para Croce, a história (enquanto *res gestae*) é história do espírito, o qual se faz transparente a si mesmo como pensamento na história (enquanto história *rerum gestarum*). Um fato é histórico quando é pensado, pois nada existe fora do pensamento. Por outro lado, fato não-histórico seria um fato não pensado, logo inexistente. Além do pensamento não há coisa alguma: o objeto natural torna-se um mito quando afirmado como objeto (Croce, 1920).

Assim concebida, não se poderia dizer que existe uma história, mas várias, tantas quantas forem os espíritos que as criam. Não só cada época teria sua própria visão da história – sua própria história – como cada nação, cada classe social, cada historiador.

Dessa maneira, uma história do planejamento da educação elaborada com base na concepção idealista ou de acordo com

a concepção positivista não atenderia às exigências do trabalho científico. Porque, segundo Cunha (1981), os idealistas, desprezando a força da realidade, privilegiam o papel do historiador na confirmação do passado e, os positivistas, por sua vez, empenhados em dissimular as contradições sociais e em elidir o papel do pensamento como força social (no fundo, esconder a própria luta de classes) tentam impor ao historiador uma visão unilateral dos fatos, o que, paradoxalmente, não deixa de ter um conteúdo idealista. Não se trata, pois, de rejeitá-los ou, mesmo de tentar conciliá-los, mas de superá-los, incorporando seus elementos válidos numa síntese dialética. Para isso,

é preciso reconhecer a procedência da colocação dos positivistas quanto à existência objetiva do processo histórico (história como *res gestae*) independente do historiador; ao mesmo tempo, é preciso reconhecer a procedência dos argumentos que os positivistas levantam contra os positivistas, mostrando o caráter ativo e interessado de todo historiador, de sua inevitável tomada de partido na elaboração da ciência da história (história *rerum gestarum*). (Cunha, 1981, p. 38).

Schaff, em vez de privilegiar um dos termos da relação cognoscitiva, o objeto, consoante o positivismo, ou o sujeito, segundo o idealismo, propõe estabelecer, como princípio, sua interação: tanto o sujeito, quanto o objeto têm existência objetiva e real, atuando um sobre o outro.

A partir dessa constatação, nada mais natural que, apoiado em Marx – (Tese VI contra Feuerbach) que concebe o homem como o conjunto das relações sociais e a atividade do sujeito enquanto atividade prática de transformação da realidade apreendida –, Schaff enfatiza o conhecimento como momento da práxis humana que supera a sua visão como atividade contemplativa ou como ficção especulativa.

É, portanto, no materialismo histórico dialético, que entende possível ultrapassar as concepções positivista e idealista,

ressaltando que o homem faz história nas condições dadas pela História, sendo livre e criativo mas, ao mesmo tempo, enraizado, que pretendo centrar a minha análise, considerando a relação dialética entre sujeito e objeto no processo de conhecimento.

Dessa maneira, o historiador não parte propriamente dos fatos e sim de materiais históricos, fontes, com a ajuda dos quais constrói os fatos históricos.

Se ele os constrói, os fatos históricos, mais do que ponto de partida, são resultado de um processo. Nesse processo de produção do conhecimento, o sujeito assume um papel ativo, ao considerar os dados da realidade concreta, onde intervêm não só sua subjetividade mas, principalmente, as determinações sociais.

A questão da objetividade do conhecimento, da sua verdade, fica contida, na perspectiva marxista, na questão de que todo conhecimento não é, na verdade, um conhecimento individual e sim de classe. Portanto, conhecimento interessado e, de alguma forma, coletivo.

A análise do planejamento como ação humana, com o compromisso de vir a se constituir um movimento dialético entre teoria e prática, possibilitando ao educador discernir que meios não são fins em si mesmos, deve auxiliar na compreensão do papel que o planejamento deve desempenhar na Modernidade: época por excelência da racionalidade técnica, ou da razão instrumental, de tal sorte que o planejador, ao planejar, tenha claro que:

... não pretende deter a marcha do processo, a pretexto de conduzi-lo. Ao afirmar o futuro, ao antecipar o acontecer, a forma crítica de planejar tem em conta o concurso da liberdade, e sabe que lhe compete utilizar as oportunidades originais e os aspectos imprevisíveis surgidos com a execução do próprio plano. Mesmo acreditando que o plano contém uma certa prefiguração do futuro e não poupando esforços para realizá-lo conforme deseja, sabe que tanto o plano quanto os esforços para implantá-lo são outros tantos dados que se incorporam ao processo (Horta, 1987, p. 218).

O planejamento, como processo social, e como tal em estreita conexão com a política, requer para sua melhor explicitação ser compreendido no contexto de uma Sociologia do Planejamento, tão bem formulada por Luiz Pereira. Assim é ele que nos assegura que

... as categorias chaves da sociologia são as de estrutura social e processo social. Como se sabe, as duas noções são complementares: aquela, apanha a configuração da *práxis* coletiva; esta, a própria *práxis* como totalidade em ato. Jogando com ambas, a *práxis* coletiva determina-se como estruturação, desestruturação, reestruturação. Nestes termos, a noção de estrutura apanha a *práxis* respectiva, ou processo de reatualização de uma configuração estrutural prévia; e a noção de processo desdobra-se, então, nas de processo não-inovador e de processo inovador. Em outras palavras, em termos esquemáticos e polares, no primeiro caso temos o homem inserido na *práxis* repetitiva; no segundo temos o homem inserido na *práxis* inovadora. Isso equivale a ter o homem como ator ou objeto, como autor ou sujeito da história (Pereira, 1970, p. 12).

O planejamento, como controle inovador, caracteriza-se como processo instrumental de fazer história, decorrente de opções conscientes por determinado caminho, dentre os possíveis que se apresentam no momento histórico. Isto significa dizer que o planejamento,

como uma das configurações da *práxis* inovadora, exprime as determinações essenciais do tipo macroestrutural histórico em que ocorre (capitalista e socialista). Em outras palavras, ele sempre é processo de desenvolvimento do tipo e não de implantação histórica deste ou de implantação de uma das etapas de seu desenvolvimento. Em suma, planejamento não é política, que no limite consiste na *práxis* inovadora máxima (idem, p. 17).

O que equivale a dizer que ele pode implementar racionalmente uma política, mas é incapaz de assumir seu lugar, exceto ideologicamente.

Retomando a idéia de que o *planejamento* é a

... exploração consciente de um dos possíveis históricos, o movimento para apresentá-lo como política – espaço praxístico onde se realiza... a negociação de etapas de um tipo macroestrutural histórico e sua substituição por outra e, mais ainda a negação de um tipo e sua substituição por outro – é quase que lógico: a sociedade, tomada como um sistema em evolução, exige como correlato na política tão-somente uma técnica social aplicada que cuida para que a evolução prossiga em direção a seu fim (Gallo, 1995, p. 104).

A ação planejada, quando realizada dentro da perspectiva anterior, como vem ocorrendo historicamente, coloca em evidência a alienação do poder político, característica do Estado moderno, com a sociedade civil, distanciando-se progressivamente do exercício efetivo da soberania, sendo as decisões cada vez mais tomadas em seu nome.

Como conseqüência, há uma autonomização das esferas decisórias, com a sociedade servindo às instituições, ampliando a heteronomia social, a legislação ou regulação “pelo discurso do Outro, um discurso estranho que está, em mim e me domina: fala por mim... um imaginário vivido como mais real que o real, ainda que não sabido como tal, precisamente porque não sabido como tal” (Castoriadis, 1975, p. 124, apud Gallo, 1995).

Neste quadro de referências, o planejamento da educação no Brasil, ou seja, o processo social de formulação de políticas públicas, como manifestação da racionalidade instrumental, tem-se constituído mais um instrumento da burocracia estatal que, ao invés de apresentar alternativas para o problema educacional, agudizou-o, à medida que se estigmatizou como exercício

tecnocrático distante da realidade social em que se localizam os problemas que demandam solução.

Isto remete à reflexão sobre a “eficácia” do planejamento como instrumento de formulação de políticas públicas, principalmente porque um plano de educação compromissado com a transformação do real deveria ter como propósito:

Uma reforma integral da organização e dos métodos de toda a educação nacional, dentro do mesmo espírito que substitui o conceito estático de ensino por um conceito dinâmico, fazendo um apelo, dos Jardins de Infância à Universidade, não à receptividade, mas à atividade criadora do aluno (Horta, 1982, p. 20-21).

No estudo da história do planejamento, é fundamental não apenas descrever ações desenvolvidas e imediatamente percebidas, mas também procurar compreender as razões históricas que as determinaram, contribuindo assim para a inserção do planejamento como processo de formulação de políticas públicas (ele próprio como um elemento constitutivo da Modernidade) no amplo campo de horizontes possíveis que nos são dados pela utopia da Pós-Modernidade.

Planejamento no Brasil, sua história, sua prática¹

A exigência do planejamento como instrumento racionalizador do desenvolvimento do ensino brasileiro ganha força extraordinária a partir da década de 60, inclusive no âmbito do ensino superior, com o advento da Reforma Universitária de 1968 e da aceitação geral de que a universidade brasileira, bem como as instituições de ensino, especialmente as públicas devem, neste final de século, incorporar aos seus desempenhos critérios como produtividade, eficiência e eficácia.

¹ As idéias aqui contidas encontram-se mais detalhadas em Zainko (1998).

No contexto de uma análise histórico-sociológica, o debate sobre a possibilidade teórica do planejamento, data da década de 20, mesmo nos países mais avançados. **132**

Segundo Lafer (1970, p. 7), o planejamento nada mais é do que um modelo teórico para a ação: “propõe-se a organizar o sistema econômico, a partir de certas hipóteses sobre a realidade. Naturalmente, cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica e o que é interessante na análise dos planos é justamente separar a história do modelo previsto”.

Tendo surgido como instrumento do desenvolvimento econômico, o planejamento no Brasil também acompanhou a tendência mundial.

“A partir da década de 40, várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira” (Lafer, 1970, p. 18), mas configuraram-se com propostas: o Relatório Simonsen (1944-1945); como diagnósticos: a Missão Cooke (1942-1943), a Missão Abbink (1948), a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); como esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário: o Plano Salte (1948); como medidas puramente setoriais, o caso do petróleo ou do café. Todas estas experiências não se enquadravam na noção de planejamento, propriamente dita.

O período 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente, pois, o plano de metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com essas tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (Lafer, 1970, p. 30).

Sendo também este o plano que, pela primeira vez no País, introduz formalmente a educação como um dos setores prioritários para o desenvolvimento econômico, convém lembrar que, já em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova acenava para a necessidade de um plano de educação.

Na constituição de 1934, é estruturado um capítulo sobre a Educação e mantida a idéia de plano de educação, ainda que a sua concepção estivesse atrelada à de diretrizes.

Encarregado de elaborar o Plano, o Conselho Nacional de Educação o faz em 1937, sob a forma de lei, encaminhando-o ao Congresso Nacional, em maio daquele ano.

O Golpe de Estado de 1937 não permite a sua discussão e, na seqüência, o Ato Adicional não faz menção a planos de educação.

Segundo Ribeiro, a opção pelo rápido desenvolvimento exigiu do presidente Juscelino Kubstcheck acenar com a prioridade para a educação, porque era preciso ampliar o sistema educacional no País, para colocá-lo a serviço do desenvolvimento.

Se o desenvolvimento econômico é a meta suprema que orienta o Governo e se esse desenvolvimento é entendido como progresso, emancipação econômica, despauperização, superação do atraso e alcance de prosperidade, faz-se necessária uma educação que privilegie a especialização e a técnica, na medida em que qualifique o povo para este novo tipo de sociedade (Ribeiro, 1989, p. 38).

Ao exigir maior produtividade da força de trabalho, o modo de produção capitalista valoriza a escola e a educação, pois, é por meio da formação de recursos humanos que se pode, de forma eficaz, aumentar os ganhos e a produtividade.

Neste sentido, o Governo JK assegurou, no Plano de Metas 1956-1961, a Meta 30, voltada para uma educação comprometida com a formação de pessoal técnico, necessária ao processo de crescimento acelerado do País.

A pretensa “valorização do homem” garantida por uma “educação” atrelada à idéia do treinamento para maior qualificação do capital humano certamente não era a pretendida pela população, que aspirava à universalização do ensino primário.

No período de Jânio Quadros, a educação ganha novos contornos, pois ao lado da intenção de manter a fase acelerada do

desenvolvimento industrial, como requisito para o crescimento econômico do País, no plano educacional, a preocupação fundamental era com a elevação cultural de todo o povo. Ao lado da formação técnica para o trabalho, a educação, como formação e caminho para a maior politização da população.

Com a renúncia de Jânio Quadros, inicia-se o Governo João Goulart, no qual

conviveram duas tendências no que diz respeito (...) à educação e ao ensino. Uma delas, a contida no Plano Nacional de Educação (...), estabelecia as diretrizes e bases da educação nacional. Outra, a que refletia a posição ideológica do governo, ambas consubstanciadas no Programa de Emergência do MEC para 1962 e no Plano Trienal 1963-1965 (Ribeiro, 1989, p. 40).

No Plano Trienal, a Educação é tratada como pré-investimento para aperfeiçoamento do fator humano, devendo constituir-se um direito de todos. Está inserida no processo de desenvolvimento da Nação e, como parte dele, não apenas se ajusta, mas interfere nas ações, e sofre influências, em especial, as de ordem política.

Na visão de Horta (1982), as diretrizes do Plano Trienal, no que tange especificamente ao ensino superior, reportaram-se à ampliação das matrículas e diversificação dos cursos, não quantificando esta ampliação, na forma de metas. Indicavam medidas no sentido de criar programas específicos para as áreas de medicina, engenharia e filosofia, com vistas à expansão e melhoria dos cursos de graduação, à criação de cursos de pós-graduação e à formação de pesquisadores.

Ao lado dessa ampliação do conceito de educação e da certeza da sua importância para o processo de desenvolvimento econômico, nascia “a consciência da necessidade de se planejar a educação em articulação com o planejamento econômico e social global, não só como forma de vincular a preparação de mão-de-obra ao crescimento econômico, como também uma forma de pre-

parar o povo para a aceitação das reformas institucionais de bases pretendidas (Ribeiro, 1989, p. 40).

Com a influência tecnocrática apontando ao poder, a necessidade de racionalização social, econômica e política, e a educação considerada como um instrumento eficaz de difusão ideológica, era natural que ela fosse vista como um setor a ser planejado.

O Plano Nacional de Educação respondia a essa exigência, principalmente, no que concerne à racionalização das políticas, porém, a sua formulação em nada se diferenciava de um programa de distribuição de recursos financeiros aos três graus de ensino, o que inviabilizava a sua execução como “plano”.

É ainda, Ribeiro (1989, p. 42) quem assegura que,

na sociedade brasileira, sobretudo no período de 1964 a 1970 (...), os interesses das classes no poder estavam intimamente associados aos interesses do capital internacional e que, nesse sentido, (...) a qualificação da força de trabalho, sob a ótica da teoria do capital humano (...) representava para a educação uma limitação, uma vez que ela (...) poderia qualificar, a um nível, que apenas satisfizesse a reprodução do capital, não a sua socialização.

Os programas de desenvolvimento elaborados nesse período, mesmo os relacionados com a área setorial da educação “mantiveram-se numa linha tecnocrática, com nítida opção pela racionalidade, produtividade e eficiência, categorias que nortearam (...) a concepção e (...) a qualidade do ensino neles defendida” (idem, p. 42).

Na área propriamente educacional e, em especial, atinente ao ensino superior, foi um momento pródigo em termos de atendimento aos interesses do capital internacional, com a presença, no País, de muitos consultores internacionais, em especial, os norte-americanos, graças aos acordos MEC/Usaid.

Segundo Cunha (1988), os consultores norte-americanos (Atcon era grego, naturalizado norte-americano) desembarca-

vam em todos os lugares, acionados pelo governo dos Estados Unidos e pelas empresas multinacionais, sendo recebidos como os mestres da nova ordem pelos antigos dirigentes (reforçados) e pelos novos (ansiosos por solidificar seu domínio). As universidades brasileiras não ficaram imunes a esse clima. O antigo e firme impulso de modernização se articulou com a ideologia tecnocrática do planejamento na busca de mudanças que permitissem controlar as “irracionalidades”, como eram definidas as movimentações políticas de professores e estudantes, assim como os “desvios” curriculares. Mas, se havia propostas genéricas de sobra, faltava quem dissesse o que fazer em cada caso específico de serviços.

Atcon propunha autonomia de gestão para as universidades brasileiras, principalmente para as federais. Autonomia, entendida como a não-intervenção do Estado na administração financeira, acadêmica e científica da universidade. Significaria sua liberdade para selecionar, contratar pessoal, moldar sua própria estrutura, elaborar sua política de desenvolvimento e crescimento, organizar e eliminar cursos, ensinar e pesquisar sem interferências. Este entendimento muito auxiliaria as instituições de ensino a estruturar as suas formas de gestão de maneira racional e, com possibilidade de se resguardar os limites da qualidade, tão necessários.

A conquista da autonomia deveria ser precedida por uma reforma administrativa, “entendida como a implantação de uma administração central, baseada nos princípios da eficiência da empresa privada e não nos moldes da ‘estagnação centralizada do serviço público’, pois ‘uma entidade autônoma é uma grande empresa, não uma repartição pública’” (Cunha, 1988, p. 207).

Os planos de desenvolvimento e os setoriais da área educacional (1972-1974 e 1974-1979), ainda do período militar, garantiam o caráter centralizador, e uma forma explícita de gestão, presente em toda a evolução do planejamento brasileiro, principalmente da educação.

A partir do contexto socioeconômico e político vigente, “os planos continham-se em uma metodologia básica, que não poderia ser outra senão a de talhe logístico. Tanto quanto eles eram a formalização da ótica centralista do Governo Federal, seu modo de ver e interpretar a realidade educativa condicionava-se aos objetivos reais da logística do crescimento acelerado” (Gusso, 1980, p. 111).

Uma análise da gênese ideológica e política do planejamento no Brasil indica que do mesmo modo que se formava a estrutura teórica e técnica da política econômica, a da política educacional assentava-se na transposição acrítica das concepções e “modelos” em voga nos países desenvolvidos.

Os esforços de aperfeiçoamento não foram suficientes para evitar que houvesse uma ritualização do planejamento, em todos os níveis, resultando na reprodução de objetivos e modelos de ação, previamente determinados, que conseguiam, no limite, acentuar o imobilismo do sistema educacional diante das pressões sociais por sua transformação.

O III Plano Setorial de Educação (PSEC) – 1980-1985, já em tempo de abertura política, introduz a idéia do planejamento participativo.

Com a descoberta feita pelos planejadores de que os seus planos feitos com requintes técnicos ou não eram levados à prática, ou quando levados não conseguiam nela interferir, no sentido de modificá-la, várias pesquisas foram feitas e acabaram por demonstrar que tais planos não contavam com a participação da comunidade na sua elaboração.

À época de elaboração do III PSEC, essa constatação associada à crise do milagre econômico somada à necessidade de redução das desigualdade sociais, só era passível de explicação, com a participação política dos trabalhadores.

Foi então que se introduziu no País a idéia do planejamento participativo, portanto, apontando para a gestão participativa e democrática da educação, como superação do modelo tecnocrático, reunindo educadores, representantes dos segmentos organizados

da sociedade civil, para pensar o desenvolvimento educacional como um todo e em seus segmentos.

O planejamento participativo

constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. Significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria. Baseado na Pedagogia da Libertação de Paulo Freire, parte da crença “no potencial humano, propõe que o povo seja encarado como sujeito da história, como ator e não como mero espectador e aceita que o desenvolvimento não é um pacote de benefícios dados à população necessitada, mas um processo através do qual a população adquire maior domínio sobre seu próprio destino” (Cornely, 1980, p. 30).

Ao lado de inúmeros argumentos favoráveis ao planejamento participativo, muitos técnicos e pensadores, dentre os quais Marcuse, Paulo Freire, Fernando Guillén, Carlos Acedo Mendoza, Kasperson e Bretkbar, Franz Faon e C. Wright Mills, atribuem valores éticos à participação da população no planejamento de seu destino.

Vários desses autores acusam de “abertamente imoral o processo de planejamento tecnocrático que, sob o pretexto da neutralidade, alija o povo das decisões, avocando-as ao técnico” (idem, p. 30). Na visão destes pensadores, o planejamento tecnocrático reduz os homens à condição de objetos e não a sujeitos da ação planejadora, acentuando a ruptura entre o saber e o poder e fortalecendo o poder dos técnicos em detrimento dos demais.

A experiência de planejamento participativo incorre, porém, consciente ou inconscientemente em alguns riscos, ou até mesmo em certos equívocos, sendo o mais freqüente o de manipulação da comunidade.

A ineficácia do planejamento tradicional e a necessidade de incorporar algo novo fizeram com que a idéia fosse em parte absorvida e experimentada, ainda que com outras denominações na experiência de planejamento educacional, que tem re(início) com o retorno do País à democracia e com a assunção de presidentes civis.

A necessidade de transformar medidas de interesse da população em um plano, que pudesse encaminhar soluções para os graves problemas herdados pela Nova República, levou o presidente Sarney a orientar a elaboração do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República.

Este plano, prenunciando mudanças, substituía o “Combate à Pobreza” do último plano do regime militar, pela “Prosperidade para Todos”. Esta norma muito mais que um *slogan* traduzia-se em medida orientadora fundamental, enfatizando as questões sociais como tão prioritárias quanto às questões de natureza econômica.

Ao tratar da questão educacional, como uma das prioridades sociais, o “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República começa por um relato da situação no País, por grau e modalidade de ensino, além de se reportar às tecnologias educacionais, especialmente às de comunicação: rádio, televisão, cinema e informática” (Gabardo, 1991, p. 121).

O Plano estabelece programas de ação por níveis de ensino e continua a incentivar a gestão democrática. Na área do ensino superior, propõe o Programa Nova Universidade que visa

estabelecer padrões mais elevados de desempenho acadêmico, com vistas à formação da consciência crítica nacional e à redução da dependência científica e tecnológica do país, e através da revisão dos currículos, do estabelecimento de condições satisfatórias de infra-estrutura física e fortalecimento da base científica nacional. Determina o apoio crescente aos programas de pós-graduação e às atividades de pesquisa, destacando que as pesquisas educacionais devem voltar-se tanto para a conexão entre as

questões educacionais e os problemas da sociedade brasileira, quanto para a superação dos obstáculos encontrados nos sistemas de 1º e 2º graus. Enfatiza as ações conjuntas entre universidades e os sistemas de 1º e 2º graus, a serem desenvolvidos, com a finalidade de elevar a qualidade da educação oferecida nesses níveis de ensino. E, também, determina o fortalecimento dos processos de aperfeiçoamento e valorização dos docentes de nível superior (Brasil, 1986, p. 67-69).

Com a eleição direta de 1989, quando a crise do País atingia níveis inimagináveis, ascende ao poder, como primeiro presidente civil da Nova República, eleito diretamente pelo povo, Fernando Collor de Mello, e com ele medidas contra a inflação, a corrupção, a sonegação de impostos, etc.

Na área educacional, a prioridade é para o ensino de 1º grau, cujo reforço vem inclusive da Constituição de 1988. É preciso universalizar a educação básica, destinando-lhe uma fatia maior do bolo de recursos de que dispõe o MEC.

O projeto para a área educacional fica conhecido na comunidade como “projeto”, dada a fragmentação que continua a ser característica da política educacional.

Para o ensino superior é elaborado o “projeto” que continha a célebre proposta de modernização e de aumento da produtividade da universidade brasileira, pela autonomia, pela avaliação, pelo exame de habilitação profissional (uma espécie de exame de ordem) e pelo serviço civil obrigatório.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, como presidente da República, na esteira do sucesso e um novo plano de estabilização econômica – o Real – tem início em 1995 o detalhamento das propostas de governo contidas no documento *Mãos-à-Obra, Brasil*.

Os pilares básicos de sua política para o ensino superior são: “avaliação, autonomia universitária plena e melhoria do ensino” (Sousa, 1996, p. 4).

A ênfase continua sendo a universalização da educação básica, há uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e, pela primeira vez, uma possibilidade concreta de se pensar em uma proposta de formação do cidadão, com início na escola básica indo até a universidade. Novas formas de planejamento e gestão são encaminhadas.

Mas é também nesse período de governo que as divergências entre dirigentes do MEC e comunidade universitária são acentuadas, embora haja convergência de posições sobre: o esgotamento do modelo de universidade vigente; a necessidade de avaliação, como uma forma de autoconhecimento e de prestação de contas à sociedade; a necessidade de autonomia como elemento de melhoria da qualidade do ensino e da gestão universitária, etc.

Na história do planejamento, por força das influências da reforma universitária e da onda modernizante que atinge a educação nacional, o planejamento estratégico de roupagem “nova” chega à educação, especialmente à universidade, tentando conjugar aspectos técnicos, políticos e de participação comunitária.

Planejamento estratégico: modernidade ou modernização?

Neste item, portanto, à guisa de colaboração, concentro minhas análises nos resultados das investigações que venho realizando, bem como nos “nortes” para os quais eles apontam. Peço licença para, a partir da minha prática cotidiana, trazer reflexões sobre planejamento e gestão, no contexto universitário.

Nos últimos dois anos, desenvolvi uma pesquisa intitulada *Planejamento Universitário: requisito da modernidade ou instrumento de modernização da universidade brasileira?* Nesta pesquisa, procurei buscar respostas para os “agoras” do Planejamento, em especial, na sua utilização nos meios universitários, como manifestação da racionalidade instrumental.

A partir de um “olhar histórico”, busquei os fundamentos para análise da realidade contemporânea da universidade brasileira.

Tal análise contou com a manifestação dos dirigentes máximos das instituições universitárias, e mais do que apontar para conclusões, trouxe outras tantas indagações.

Por que, com o mundo em mudança, a idéia de universidade em crise, as administrações universitárias, ainda se preocupam em procurar respostas técnicas para questões políticas, como a da modernização das universidades? É preciso refletir com Habermas que “estamos terminando o século XX em uma situação preocupante e tal preocupação deve-se aos efeitos do que batizamos de globalização” (Habermas, 1995, p. 87-101).

Referindo-se a esta questão e analisando os reflexos das transformações ocorridas na economia mundial e os conseqüentes desafios que são estabelecidos para as universidades, o professor Paul Singer chama a atenção especial para dois deles: “a crise das especialidades tradicionais e a rápida expansão da “demanda por profissionais cultos, dotados de conhecimentos gerais e por isso mesmo flexíveis com capacidade de assumir diferentes funções e, sobretudo, de enfrentar soluções e problemas inéditos” (Singer, 1996, p. 23).

Se forem considerados apenas esses dois desafios, seremos forçados a admitir que ambos são suficientes para causar uma revolução no entendimento do que é qualidade acadêmica, com as necessidades imediatas de adoção de novos paradigmas para o currículo, o processo de ensino/aprendizagem e a avaliação intra e extra-sala de aula.

Tudo isto baseado na tão simples, quanto complexa, aceitação de que o conhecimento especializado pode, com muita facilidade, ser colocado no cérebro de um computador e ser acessado por pessoas não-versadas num campo estreito de atuação, mas com cultura ampla para mover-se, por muitos deles.

Está a universidade brasileira estruturalmente organizada para enfrentar esse desafio? Há “consenso” na comunidade universitária de que é preciso, no sentido mais radical do termo, mudar?

A crise do Estado, as freqüentes ameaças às universidades, em especial as públicas e gratuitas, isto é, mantidas pelo

poder público, a “ameaça” de autonomia plena, têm levado a debates efetivos e à conscientização da comunidade universitária, concernente à idéia de uma universidade que possa fazer frente a esses desafios?

O sentimento que tenho, vivendo o cotidiano da vida universitária e refletindo sobre as análises realizadas nesta pesquisa, é o de que, não obstante os ingentes esforços, a tão freqüente quanto intensa luta dos dirigentes para contornar a atual, e sempre presente, crise da insuficiência de recursos financeiros, parece que continuamos caminhando em círculos. Não fazemos mais e melhor, porque as reformas preconizadas pelo governo federal nos estrangulam com a escassez de recursos financeiros, humanos e materiais, com mudanças repentinas nas regras do jogo, como a perda da filantropia pelas universidades comunitárias. Mas, se os tivéssemos em quantidade suficiente, teríamos clareza sobre a sua aplicação, em uma nova universidade?

O esgotamento do modelo híbrido de universidade, desenhado após 1968, incorporando traços do modelo norte-americano à base da tradicional concepção européia, está a apontar que a diversidade de regiões do País reclama novos modelos de universidade a serem construídos.

No entanto, apesar da “consciência” de que se pratica um modelo de universidade que não mais atende às necessidades, é em torno dele que concentramos nossas análises e elaboramos nossas propostas, de tal sorte que hoje “uma parte considerável da comunidade universitária (...) participa de debates, defende autonomia, sem entender corretamente a sua razão, o seu significado, a sua forma de ser exercida” (Buarque, 1986, p. 44). Isto porque não está claro para eles: autonomia para quem, para qual universidade, enfim: uma autonomia sem conteúdo. Legal, estrutural, organizacional, mas sem conteúdo.

Neste sentido, mais do que necessário, é fundamental que a universidade repense a sua missão buscando seu novo papel na nova economia e na sociedade em gestação. Neste papel, segundo ainda o professor Singer,

devem caber tanto a produção de serviços para as empresas, como para os governos e para o público em geral e a discussão dos rumos alternativos que se abrem à evolução social e econômica. Se as mudanças propostas pelo governo federal e pelas entidades financiadoras podem piorar uma situação que em si é indefensável, a tática de meramente se opor a estas propostas não basta.

O pensamento progressista não deve sucumbir a uma aliança com os interesses constituídos, contrários a qualquer mudança. A globalização, a reforma do Estado e a crise universitária exigem mais do que um mero não. Elas exigem respostas criativas (Singer, 1996, p. 26).

É neste quadro referencial que se deve pensar o planejamento universitário, ou estratégico, para ser fiel à forma como ele chegou às universidades.

Como ser criativo, estabelecendo a missão, os objetivos e as metas para a universidade, sem ter clareza da idéia que conforma, neste final de século, essa complexa e tão importante instituição?

Como solicitar da comunidade de dirigentes que estabeleça as suas prioridades, perante a escassez de recursos financeiros, a partir de planilhas padronizadas, que nada mais são do que tentativa de fazer com que a realidade caiba no modelo?

Como desburocratizar, agilizar procedimentos, (re)organizar, atender às necessidades de infra-estrutura, enfim, racionalizar, com a aplicação de instrumentais que reproduzem, na prática, “camisas de força” que mais do que auxiliar, engessam a gestão?

Como auxiliar a universidade a desenvolver processos participativos e legítimos de envolvimento da comunidade na busca de objetivos que dêem voz e rosto aos que constroem as ações e, portanto, devem planejá-las?

Embora, com algumas diferenças em relação ao planejamento tradicional, o planejamento estratégico vem se constitu-

indo elemento presente em todas as administrações universitárias, na busca da melhoria da qualidade da gestão. Porém, os equívocos que envolvem a sua concepção, a ausência de cuidados no tocante à indispensável adaptação às especificidades da instituição universitária, que não é uma empresa, mas sim uma organização de caráter público, pois todas elas sem distinção foram criadas para servir ao público, a certeza de que ele reproduz na prática uma manifestação da racionalidade instrumental, colocam-no como elemento de modernização sim, como o são a compra de equipamentos sofisticados, a instalação de laboratórios de última geração, mas não parceiro da Universidade na sua busca de modernidade.

Como um elemento da tecnoburocracia, o planejamento tem exercido o poder de sedução que leva dirigentes universitários esclarecidos e combativos a dedicar parte de seu precioso tempo a longos e inócuos exercícios de “tecnocracia explícita”, quando seus esforços poderiam convergir para “a aventura de criar novos pensamentos” e usá-los na busca de um mundo novo, uma universidade nova, capaz de planejar a sua própria utopia de modernidade, com democracia interna, participação, representatividade e legitimidade.

Sem isso, o planejamento universitário continuará a ser um mero exercício de análise de cenários, previsão de tendências, formulação de missões, etc., sem rever os fins e o papel da instituição (aliás, uma das suas exigências) e, portanto, sem ser o parceiro da universidade nas aventuras de um pensamento que a faz moderna e vivendo uma era de modernidade.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Presidência da República. *I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND/NR 1986-1989*. Brasília, 1986.
- BUARQUE, C. *Uma idéia de universidade*. Brasília : Ed. UnB, 1986.
- CARR, Eduard H. *Que é história?* Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.
- CROCE, Benedetto. *Teoria e storia della storiografia*. Bari : Laterza, 1920.

- CHÂTELET, François. *Uma história da razão : entrevistas com Émile Noël*. Rio de Janeiro : Zahar, 1994.
- CUNHA, Luiz Antonio. História do ensino superior no Brasil. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 36-52, abr./jun. 1981.
- . *A universidade reformanda*. Rio de Janeiro : Francisco Alves, 1988.
- DALLAND, Robert. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro : Lidador, 1968.
- FEBVRE, Lucien. Contra a história historicizante. In: MOTA, Carlos Guilherme. *A ideologia da cultura brasileira*. São Paulo : Ática, 1977.
- GABARDO, Cleusa V. *Planejamento da educação no Brasil : limites e possibilidades*. Curitiba, 1991. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.
- GALLO, Edmundo. *Razão e planejamento*. Rio de Janeiro : Hucitec/A. Brasco, 1995.
- GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *Educação e razão histórica*. São Paulo : Cortez, 1994.
- GUSSO, Divonzir. Subsídios ao planejamento participativo. In: PLANEJAMENTO educacional. Brasília : MEC, 1980.
- HABERMAS, J. O estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, p. 87-101, nov. 1995. Tradução de Antonio Sérgio Rocha.
- HEGEL, Friedrich. *Leçons sur la philophie de l'histoire*. Paris : I. Urin, 1967.
- HORTA, José Silvério Baia. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo : Cortez, 1982.
- . Planejamento Educacional. In: FILOSOFIA da educação brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1987.
- LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo : Perspectiva, 1970.
- LOWY, Michel. *Método dialético e teoria política*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1975.
- MARX, Karl. Introdução à crítica da economia política. In: GIANNOTTI, José Arthur (Org.). *Karl Marx, manuscritos*

econômico-filosóficos e outros textos escolhidos. São Paulo : Abril Cultural, 1974.

PEREIRA, Luiz. História e planificação. In: PEREIRA, Luiz. *Ensaio de Sociologia do Desenvolvimento*. São Paulo : Pioneira, 1970.

RIBEIRO, Renato Janine. *A última razão dos reis*. São Paulo : Companhia das Letras, 1993 apud GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *Educação e razão histórica*. São Paulo : Cortez, 1994.

SCHAFF, Adam. *História e verdade*. Lisboa : Estampa, 1977.

SINGER, Paul. Globalização, Estado e universidade. In: SEMINÁRIO GLOBALIZAÇÃO E ESTADO. *Anais...* Curitiba : 1996.

ZAINKO, Maria Amelia S. *Planejamento, universidade e modernidade*. Curitiba : All Graf AUGM, 1998.

Gestão Escolar e Formação de Diretores: a experiência do Ceará

Em Espaço Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 141-145, fev/jun, 2000.

Antenor Manoel Napolini

Professor e sociólogo; secretário da Educação Básica do Estado do Ceará.

A experiência do Ceará em gestão escolar e formação de diretores recebeu um impulso fundamental nos últimos cinco anos. Tudo leva a crer que, brevemente, deixará de ser analisada como experiência em si, para ser avaliada como forma permanente de se conceber a própria escola pública, haja vista que seus mecanismos de sustentação, voltados para assegurar a efetiva participação da comunidade, tendem a enraizar-se num projeto maior da sociedade.

A política educacional de Todos pela Educação de Qualidade para Todos, assumida a partir de 1995, fecundou o contexto sociopolítico que serviu de cenário a esta experiência de participação e de formação: o de um governo que começou a realizar grandes mudanças de paradigmas. A educação, favorita de suas principais metas, ocupou importante capítulo do seu Plano de Desenvolvimento Sustentável, previsto para o período de 1995 a 1998, com toda uma projeção renovada até o ano 2002.

O diferenciador desse momento de mudanças foi, e continua sendo, o esforço de construir coletivamente uma escola pública de qualidade, marcada pela ética, engajamento social e elaboração de um saber comprometido com a sustentabilidade socioeconômica e político-cultural dos cearenses e brasileiros, na condição de cidadãos do mundo.

No entanto, o projeto político-pedagógico que passamos a defender correria sérios riscos de fracassar, caso não revelasse a coragem de reexaminar, em profundidade, o modelo de gestão da escola pública posto em prática na história do País, até recentemente. Isto, contudo, não seria correto, sob o ponto de vista político e pedagógico, se fosse encarado de forma isolada, sem que se processassem outras mudanças, nos diferentes níveis da rede estadual de ensino, a partir da definição de uma política pública educacional que contasse com o crédito e a participação da sociedade.

O primeiro gesto que demonstrou o quanto a sociedade queria as mudanças foi a aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, em 1995, da Lei nº 12.492, que dispunha sobre o processo de escolha dos diretores de escolas estaduais de ensino bási-

co. Esta lei, que resultou de uma ampla discussão em todas as regiões do Estado, previa a realização da escolha de diretores em duas etapas, constando a primeira de prova escrita e exame de títulos, e, a segunda, de eleição direta dos candidatos pela comunidade escolar.

O novo processo, que nascia dentro e fora da escola, considerava que a eleição de diretores era a forma mais eficaz de assegurar a participação da comunidade na gestão da escola. O princípio político-pedagógico “só se educa para a democracia, educando-se pela democracia” (Ceará, 1999), trabalhado para ensejar resultados concretos, tirava do “entre aspas” o discurso da prática participativa para tornar-se prática participativa do discurso. Em 1998, o processo foi consolidado com um novo pleito, inovado em aspectos considerados importantes por garantirem a sustentabilidade do projeto de gestão democrática da escola pública estadual. Dentre esses aspectos, destacaram-se: a) introdução do voto universal,¹ superando o critério anterior da proporcionalidade que privilegiava o corpo docente e administrativo da unidade escolar; b) decisão de tornar o próprio Conselho Escolar, responsável pela organização do pleito em cada escola;² c) possibilidade de renovação permanente dos quadros de direção, evitando que a mesma pessoa ocupasse o cargo de diretor por anos a fio, sendo permitida, portanto, somente uma recondução consecutiva e duas alternadas;³ d) criação do Núcleo Gestor⁴ da Unidade Escolar, formado pelo diretor, pelos coordenadores pedagógicos, administrativo-financeiros, de articulação comunitária e pelo secretário escolar, como resposta à forma autoritária de gerenciamento dos recursos públicos. Os membros do Núcleo Gestor também foram selecionados publicamente, mediante prova escrita e de títulos.

Vale ressaltar que, apesar de cada membro do Núcleo Gestor se orientar por atribuições específicas, passa a se formar um

lastro comum de atribuições, na tentativa de subtrair a tendência à fragmentação de ações que devem incluir a todos em função dos interesses de toda a comunidade e do aluno.

A participação da comunidade não se limita à escolha dos diretores. Antes e depois do processo de escolha, a Comunidade soma à sua competência política, a competência técnica, uma vez que coordena a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e garante o seu acompanhamento, monitoria e controle. Em épocas anteriores, o diretor escolhia a escola sem que a escola e a comunidade tivessem a oportunidade de eleger o diretor. Hoje, a presença impactante do PDE e do Conselho Escolar faz a diferença no processo, ao evitar que a escolha técnica (realização de provas e títulos) e política (avaliação de desempenho e liderança feita pela comunidade) reproduza esquemas clientelísticos, assegurando o êxito do novo modelo de gestão fundado em medidas articuladas com a realidade local e geral (Gesuíno, 1998). Além desses mecanismos, a comunidade escolar assume a responsabilidade de, durante o exercício do cargo em comissão, avaliar a direção da escola, periodicamente. Este compromisso foi corporificado na legislação vigente.

Na primeira escolha de diretores (1995), apesar da disposição de muitos em romper com as teias do compadrio e do fisiologismo, cada concorrente ainda defendeu o seu projeto pessoal, motivando a comunidade a depositar um voto de confiança em um processo do qual não participou, e muitas vezes mirabolante, sem qualquer possibilidade de execução. Agora, o plano de trabalho trienal é elaborado pela comunidade escolar como um recurso que permite a discussão ampla das políticas educacionais, metas, indicadores, dificuldades. Quem está concorrendo, compromete-se com a proposta pedagógica, os fundamentos e as ações que a escola definiu no seu PDE, instância que garantirá unidade e organização à vida escolar segundo uma visão de futuro. A comunidade escolar deverá contar com um diretor que demonstre competência técnica e visão política para gerir aquilo que foi desenhado por uma coletividade.

¹ Artigo 4º da Lei 12.861, de 18 de novembro de 1998.

² Cf. § 5º do Artigo 8º do Decreto nº 25.297, de 18 de novembro de 1998.

³ Cf. Artigo 7º da Lei 12.861, de 18 de novembro de 1998.

⁴ Artigo 7º da Lei 12.861, de 18 de novembro de 1998.

Aprender democracia

O processo de seleção técnica e política de diretores das escolas públicas estaduais do Ceará revela e ensina democracia. Educa-se para a democracia, pela democracia. Não há como vivenciar, hoje, uma escola ditatorial, dizendo-se preparar a democracia. Ou se vive, aqui e agora, o processo democrático, ou não se educa para a democracia. Essa é a aprendizagem fundamental, porque o que está em jogo é o processo democrático. Tal visão inclui o fato de a criança tornar-se eleitora com doze anos de idade, elegendo o diretor e, dessa forma, exercitando a cidadania. É possível que ela, aos quinze anos, votando de novo para diretor, já esteja se exercitando outra vez para, aos dezesseis anos, escolher o presidente da República, o deputado, o senador, o governador, o prefeito. Acontece que, mesmo elegendo o prefeito, que está mais perto do eleitor, ainda assim se torna distante. Imagine o governador ou o presidente da República que está muito mais distante ainda. O diretor é uma figura presente ao cotidiano do aluno, da comunidade. Eleger alguém com quem convive, que coordena o projeto educativo, provoca uma cobrança bem maior e muito mais direta, em cada pessoa. A eleição macro justifica e dá sentido à outra eleição micro. O importante é que temos, aqui, a participação como elemento fundamental, a eleição como momento que justifica. A escola de qualidade cresce nessa perspectiva, porque uma coisa leva à outra: num momento ela é causa, noutro é efeito. Vai em cadeia, pois esse processo é dialético.

Estes são exemplos que já podemos oferecer: quando declaramos que em 1998, no Ceará, 97% das crianças encontravam-se matriculadas na escola, parece até que estamos decantando apenas a quantidade. Há outro dado importante: o crescimento do ensino médio no Ceará no período de 1995-1998 foi de 46,9%, acima da média nordestina (32,3%) e da média brasileira (29,6%). Atingir a 8ª série implica qualidade, inegavelmente. É bem diferente de uma criança que cursou a 1ª série, mas foi reprovada e saiu da escola, daquela outra que permaneceu oito anos na escola. A crian-

ça bem-sucedida está agregando informações durante muitos anos de convivência com colegas, com professores, com os livros, enfim, com um ambiente escolar. São oito anos de convivência de aprendizagem, o que resulta uma qualidade diferente.

Outro exemplo interessante, colhido em momentos de avaliação desse processo, relaciona-se com o uso correto dos recursos. Como o processo de gestão democrática se vem aperfeiçoando, em decorrência, o gerenciamento democrático tem modificado a fisionomia da escola a partir do uso correto dos recursos financeiros e sua adequação aos meios possibilitadores de novas aprendizagens. Uma coisa relaciona-se com a outra. O processo de escolha se liga com a melhoria da qualidade, assim como o melhor uso dos recursos, com a participação da comunidade, e assim por diante.

Não há ponto de chegada quanto ao processo de participação. A participação na educação é, ao mesmo tempo, um fim e um meio. É a participação que dá o sentido de continuidade, a garantia do processo. Quanto mais participa a sociedade, mais democracia haverá. A participação da comunidade é fundamental como garantia desse processo. Essa participação encontra na escola um elemento muito significativo, um cenário muito forte: ela se concretiza, sobretudo, através das eleições diretas que são um momento típico de participação. Nesse sentido, é oportuno observar: muito mais do que um momento, a eleição constitui-se um processo.

Opção pela gestão democrática da escola pública

As pessoas que resolvem participar dos processos de escolha de diretores da escola pública estadual deparam-se com uma exigência colocada pelo próprio contexto de mudanças: a de se capacitarem na ação, atualizarem-se, renovarem sua bibliografia, enfim, cuidarem da sua própria formação. Os serviços públicos educacionais assumem um papel decisivo, quando são capazes de estabelecer articulações visando garantir unidade à gestão.

No mês de janeiro 1999, foram realizados diversos cursos com esse propósito, tendo como público-alvo os Núcleos Gestores recém-empossados. Num primeiro momento, na tentativa de construção de uma identidade, os segmentos gestores foram organizados em razão de suas especificidades: os diretores, os coordenadores pedagógicos, os coordenadores administrativo-financeiros, os coordenadores de articulação comunitária e os secretários escolares. Em seguida, houve o encontro de todos, através da realização de seminários, com a acentuada preocupação de juntos buscarem o exercício de formas compartilhadas e colegiadas de gestão, sem dicotomizar, por exemplo, a relação entre o pedagógico e o administrativo, entre o administrativo e a articulação comunitária.

Trabalhou-se ainda a concepção de escola como espaço coletivo, inserida num processo histórico, que vivenciou várias transformações, que elaborou diversas tendências pedagógicas, e que nomeia aquelas que mais correspondem aos desafios da atualidade. Enfatizou-se a necessidade de tornar o planejamento uma ferramenta de trabalho capaz de integrar as várias ações a serviço da cidadania e da participação, enriquecendo as formas de avaliação e de monitoramento de todo o processo.

A competência técnica é fundamental e necessária, mas está a depender do seu complemento que é a confiança e o respeito da comunidade. Competência técnica e liderança política, no entanto, ainda precisam convergir para um ponto de qualidade, que é a opção pela gestão democrática da escola pública. É exatamente aí onde reside o núcleo curricular de formação do gestor da escola pública. Aprender democracia faz parte das novas aprendizagens do novo milênio.

Estamos em processo de construção em que, a cada conflito e dificuldades vividas, afloram opções criadoras, delineiam-se novos perfis de gestores escolares.

Queremos estar preparados para saber enfrentar desafios, sempre conscientes de que tudo o que já conseguimos não passa ainda de uma caricatura daquilo que pretendemos atingir. Durante o mês de abril de 1999, foi aprovada, em assembléia, uma

nova forma de gerenciamento da educação no Estado do Ceará: a criação dos Comitês de Participação (o Pedagógico, o de Gestão e o de Monitoramento e Controle) em âmbito regional, macrorregional e da própria Secretaria da Educação do Estado do Ceará.

O que queremos com os Comitês de Participação? Os Comitês são um mecanismo para ampliar a participação em todos os âmbitos da Secretaria da Educação, nas macrorregiões, regiões e escolas. Queremos mais gente para definir e assumir juntos os rumos, os ritmos, os recursos e os riscos próprios dessa caminhada. Os Comitês de Participação não são estruturas organizacionais, repletas de caixinhas burocráticas. São, isto sim, ambientes de reflexão, de intercâmbios e de cooperação, permitindo que a Secretaria da Educação se desloque da sua sede, para trabalhar em cada uma das seis macrorregiões, com desdobramento em cada Centro Regional de Desenvolvimento da Educação (Credes),⁵ município e escola.

As deliberações tomadas nas reuniões dos Comitês de Participação geram um processo que será avaliado na reunião seguinte e, assim, sucessivamente. Mesmo que o Núcleo Gestor seja uma instância colegiada, não ousa planejar para os outros executarem. Planeja quem faz. As propostas vêm da escola e das regiões que, ao voltarem, convertem-se em deliberações. O Núcleo Gestor, ao baixar normas, o fará com prévia legitimidade. A nova maneira de pensar a gestão democrática chama-se Comitê de Participação. Por esta razão, não se trata de uma coisa a mais ou de mais uma coisa. Trata-se da coisa principal, ou seja: a prática do discurso da participação pela construção coletiva da gestão democrática da escola pública.

⁵ O Estado do Ceará está dividido em 21 Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes). Na nova dinâmica de trabalho, estes centros estão agrupados em seis macrorregiões. O Núcleo Gestor é resultante da interseção entre três Comitês de Participação: o Pedagógico, o de Gestão e o de Monitoramento e Controle. O mesmo formato, isto é, cada Núcleo Gestor com seus três Comitês de Participação, reproduz-se na Secretaria da Educação, em cada uma das seis macrorregiões e em cada um dos 21 Credes e em cada escola. Sabe-se que vários municípios estão aderindo a essa nova maneira de gerenciar a educação.

Referências bibliográficas

- CEARÁ. Secretaria de Estado de Educação e Desportos. *Todos pela Educação de Qualidade para Todos* : mensagem. Fortaleza : Seduc, 1999. p. 16.
- GESUÍNO, Luzia. Eleição de diretores. *O Povo*, 13 nov. 1998.

Qualificação da Gestão da Escola: primeiros passos de um programa de âmbito estadual

Jarbas José Cardoso

Professor de Planejamento Educacional do Centro de Ciência da Educação (Faed) da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e doutorando da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Recentemente, Estados e municípios vêm desenvolvendo com mais intensidade experiências no campo da gestão democrática do ensino público. Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu a “gestão democrática no ensino público”(Art. 206, inciso VI) e de ser sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), que trata deste tema (Art. 3º, inciso VIII) e da autonomia (Art. 15), o debate intensificou-se e alguns Estados aceleraram a discussão e aprovaram suas leis de sistema. Em Santa Catarina, ambos os temas estão contemplados na Lei Complementar nº 170/98, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação, sancionada em agosto de 1998.

Estes instrumentos legais permitiram que, tanto a comunidade, como os profissionais de educação, deflagrassem a discussão de que a construção de um processo de gestão centrado nos valores e princípios democráticos é tarefa política dos administradores públicos em conjunto com a comunidade externa. Neste sentido, não existem fórmulas de gestão democrática: ela se constrói no processo político e cultural em que se insere cada instituição pública.

Por isso, o Plano de Governo para o período 1999-2002, apresentado à Assembleia Legislativa, por ocasião da sessão de instalação da Legislatura, afinado com os tempos de mudança (sociais e legais), preconiza no capítulo da educação, “construir a escola de sucesso”. Dentre as ações, há políticas que asseguram às escolas públicas do Estado, progressivos graus de autonomia, administrativa, financeira e pedagógica e a formação de gestores para a escola pública. Tais diretrizes implicam a implementação da gestão democrática e da autonomia de forma responsável e conseqüente, no âmbito da rede pública estadual.

Diante deste quadro, a Secretaria de Estado da Educação e do Desporto (SED/SC) em parceria com a Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e a Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae) operacionalizaram as políticas do governo no Programa da Autonomia e da Qualificação da Gestão das Escolas da Rede Pública Estadual.

Este programa expressa o compromisso com a construção de uma educação pública de qualidade para todos os catarinenses. Com esta finalidade, serão implementadas políticas que levarão em consideração a centralidade da escola e a democratização da educação, expressas em dispositivos legais, visando assegurar progressivos graus de autonomia da escola e a qualificação de seus gestores.

Quanto à centralidade da escola, tendo-a como centro do processo educativo, entende-se que seja um espaço social e político que implica reflexão sobre a pertinência e relevância histórica, contextualizada, de nossa prática educativa escolar. Neste caso, a função primordial da gestão da escola é garantir a contundência histórica da prática educativa e a integração do conjunto da prática pedagógica na escola.

A educação escolar é uma intervenção intencional no processo histórico da produção concreta da existência humana. Portanto, o sentido radical e último da escola e de sua prática é a percussão social, o impacto e o significado concreto desta intervenção. No momento histórico de mudanças profundas, em que a dimensão efetivamente humana de todos e de cada uma das pessoas está sendo chamada ao palco da história, a intervenção educativa escolar se torna mais decisiva e fundamental.

No que diz respeito à democratização da educação, requer que se discuta autonomia e gestão democrática como construtor indissociáveis e intrínsecos do processo de educação emancipadora. Portanto, só faz sentido discuti-los a partir e em função do projeto político-pedagógico existente numa unidade escolar. Para tanto, o referido programa procurou enunciar alguns princípios e significados sobre autonomia e gestão democrática como balizadores das discussões no âmbito das unidades escolares da rede pública estadual.

O tema autonomia da escola, cuja importância se mostra crescente, reflete uma tendência mundial encontrada na dinâmica das modernas organizações públicas. Sua aceitação implica uma ruptura no modelo tradicional de compreender e atuar na re-

alidade, uma vez que a autonomia impõe um novo padrão de política, planejamento e gestão de educação, tanto do ponto de vista da escola, como dos sistemas de ensino. Assim entendida, representa um exercício de democratização de espaços públicos, ou seja, delegando ao diretor e aos colaboradores a possibilidade de dar respostas ao cidadão (alunos e responsáveis) a quem serve, em vez de encaminhá-los para órgãos centrais distantes onde eles não são conhecidos e, muitas vezes, sequer são atendidos por aqueles tanto em âmbito central como em âmbito regional.

Por isso, se a escola não tem autonomia, é o próprio trabalhador como usuário que fica privado de uma das instâncias pela qual poderia apropriar-se do saber historicamente acumulado pela humanidade. Portanto, conferir autonomia à escola consiste em delegar poder à comunidade escolar e local para que reúnam condições concretas para que alcancem objetivos educacionais articulados com os interesses da sociedade civil organizada. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos do poder. Essa autonomia e esse poder só se darão pela via da conquista, resultante das lutas integradas entre profissionais de educação e a sociedade civil organizada, os quais deverão propor uma nova agenda de inter-relações intra e entre as organizações educacionais.

A questão da gestão democrática demanda uma ruptura no processo de planejamento, nas formas de organização e nas soluções administrativas. A armadilha da modernização administrativa pode nos jogar na sofisticação da irrelevância e na quietude dos que se satisfazem apenas com o linguajar dos consultores de plantão que em muitos casos estão distantes do concreto. A tradição autoritária da administração brasileira foi recentemente potencializada pelo período militar e continua presente na autocracia civil. Na gestão e planejamento da educação, ela é sustentada por arraigadas concepções e práticas heterogestionárias, reforçadas pela tecnocracia e tecnoburocracia.

Por isso, a ruptura transcende a ampliação e a melhoria da situação anterior e transcende, também, a sua negação radicalista. O absurdo do poder e do autoritarismo não se resolve pelo seu

afrouxamento ou melhoria. Nem se resolve por sua negação irresponsável. A insanidade da manutenção do autoritarismo se recapitula na insanidade de sua contestação rebelde. A construção revolucionária é mais exigente do que o esforço neoconformista e do que a estabanação contestatória. A qualificação histórica do pensar e do fazer passa pela recriação do mundo, da convivência e de si mesmo.

Isto exige ações conjuntas entre administradores públicos e as forças vivas locais: primeiro, porque eles devem compreender que seu trabalho se estende ao compromisso com a qualidade de vida dos cidadãos. Isto, por sua vez, exige que se perceba a dimensão sociopolítica de seu trabalho e o significado social de responsabilizar-se pela oferta de serviços de qualidade; segundo, para que eles se convençam de que, em conjunto com a sociedade, podem garantir a efetiva execução de um processo participativo de planejamento, que possibilitará o pleno exercício da cidadania. Isto significa que eles devem garantir a igualdade de oportunidades aos envolvidos no processo, sem esquecer das experiências de vida e realidade social dos mesmos. Este procedimento democrático tem o mérito de elevar o nível de consciência ética dos envolvidos no processo, bem como de introduzi-los na atualidade histórica e social de sua época, possibilitando-lhes uma atuação consciente e competente no auxílio à transformação da sociedade.

Portanto, não basta uma participação qualquer. Faz-se necessário também: estabelecer e executar ações conjuntas em função da implantação das políticas institucionais; repensar a questão das ações; revisar a organização e o funcionamento das instituições públicas; refletir sobre novas concepções de gestores, modelo de gestão e de planejamento, bem como estruturas organizacionais que gerem novas formas de parcerias.

Isto só será possível, entretanto, no momento em que os administradores públicos se conscientizarem da importância do seu papel social e profissional inerente às suas funções de gestores de serviços essenciais aos cidadãos. Nessa perspectiva, esse tipo de postura gerencial auxilia no cumprimento das funções sociais e políticas para as quais foram criadas as instituições de natureza

pública, responsáveis que são na construção de uma sociedade mais equânime e solidária. De forma que, ao se firmar como prática política democrática este modelo de gestão instituirá um processo de planejamento, que romperá com o espírito corporativo e competitivo exacerbado que existe em algumas instituições públicas. Desta maneira, estará sendo implantado um processo permanente de participação das forças vivas da sociedade na elaboração e execução das metas definidas compartilhadamente.

Portanto, movimentos de gestão democrática e de autonomia na unidade escolar, trazem consigo novas exigências à construção e reconstrução da prática pedagógica, administrativa, financeira e relacional nessas instituições. Para tanto, são necessárias várias ações, dentre as quais se destaca a qualificação dos profissionais de educação que atuam nessas organizações escolares, ou seja, uma educação continuada que garanta um processo de 'ação-reflexão-ação', tanto do corpo docente e especialistas, como do corpo diretivo.

Neste sentido, estão previstos encontros por escola e regionais; levantamentos e sistematização de subsídios que darão suporte a dois movimentos simultâneos: 1) discussões para a construção da configuração da autonomia da escola e da qualificação da sua gestão e 2) implementação de curso de preparação dos candidatos a diretor das escolas da rede pública estadual.

O processo de mobilização contínua foi desencadeado num curso emergencial para diretores, planejado e executado pela SED, no mês de abril. Neste evento, os diretores responderam a um questionário, cujas respostas foram tabuladas, categorizadas e analisadas. Estas respostas forneceram muitos subsídios, tanto para elaborar o documento norteador das discussões nas unidades escolares como para a elaboração do curso de preparação dos candidatos à direção de escola.

De acordo com o programa citado, as unidades escolares terão oportunidade de discutir e elaborar subsídios para o documento estadual definidor da autonomia e da gestão da escola catarinense. Para tanto, importa reunir a comunidade interna (dire-

ção, corpo técnico-administrativo, professores, funcionários e alunos), assim como a comunidade externa (pais de alunos, membros da comunidade e representantes de organizações).

A elaboração e execução do projeto político-pedagógico (PPP), em âmbito de escola, exige autonomia e gestão competente. Portanto, a escola, com vistas à elaboração de seu PPP, apresentará contribuições para a definição sobre: 1) a autonomia da escola catarinense: como será a autonomia administrativa, pedagógica e financeira? 2) a gestão democrática da escola catarinense: que formas e tipos de participação são necessários? Para isto, é importante definir: a) as competências que o diretor deve ter e a forma de escolha do diretor para coordenar o processo escolar e b) o funcionamento e o papel concreto do conselho deliberativo na escola.

Estes subsídios deverão ser apresentados e debatidos em seminários regionais. Os subsídios resultantes destes seminários serão sistematizados visando à elaboração de documentos parciais sobre autonomia e gestão, os quais serão devolvidos às unidades escolares, associações e universidades para leitura, aperfeiçoamento e sugestões. A participação nesta fase será por infovia, correio, fax, etc. Todos estes subsídios serão sistematizados e servirão para definição dos critérios e formas do provimento do cargo de diretor e para elaborar a versão final do documento estadual.

Simultaneamente a este processo, estará sendo executado pela Udesc um curso de preparação para candidatos a diretor de escola, que tem como objetivo geral: preparar candidatos para a direção das escolas públicas da rede estadual pelo desenvolvimento de competências teórico-práticas e instrumentais em educação, administração e autonomia.

Tomando por base este objetivo, foi estruturado o seguinte conteúdo programático:

1. Gestão sociopolítico-pedagógica da educação – 80h

a) concepção de educação e de sociedade; b) função da escola na sociedade e na comunidade; c) concepções de administração da educação: política, planejamento, gestão e avaliação; d) autonomia, gestão democrática e participação; e) construção coletiva e compartilhada do projeto político-pedagógico; f) organização e planejamento administrativo-pedagógico; g) planejamento e execução didático-pedagógicos; h) avaliação institucional.

2. Gestão administrativa, financeira e patrimonial – 40h

a) noções gerais de Direito Administrativo e de Contabilidade Pública; b) administração de pessoal; c) administração de materiais e patrimonial; d) administração de serviços gerais; e) administração financeira.

A proposta metodológica do curso inclui atividades presenciais e atividades desenvolvidas com apoio das modernas tecnologias de educação a distância.

Este programa gira em torno da autonomia e da gestão democrática a ser construída com a participação da comunidade interna e externa à escola. Prevê, também, a formação contínua de todos os envolvidos neste processo, em especial, daqueles interessados a concorrerem ao cargo de diretor de escola da rede pública estadual. Portanto, a formação é um processo que compreende tanto a dimensão individual, quanto a dimensão coletiva de troca e de construção do conhecimento em torno dos temas citados.

É certo que existe um grande caminho a ser percorrido para transformar algumas das intenções previstas no programa em realidade a ser observada em nível de unidade escolar, neste ano. Porém, demonstra-se o compromisso real de parceria entre a SED, a Udesc e a Anpae, com vistas à discussão e à definição coletiva e compartilhada de autonomia e de gestão democrática que melhor se ajusta ao momento histórico vivido no Estado, que busca na centralidade na escola: 1) educação de qualidade para todos os catarinenses e 2) formação permanente dos profissionais de educação.

Gestão Democrática Escolar: um estudo de expectativas, efeitos e avanços

Dalva Câmara de Oliveira

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes);
professora da Faesa e membro da equipe do Departamento Técnico-Pedagógico
da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

A gestão democrática do ensino público foi garantida no Brasil pela Constituição brasileira, em 1988, e no Espírito Santo, pela Constituição estadual, promulgada em 1989, como fruto da luta perseverante do magistério em todo o País.

Seguindo a legislação federal e estadual, a Lei Orgânica Municipal de Vitória (ES) garantiu, igualmente, a gestão colegiada em sua rede através da Lei nº 3.776 em 24 de janeiro de 1992, regulamentando, assim, a implantação dos conselhos de escola e pré-escola. Atenta às experiências já existentes de gestão colegiada em outros Estados, especialmente São Paulo. A Secretaria Municipal de Educação capixaba, objetivando a construção de uma escola democrática, propugnou o caráter deliberativo do Conselho de Escola com o intuito de superar as experiências malsucedidas das Associações de Pais e Mestres e dos Conselhos de Escola de caráter consultivo.

Segundo a legislação municipal, “os conselhos de escola e pré-escola são centros permanentes de debates e órgãos articuladores de todos os setores escolar e comunitário, constituindo-se, em cada unidade escolar, de um colegiado, formado por representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar” (Art.1º).

O colegiado, formado por esses segmentos – pais, alunos, magistério, servidores, líder comunitário –, é paritário, sendo seus representantes eleitos através de votação direta e secreta para um mandato de dois anos. O diretor se constitui membro nato do conselho.

Apesar da inexistência de reivindicações da parte de grupos populares por um espaço institucional da administração escolar, o governo municipal de Vitória-ES (gestão 1988-1992) argumentou através da então secretária de educação que “essa proposta proveio de uma demanda própria, de cunho partidário, uma vez que a gestão colegiada representa um dos canais para o exercício da cidadania e que, a longo prazo, poderá mudar a história do País, a história da manipulação das massas e do aparelhamento das instituições”.

O conselho de escola constitui-se um dos diversos canais institucionais que possibilitam a participação da comunidade escolar no direcionamento administrativo e pedagógico da unidade.

de escolar. Teoricamente, é possível compreender em que consiste a administração participativa, mas na prática, pouco sabemos sobre como acontece e em que condições ela se processa.

Sabemos, entretanto, que todos os envolvidos na gestão democrática devem estar imbuídos de compromisso e que cabe a cada um, a cada segmento escolar, a contribuição engajada para que a administração participativa consiga atingir os seus objetivos. Dependendo do grau organizativo da comunidade e das circunstâncias, conseqüentemente, a co-responsabilidade pode acontecer em graus e modos diversos, desde a concepção, até a execução. A alternativa pode ser ou a postura que apenas vê os direitos (um assistencialismo enrustido) ou a alternativa que envolve a cooperação, como fazendo parte das soluções possíveis. Contudo, é necessário ter em mente que esse processo não deve estar dissociado dos componentes sociais, econômicos e políticos mais amplos e que tais condicionantes encontrar-se-ão refletidos nos diferentes âmbitos e contextos. É preciso enfatizar que não podemos perder de vista o processo histórico desencadeado a partir da luta pela democratização da administração escolar, resgatando-o no quadro conjuntural. Objetivando, justamente, o resgate histórico do processo de implementação dos conselhos de escola na rede municipal de Vitória, como também o levantamento das expectativas da comunidade escolar sobre esses conselhos e os efeitos por eles provocados no cotidiano escolar, é que esta pesquisa foi efetuada.

Decorridos dois anos da implantação dos conselhos de escola no município de Vitória, tornou-se premente avaliar como a escola vem representando a democratização do seu que fazer. E de que forma vem conduzindo as suas ações rumo a um processo de transformação de uma realidade que interessa aos trabalhadores.

O levantamento de expectativas dos segmentos envolvidos na gestão colegiada escolar bem como a receptividade e o conhecimento que possuem acerca das funções, finalidades, importância e possibilidades do conselho de escola tornaram-se imprescindíveis serem estudadas e analisadas por todos aqueles que buscam uma escola de qualidade, melhoria de vida da comunidade e o exercício da cidadania.

A escola pública, hoje escola de massas, tem um papel em relação à sociedade. Como bem diz Sposito (1991), “ a escola incorpora um público empobrecido, menos escolarizado e com graves problemas sociais. E a escola precisa chegar a esse público, por isso a sua integração com a comunidade é tão importante”.

O esclarecimento das questões relacionadas anteriormente tornou-se um fator essencial, ao buscarmos a constatação prática do verdadeiro papel desempenhado pelos conselhos de escola. Restringimos nossa investigação à rede municipal de Vitória dada a posição vanguardista adotada pela administração municipal da época.

O que nos leva a visualizar como limite da pesquisa é a sua condição de estudo de caso, restringindo o campo de generalizações possíveis ao julgamento intuitivo. Por outro lado, a mudança de governo (janeiro/1993) abre outra perspectiva de estudo relacionada com as diferentes concepções sobre o conselho de escola no âmbito de Administração Central.

A Administração que idealizou e se responsabilizou pela implantação dos conselhos de escola no município de Vitória deu lugar a uma administração pautada por uma outra política partidária. Como essa mudança afetaria a trajetória previamente definida? Surgiriam entraves ou ações facilitadoras?

Essas foram questões que enfrentamos, junto a outras de caráter mais genérico, ao estudarmos os vários aspectos da implantação dos conselhos de escola e o resgate de sua história. A relevância desse estudo justifica-se pela necessidade de se constatar a coerência requerida pelo momento histórico vivenciado, cuja característica é a exigência de uma nova postura e de uma nova forma de conceber e abordar a questão educacional.

O fato de a proposta de administração colegiada, via implementação dos conselhos de escola, partir de uma determinação político-partidária e não de uma demanda própria requerida pelos movimentos organizados, implica levantar e expor a concepção dos elementos envolvidos quanto à sua validade e conseqüências. A implementação de uma proposta tão radical e adversa re-

quer necessária mudança de mentalidades das pessoas e a instituição de novas regras no sistema educacional.

A discussão e a reflexão dessas novas idéias possivelmente poderão levar a novos marcos referenciais, como também despertar o interesse e a participação de todos no espaço institucional escolar. Esta nova realidade instituída constituiu-se um elemento novo a ser analisado no processo de gestão colegiada em face da sua complexidade e da busca da compreensão do seu dinamismo e estabilidade enquanto característica de um processo dialético.

Procedimentos metodológicos

Tendo em vista as características da pesquisa, a metodologia utilizada foi de natureza quanti e qualitativa e os procedimentos metodológicos seguiram a seguinte trajetória: a) um estudo de levantamento tipo *survey* que objetivou reunir o maior número de informações da população envolvida na investigação; b) entrevistas visando ao aprofundamento e maior abrangência das questões suscitadas. Estendeu-se o estudo a elementos considerados peças-chave para estabelecer paralelos através de uma análise qualitativa, de um conhecimento mais aprofundado nos diferentes contextos e cujos resultados poderão subsidiar novas políticas, direcionar novas hipóteses e, conseqüentemente, originar novas pesquisas.

O estudo foi desenvolvido em oito escolas de 1º grau do ensino fundamental da rede municipal de Vitória, do turno diurno, de 5ª a 8ª série, através de sorteio. Os segmentos da comunidade escolar que compuseram a pesquisa se constituíram de uma amostragem estratificada, escolhida aleatoriamente, através do método de amostragem sistemática, a partir de um marco referencial, ou seja, no caso dos alunos, a escolha foi feita através de listas por séries e os demais segmentos, pela ordem do Quadro de Movimentação de Pessoal.

Para que a amostragem se definisse de modo a ser representativa de cada um dos segmentos envolvidos na pesquisa,

levantamos, junto à prefeitura, a totalidade da população das escolas de 5ª a 8ª série da rede municipal de Vitória. O tamanho da amostra foi fixado em 10% da população de cada unidade escolar.

A população das escolas, que se enquadrava no âmbito da pesquisa, constituía-se, na época, de 8.243 alunos, 1.134 docentes e 482 servidores (funcionários). A amostragem do segmento dos pais reduziu-se à metade do grupo de alunos, visto que normalmente cada pai possui mais de um filho matriculado na escola. Assim sendo, o universo da amostra foi de 226 alunos, 107 pais, 33 docentes, 17 funcionários, 8 diretores, 6 presidentes de Conselho de Escola (já que em duas escolas os conselhos não estavam funcionando), 7 representantes comunitários (em uma escola não foi possível identificá-lo), a secretária municipal de Educação que participou diretamente do processo de implantação dos conselhos e a secretária de Educação que a sucedeu na nova gestão municipal. Assim, pudemos totalizar 406 pessoas que foram envolvidas neste estudo.

Como instrumento de pesquisa e coleta de dados, foram utilizados o questionário e a entrevista semi-estruturada.

Resultados

O perfil da amostra foi constituído por pessoas com escolaridade superior à média brasileira, com exceção entre os funcionários. O corpo docente mostrou-se qualificado, o que nos levou a deduzir a existência de estímulo, na rede de ensino, à capacitação profissional, mesmo sem compensação financeira.

As escolas demonstraram um potencial intelectual médio e atendiam a uma clientela cujos pais eram, em sua maioria, instruídos; contudo, a participação na vida escolar era pequena, fato devido não à indiferença de seus segmentos, mas à freqüente incompatibilidade de horários das reuniões e mais ao desinteresse pela temática a ser discutida. Dentre os segmentos que constituíam a comunidade escolar, apenas entre os professores (48%), predominou a participação em todas as reuniões. No que tange à participação nas eleições para a escolha de representantes ao conselho de

escola, as respostas indicaram 41,7% para a participação e 58,3% para a não-participação, sendo que esta concentrou-se no segmento de pais e alunos. Com exceção do magistério, os demais segmentos possuíam pouca informação sobre a ocorrência de eleições para o conselho escolar em suas escolas.

A presença da comunidade escolar na escola dependeu de fatores concretos como, por exemplo: os seus problemas e a possibilidade de atuar sobre eles visando à melhoria da qualidade do ensino. Já a participação, como convivência, foi menos valorizada. A comunidade escolar tendia a enfatizar mais os aspectos que lhe tocavam de perto. Os pais queriam ver a escola funcionando, queriam saber sobre o desempenho escolar de seus filhos, e os funcionários queriam conhecer seus direitos e deveres.

A grande maioria dos segmentos escolares foi favorável à participação da comunidade na administração da escola, pelo fato de considerar injusto que o poder de decisão se fixe nas mãos de uma só pessoa: o diretor escolar. Os professores, particularmente, concordaram com esta proposição desde que a participação da comunidade escolar na gestão da escola fosse restrita à área administrativa. Para eles, os assuntos pedagógicos são de exclusiva competência do professor.

A comunidade escolar se manteve desinformada, tanto no que se refere ao funcionamento, quanto às decisões que eram tomadas nos conselhos escolares. As avaliações sobre funções do conselho foram inexpressivas, sobretudo por parte do segmento dos pais. As ações exercidas pelo conselho ficavam restritas ao conhecimento de poucas pessoas, muitas vezes, só aos conselheiros. E a comunidade escolar, já que desconhecia o que se realizava no interior da escola, não participava das decisões.

Os dados do *survey* e das entrevistas sustentaram a informação de que os conselhos escolares da rede municipal de Vitória, apesar das dificuldades constatadas, caminhavam, em geral, ainda que bem lentamente, em direção aos seus objetivos. Algumas escolas, certamente, avançaram mais do que outras em relação aos seus conselhos. O que as fez avançar foram a iniciativa, a determinação e

o compromisso de alguns professores e especialistas que não mediram esforços no sentido de semear a vivência democrática. Apesar da força da lei, os segmentos escolares foram quase unânimes no reconhecimento da magnanimidade da proposta, apontando alternativas que levariam à efetiva consecução da mesma.

Quanto a possíveis efeitos ocorridos na escola, após a implantação dos colegiados, podemos afirmar que faltaram informações expressivas por parte de seus membros. Entre os poucos que se pronunciaram, prevaleceu uma visão positiva sobre os conselhos. Eram os pais que demonstraram maior otimismo na indicação de efeitos positivos proporcionados pelos conselhos escolares. Os funcionários e os alunos indicaram algumas evidências ocorridas nas escolas enquanto que, por parte do magistério, não houve pronunciamento expressivo.

Foram poucos os efeitos negativos comentados pela comunidade escolar e, entre eles, apareceu com pequeno destaque o item “bagunça/desorganização”. Segundo os segmentos escolares, os fatores que dificultaram um bom desempenho dos conselhos escolares foram: horários impróprios de reuniões que impossibilitaram a participação da maioria; desinteresse dos pais em discutir e participar de reuniões (opinião dos próprios pais e funcionários); desinteresse dos alunos (conforme alunos e magistério); falta de compreensão quanto à importância da participação; burocracia; falta de autonomia da escola; baixo nível de instrução dos pais (concepção dos professores); falta de tempo para a realização de outras tarefas que não as específicas (opinião dos funcionários).

Os efeitos positivos apontados após a implantação dos conselhos escolares foram: melhoria da qualidade do ensino; aprendizagem mais adequada; pais cientes do funcionamento escolar; conservação do prédio escolar e mobiliários; ampliação da comunicação família-escola; professores interessados em ouvir os alunos.

Não obstante, entre os dados do questionário e os das entrevistas, os efeitos provocados nas escolas pelos conselhos escolares se diferenciaram. Através do questionário, os grupos escolares, estimulados para as respostas, apontavam mais facilmente

resultados concretos. Ao contrário, os entrevistados, não estimulados, respondiam com mais dificuldade e mais vagamente às questões.

Quanto às expectativas em torno da ação dos conselhos escolares, todos se posicionaram de forma bastante positiva, mas foi o segmento do magistério que demonstrou maior entusiasmo. A comunidade escolar possuía as seguintes expectativas: o conselho escolar poder vir a ser uma força política capaz de pressionar os órgãos públicos para a obtenção de um ensino de qualidade; através do conselho escolar poderia haver maior participação de todos nas decisões e definições de prioridades; o conselho escolar poderia proporcionar uma continuidade educativa entre a escola e a família. Essas foram expectativas declaradas através do questionário. Já as declaradas através das entrevistas direcionaram o conselho escolar para a: conquista de direitos dos segmentos escolares; luta pela autonomia escolar; participação em todos os atos da escola; atuação na área pedagógica (posição defendida especificamente pelos pais) e, auxílio à direção escolar. Através do questionário, as expectativas apontadas pelos segmentos escolares eram no sentido de que o conselho escolar atuasse politicamente em todos os âmbitos escolares, enquanto que, através das entrevistas, em declarações espontâneas, alguns depoentes previam a atuação de um conselho corporativista. Havia, em contrapartida, uma maioria que afirmava desconhecer os reais objetivos e funções do conselho escolar.

Na concepção geral, predominou a visão de que os diretores escolares devem ser escolhidos através de eleições diretas com a participação de toda a comunidade escolar. Os maiores adeptos da eleição direta foram os professores, seguidos dos alunos e funcionários. Isto porque, na visão destes segmentos, a eleição se constituiu a forma mais democrática de escolha de alguém que estará a serviço da comunidade escolar para o alcance de suas finalidades.

Em relação à postura do diretor no encaminhamento do processo democrático, a maioria dos segmentos escolares considerou que seus dirigentes agiram com cordialidade, diálogo, preocupação com a melhoria do ensino e procuravam melhorar cada vez mais as relações entre pais, alunos, professores, funcionários e

comunidade. Isto significa que os componentes escolares demonstraram satisfação em relação à condução, pelos diretores escolares, do processo participativo na gestão da escola.

Constatou-se a prevalência de desinformação por parte da maioria das escolas sobre possíveis mecanismos por elas utilizados para incentivar a participação da comunidade em suas ações, mas algumas escolas habituaram-se a discutir com a comunidade os princípios que regiam a escola; a divulgar informações de interesse geral e a preparar a comunidade para conhecer a parte administrativa e legal da escola. A participação dos segmentos escolares na vida da escola dependeu de diversos fatores apontados como entraves a uma efetiva gestão democrática. Foram apontados os seguintes obstáculos: isolamento da escola; falta de objetividade nos encontros realizados; alta rotatividade dos conselheiros; hierarquia; verticalidade do sistema de ensino (centralização); interesses corporativos; comportamento ambíguo dos professores; concepção privatista da coisa pública; visão depreciativa da comunidade pelo pessoal da escola, especificamente o magistério; desinformação e despreparo dos componentes escolares; inexperiência democrática.

Os estudiosos da gestão democrática afirmam a necessidade de se levar em conta, além dos condicionantes relacionados, os determinantes de ordem econômica (condições de vida da população) e os de natureza cultural (concepções das pessoas sobre a participação na escola).

Para que a direção colegiada caminhe, é essencial a compreensão por parte de seus membros, das formas contraditórias pelas quais o poder se manifesta na escola e na sociedade em geral. Os líderes envolvidos na gestão escolar deverão relacionar-se com seus representados de forma a existir em suas ações real correspondência com as expectativas de sua comunidade. Afinal, a democracia, nas relações internas da escola, não terá sentido se se desvincularem ações que visem à autonomia escolar e à criação de novas formas de poder.

A participação dos pais e alunos na escola não deve ficar restrita aos órgãos oficiais. Deve-se dar sobre variadas formas

e estar vinculada, tanto quanto possível, a outros movimentos e espaços políticos. Os avanços que se derem no sentido da democratização das relações da unidade escolar serão em função das lutas que se fizerem em toda a sociedade civil.

Essas são questões que deverão ser consideradas por todos aqueles que sonham e lutam por uma escola democrática e de qualidade.

Referências bibliográficas

- PARO, Vitor H. *Participação popular na gestão da escola pública*. São Paulo, 1991. Tese de livre docência – Universidade de São Paulo. v. 1 e 2.
- SPOSITO, Marília P. As armadilhas da integração escola/comunidade. *Nova Escola*, São Paulo, n. 48, p. 22-25, maio 1991.

Mapeamento de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas dos Sistemas Estaduais de Ensino

Marta Maria de A. Parente

Mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de Brasília (UnB); técnica em Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Heloísa Lück

Doutora em Educação pela Columbia University, NY; coordenadora nacional da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional (Renageste) do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); diretora do Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap), em Curitiba-PR.

As estruturas de gestão colegiada são mecanismos coletivos escolares constituídos, em geral, por professores, alunos, funcionários, pais e por representantes da sociedade, escolhidos pela comunidade escolar, com o objetivo de apoiar a gestão da escola e tornar a organização escolar um ambiente dinâmico de aprendizagem social. Através delas, portanto, “todas as pessoas ligadas à escola podem se fazer representar e decidir sobre aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos” (Consed, 1997, p. 14), de modo que as mesmas se constituem um instrumento de participação e de gestão democrática.

Trata-se de um mecanismo difundido em escolas de todos os Estados brasileiros sob diferentes formas, sendo interessante conhecer a sua expressão. Neste artigo, são relatados os resultados de pesquisa realizados sobre o assunto. Trata-se de fragmento de uma pesquisa maior sobre o mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental (Parente, Lück, 1999). Essa pesquisa teve por objetivo mapear a descentralização da educação, a partir das redes estaduais do ensino fundamental, segundo três eixos de análise: 1º) a implantação de estruturas de gestão colegiada; 2º) os mecanismos de provimento do cargo de diretor de escola, e 3º) os instrumentos de planejamento escolar. A metodologia adotada neste estudo combinou uma caracterização institucional, realizada mediante o envio de um questionário às Secretarias Estaduais de Educação (todas responderam, com exceção de Rondônia).

Foi identificada a existência de 13 tipos diferentes de estruturas de gestão colegiada, distribuídas nas escolas estaduais do ensino fundamental das 26 unidades federadas abrangidas na pesquisa. Dessas estruturas, as mais encontradas, em ordem decrescente, foram: o Conselho Escolar, implantado em 13 unidades federadas e em 37,28% de suas escolas estaduais; a Associação de Pais e Mestres (APM), implantada em 13 unidades federadas e em 32,69% de suas escolas; o Colegiado Escolar, implantado em quatro unidades federadas e em 24,59%

de suas escolas; e a Caixa Escolar, implantada em nove unidades federadas e em 18,22% de seus estabelecimentos de ensino fundamental. Foram registrados mais 10 tipos de estrutura, com outras denominações, mas com funções similares e/ou complementares, a saber: associação de apoio à escola; associação de pais, alunos e mestres; associação escola-comunidade; cooperativa escolar; conselho de educação; conselho deliberativo escolar; direção da escola; associação de pais e professores; grêmio e congregação (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental e de unidades federadas, segundo o tipo de estrutura de gestão colegiada implantada – 1997

Tipo de estrutura de gestão colegiada implantada	UF*	Escolas que implantaram estruturas colegiadas**	
		Total	%
Conselho Escolar	13	15.631	37,28
APM/APP	13	13.708	32,69
Caixa Escolar	9	7.638	18,22
Associação de Apoio à Escola/ Associação de Apoio	5	1.401	3,34
Colegiado Escolar	4	10.311	24,59
Apam	1	60	0,143
Associação Escola-Comunidade	1	645	1,54
Cooperativa Escolar	1	1	0,002
Conselho de Educação	1	12	0,029
Direção da Escola	1	2.960	7,06
Conselho Deliberativo Escolar	1	–	–
Grêmio	1	–	–
Congregação	1	–	–

Fonte: Ipea/Consed, 1998.

*Exceto Rondônia.

**Em relação ao total de escolas estaduais: 41.930 escolas.

Conselho Escolar

O conselho escolar é um órgão colegiado que tem como objetivo promover a participação da comunidade escolar nos processos de administração e gestão da escola, visando assegurar a qualidade do trabalho escolar em termos administrativos, financeiros e pedagógicos. Para tanto, desempenha funções normativas, deliberativas e de fiscalização das ações globais da escola. Não se trata de uma novidade, existe historicamente e está ligado aos movimentos sociais no Brasil, principalmente no período 1970/1980. No entanto, é a partir de 1986 que passa a exercer função deliberativa, superando o seu caráter até então consultivo.

A abrangência e as especificidades da sua atuação apresentam algumas variações, uma vez que são definidas conforme o tamanho e a complexidade do sistema ou da rede escolar. No entanto, a natureza colegiada, bem como a função de acompanhar, fiscalizar todo o funcionamento da escola e promover a participação da comunidade escolar, no conjunto das atividades da escola, são aspectos comuns a esses órgãos, assim como o objetivo final de melhorar a qualidade educacional e ampliar o compromisso da comunidade com a ação educacional local.

O conselho escolar está implantado em 13 unidades federadas e, nestas, em 37% do total das escolas estaduais do ensino fundamental. Em cinco unidades federadas, está implantado na maioria das escolas, ou seja, acima de 75% delas. Nesta situação, encontram-se Ceará com 79,17%; Pernambuco, 88,84%; São Paulo, 93,89%; e Distrito Federal e Rio Grande do Sul, com 100%. Em três unidades federadas, esse conselho está implantado entre 50% e 70% das escolas e estas se encontram localizadas nos Estados da Paraíba, com 61,79%, Pará, 65,57%, e Piauí, 69,55%. Existem, ainda, quatro unidades federadas com conselho escolar implantado, porém, em um número reduzido de escolas – é o caso do Espírito Santo, menos de 1%, Amapá, 1,4%, Rio Grande do Norte, 18%, e Acre, 24,74%.

Associação de Pais e Mestres (APM)

A Associação de Pais e Mestres (APM), denominada Associação de Pais e Professores (APP) em Santa Catarina, é uma instituição auxiliar às atividades da escola, formada por pais, professores e funcionários. Foi assegurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 5.692/71, em seu Artigo 62, como entidade civil com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos. Tem como objetivo auxiliar a direção escolar na promoção das atividades administrativas, pedagógicas e sociais da escola, bem como arrecadar recursos para complementar os gastos com o ensino, a educação e a cultura. Além de participar da gestão da escola, a APM tem como função principal apoiar financeiramente a direção da escola, pela geração de recursos financeiros, bem como a sua aplicação.

A APM existe em 13 unidades federadas e em quase 30% das suas escolas estaduais (Tabela 3). Foi identificada ainda uma unidade federada com estrutura colegiada similar à da APM. Trata-se da Associação de Pais, Alunos e Mestres (Apam), que amplia o nível de participação/descentralização da gestão da escola até os seus alunos.

Dentre as 13 unidades federadas em que as APMs estão implantadas, cinco já contam com essa associação em mais de 75% de suas escolas, sendo o Rio Grande do Sul, em 88,21%; São Paulo, 90%, e Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Paraná, em 100%. Em mais duas unidades federadas, há APM implantada entre 50% e 75% de escolas, sendo o Ceará, em 52,74% e o Amazonas, 65%. Já no Distrito Federal, essa implantação foi feita em 46,25%. Os Estados onde há menor número de escolas em que ocorreu essa implantação são o Espírito Santo, 0,11%, e Roraima, 18,63%. Não informaram o número de escolas em que está implantada essa estrutura de gestão colegiada os Estados do Acre, Tocantins e Mato Grosso (Tabela 3).

Tabela 2 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que se acha implantado o conselho escolar: rede estadual – 1997

UF	Total de escolas estaduais*	Conselho Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	15.631	37,28
Norte	5.662	2.193	38,73
AC	760	188	24,74
AP	351	5	1,42
AM	478		
PA	3.050	2.000	65,57
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	3.203	30,62
AL	400		
BA	3.779		
CE	821	650	79,17
MA	836		
PB	1.154	713	61,79
PE	1.147	1.019	88,84
PI	913	635	69,55
RN	1.031	186	18,04
SE	378		
Sudeste	17.057	6.795	39,84
ES	2.853	5	0,18
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232	6.790	93,89
Sul	6.137	2.960	48,23
PR	1.897		
RS	2.960	2.960	100,00
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	480	
DF	480	480	100,00
GO	1.260		
MS	353		
MT	522		

Fontes: Censo Educacional/MEC – 1997 e Ipea/Consed, 1998.

*Menos o Estado de Rondônia.

Tabela 3 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que há APMs implantadas, por unidade federada: rede estadual – 1997

UF	Total de escolas estaduais*	APM/APP	
		Total	%
Brasil	41.930	13.708	32,69
Norte	5.662	401	7,08
AC	760		
AP	351		
AM	478	311	65,06
PA	3.050		
RR	483	90	18,63
TO	540		
Nordeste	10.459	433	4,14
AL	400		
BA	3.779		
CE	821	433	52,74
MA	836		
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031		
SE	378		
Sudeste	17.057	6.511	38,17
ES	2.853	3	0,11
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232	6.508	90
Sul	6.137	5.788	91,32
PR	1.897	1.897	100,00
RS	2.960	2.611	88,21
SC	1.280	1.280	100,00
Centro-Oeste	2.615	575	21,99
DF	480	222	46,25
GO	1.260		
MS	353	353	100,00
MT	522		

Fontes: *Censo Educacional/MEC – 1997* e Ipea/Consed, 1998.

*Menos o Estado de Rondônia.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 156-162, fev/jun. 2000.

Caixa Escolar

A caixa escolar é uma instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, Estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares, ou seja, são *unidades financeiras executoras*, na expressão genérica definida pelo MEC.

A caixa escolar existe em oito unidades federadas e em 18,22% das suas escolas estaduais. Em quatro de suas unidades ela já está implantada em 100% das escolas estaduais, sendo elas Amapá, Bahia, Rio Grande do Norte e Goiás. No Maranhão, 93,9% das escolas contam com essa estrutura de gestão. No Distrito Federal e em Alagoas, a caixa escolar está implantada em 32% e 69,25%, respectivamente. Nos demais Estados, a cobertura máxima apresentada varia de menos de 30% a menos de 1% (Tabela 4).

Colegiado Escolar

O colegiado escolar é um órgão coletivo, consultivo e fiscalizador, e atua nas questões técnicas, pedagógicas, administrativas e financeiras da unidade escolar. Como órgão coletivo, adota a gestão participativa e democrática da escola, a tomada de decisão consensual, visando à melhoria da qualidade do ensino. Embora com este nome, suas funções, sua estrutura e constituição são semelhantes às do conselho escolar.

O colegiado escolar está implantado em quatro unidades federadas e, nestas, em 100% das escolas, num total de 7.638, o que representa quase 25% das escolas estaduais de ensino fundamental do País. As unidades federadas que adotam esta estrutura são Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul (Tabela 5).

Tabela 4 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental, em que estão implantadas caixas escolares, por unidade federada: rede estadual – 1997

UF	Total de escolas estaduais*	Caixa Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	7.638	18,22
Norte	5.662	351	6,20
AC	760		
AP	351	351	100,00
AM	478		
PA	3.050		
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	5.872	56,14
AL	400	277	69,25
BA	3.779	3.779	100,00
CE	821		
MA	836	785	93,90
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031	1.031	100,00
SE	378		
Sudeste	17.057		
ES	2.853		
MG	5.334		
RJ	1.638		
SP	7.232		
Sul	6.137		
PR	1.897		
RS	2.960		
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	1.415	54,11
DF	480	154	32,08
GO	1.260	1.260	100,00
MS	353		
MT	522		

Fontes: *Censo Educacional/MEC* — 1997 e Ipea/Consed, 1998.

*Menos o Estado de Rondônia.

Tabela 5 – Distribuição do número de escolas do ensino fundamental em que há colegiado escolar implantado: rede estadual – 1997

UF	Total de escolas estaduais*	Colegiado Escolar	
		Total	%
Brasil	41.930	10.311	24,59
Norte	5.662		
AC	760		
AP	351		
AM	478		
PA	3.050		
RR	483		
TO	540		
Nordeste	10.459	4.615	44,12
AL	400		
BA	3.779	3.779	100,00
CE	821		
MA	836	836	100,00
PB	1.154		
PE	1.147		
PI	913		
RN	1.031		
SE	378		
Sudeste	17.057	5.334	31,27
ES	2.853		
MG	5.334	5.334	100,00
RJ	1.638		
SP	7.232		
Sul	6.137		
PR	1.897		
RS	2.960		
SC	1.280		
Centro-Oeste	2.615	362	13,84
DF	480		
GO	1.260		
MS	353	353	100,00
MT	522		

Fontes: *Censo Educacional/MEC* – 1997 e Ipea/Consed, 1998.

*Menos o Estado de Rondônia.

As estruturas de gestão colegiada expressas pelos seus respectivos órgãos colegiados guardam relações de interdependência, no sentido de existir uma coerência e complementaridade de funções, competências e objetivos.

Existe, atualmente, nas escolas públicas do ensino fundamental, um conjunto de órgãos ou estruturas de gestão colegiada que respondem às diferentes necessidades administrativas, financeiras e pedagógicas e, ainda, às atividades socioculturais da unidade escolar. Essas necessidades vão desde aquelas que visam auxiliar o funcionamento da escola, como é o caso específico da APM/APP, às funções de aconselhamento e assessoramento superior à direção, constituindo-se a própria direção da escola, junto com o diretor eleito pela comunidade. Estas funções são desempenhadas normalmente pelo conselho escolar ou pelo colegiado escolar. Estes dois órgãos colegiados tanto podem ser semelhantes, como complementares, dependendo, por exemplo, do tamanho (porte) da escola, que poderá requerer um, dois, três ou mais órgãos colegiados. Estes órgãos têm, ainda, a função de administrar e gerenciar os recursos financeiros da escola. Desde 1995, o MEC vem transferindo recursos financeiros diretamente para a unidade escolar, embora esta receba também recursos estaduais e de outras fontes. Essa função é preenchida pela caixa escolar. No entanto, a APM ou outro órgão colegiado, pode, também, ser uma unidade executora. Provavelmente, as escolas de pequeno porte são aquelas que utilizam apenas um órgão para desempenhar múltiplas funções, por não comportarem mais de um. Outra responsabilidade da APM/APP são as atividades socioculturais desenvolvidas pela escola e pela comunidade local.

Esses órgãos colegiados são organizados pela escola autônoma, como define a LDB/1996, embora já venham se instituindo historicamente, ancorados nos movimentos sociais desde a década de 70. Apresentam, em comum, a característica de envolver a participação de múltiplos atores – professores, funcionários, alunos e a comunidade local.

Na fase atual, em que a escola autônoma, administrada de forma colegiada, é uma realidade instituinte, esses órgãos se organizam de forma complementar, podendo uma só dessas estruturas exercer múltiplas funções.

Combinação de estruturas de gestão colegiada pelas unidades federadas

Das 26 unidades federadas informantes, 11 dispõem de mais de uma estrutura de gestão colegiada implantada e em funcionamento. São elas: Amapá, Ceará, Rio Grande do Norte, Maranhão, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal (Quadro 1).

Quadro 1 – Combinação de estruturas de gestão colegiada em escolas estaduais de ensino fundamental – 1997

Combinação de estruturas de gestão colegiada	Unidade federada
Caixa Escolar e Conselho Escolar	Amapá e Rio Grande do Norte
Caixa Escolar e APM	Ceará, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul
Caixa Escolar e Colegiado Escolar	Maranhão, Bahia e Minas Gerais
Conselho Escolar e APM	São Paulo e Rio Grande do Sul
Caixa Escolar, Conselho Escolar, APM e Apam	Distrito Federal

Fonte: Ipea/Consed

Em relação à cobertura, duas unidades federadas conseguiram implantar o conselho escolar em 100% das escolas; quatro implantaram a caixa escolar em 100%; três implantaram o colegiado escolar em 100% e duas implantaram a APM/APP em 100%. As demais alcançaram uma cobertura também expressiva, variando entre mais de 50% e 94%.

Ainda em relação à cobertura de escolas com mais de uma estrutura de gestão colegiada implantada, algumas unidades federadas ainda estão iniciando o processo, apresentando uma cobertura ainda mínima, entre 3,42% e 1%, no Amapá e no Espírito Santo, respectivamente.

Com exceção de Rondônia, que não respondeu ao questionário, nos demais Estados onde não há indicação de distribuição do número de escolas, a falta dessa referência deve-se ao fato de os números de escolas não terem sido informados.

Referências bibliográficas

- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO.
Gestão democrática do ensino público. Brasília : Consed, 1997.
- PARENTE, Marta Maria de A., LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília : Ipea/Consed, 1999.

Participação: exigências para a qualificação do gestor e processo permanente de atualização

Antonio Elizio Pazeto

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); professor da Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) e diretor da Associação Nacional de Política e Administração da Educação de Santa Catarina (Anpae-SC).

As experiências e estudos sobre participação, em passado recente, estavam associados ao processo de redemocratização da sociedade, com reflexos ainda hoje presentes.

O contexto social, que foi sendo redefinido a partir dos anos 80, teve como alvo a construção da cidadania através da criação de instrumentos de redemocratização da sociedade, das instituições e das oportunidades. Não com tal ênfase, mas com igual importância, buscou-se desenvolver uma consciência política que se intensificou, gradativamente, e tomou as mais diversas expressões, segundo a natureza das instituições e das relações de poder que vinham sendo levadas a efeito.

O quadro sociopolítico e cultural, que ora se apresenta, exige dos educadores e dos gestores institucionais novos referenciais de formação e de desempenho compatíveis com o contexto e oportunidades que se vislumbram. Não obstante a resistência à cultura do dinâmico e do interativo, novos paradigmas de gestão apontam para a necessidade de superação de modelos e performances vigentes, à vista de uma consciência política e profissional que vem tomando conta das organizações governamentais e não-governamentais, com destaque para as instituições educacionais.

Diante do quadro das exigências atuais da sociedade e das instituições, a qualificação dos gestores educacionais deve sustentar-se em novos fundamentos e constituir-se fator de liderança do processo de desenvolvimento humano e de formação para a cidadania.

Condicionantes da gestão da educação

A gestão da educação é aqui entendida como a coordenação dos propósitos, ações e recursos que uma instituição empreende para alcançar objetivos institucionais e sociais propostos. Sob esta ótica e sem estabelecer limites definidos, a idéia de administração da educação tem dimensão mais ampla que a de gestão, enquanto o significado de gerenciamento é mais específico, setorial. A gestão da educação tem caráter institucional, porém sua ênfase está centrada na intervenção em realidades específicas, através de

programas, condições, desempenho e resultados, nos quais o gestor centra sua atenção, tendo presentes a missão, funções e especificidade da instituição.

A escola – a partir de agora denominada de instituição educacional –, no sentido mais amplo do termo, não importando a modalidade de atuação, vem sendo desafiada a assumir novas funções, papéis e interfaces para os quais ela não adquiriu, ainda, consciência e condições suficientes. A complexidade das relações políticas e sociais decorrentes das novas demandas requer a superação dos referenciais tradicionalmente convencionados, sejam eles de ordem cultural, política ou social. No entanto, as estruturas e padrões administrativos permaneceram verticais e monológicos.

Ante esse quadro, as instituições educacionais mantiveram, indefinidamente, seu modo de ser e de fazer e preservaram-se de qualquer fator que pusesse em risco seu modelo. Assim é que Estado, escolas, universidades, instituições religiosas, entre outras, até recentemente, resistiam a ultrapassar os limites de seus muros. A cultura, até certo ponto doméstica e personalista, cultivada em cada instituição, impedia influências e interações horizontais ou transversais entre elas. Conseqüência desse perfil institucional, o modelo de gestão reduziu-se a um comando e controle sustentados no gerenciamento de normas, ações, recursos e resultados, em que princípios como centralismo, autoridade, verticalidade e verdade dificultavam a adoção de concepções, formas de relações e de modelos alternativos.

No entanto, é de domínio público que, enquanto as instituições tradicionalmente reconhecidas pela sociedade – e a escola como uma de suas principais representantes –, seguiam seus modelos, a sociedade como um todo tomava caminhos, ritmos e formas orientados por fatores reais e multideterminados, o que nem sempre possibilitou sintonia e interação harmônicas entre elas e suas instituições.

O pluralismo cultural, o acesso ampliado ao conhecimento e às novas tecnologias e a diversidade de meios de comunicação reduziram as barreiras intra e interinstitucionais, e

universalizaram expectativas e valores até então marginalizados pelas estruturas vigentes. Em nome da fidelidade ao carisma institucional, cuja origem e justificação remontam a outros contextos, cada instituição manteve-se alienada da realidade social e dos avanços e desafios emergentes. A lógica e o modelo que sustentavam a educação e a gestão da escola distanciaram-se, portanto, dos modelos de formação e desenvolvimento da sociedade – estes, por natureza, mais dinâmicos e realistas.

Muitas organizações, em especial as que compõem o mercado de produção de bens e serviços, por estarem envolvidas com o dinamismo que lhes é peculiar, impregnaram-se de novos valores, adotando parâmetros gerenciais mais eficazes. Estruturas menos verticalizadas, trabalho em equipe, participação, aproximação dos níveis de decisão nos níveis de execução, confiança e valorização das pessoas tomaram o lugar de modelos gerenciais técnico-burocráticos, de comando centralizado.

As instituições educacionais, de um modo geral, ainda não tomaram consciência da necessidade de criarem uma gestão ágil, dinâmica e comunicativa para o empreendimento de seu plano de ação. Por serem instituições que sempre abrigaram e cultivaram conhecimentos, verdades científicas (inclusive aquelas não-científicas) e seus protagonistas, tornaram-se referências para que a sociedade ao se aproximar delas também se tornasse culta e reconhecida. Para desempenharem seus papéis, as escolas estruturaram-se nos moldes formais de centralização e verticalização do comando, associados ao domínio do conhecimento centrado na verdade e na especialidade de cada professor. Predominaram, nesse modelo, relações individualizantes e dependentes, sem o cultivo do diálogo, da interação e da aprendizagem recíproca. O comando da escola centrou-se no legalismo e na burocracia, cujas bases emanavam principalmente do Estado, acrescidas de normas organizacionais complementares, com o intuito de firmarem suas verdades e sua autoridade.

Ante esse panorama, é importante identificar os novos desafios, exigências e implicações desse quadro, particularmente no que diz respeito à formação e qualificação dos gestores educacionais.

Desafios e implicações da gestão participativa

As relações que se processam no conjunto da sociedade geram dinâmicas e reações, com reflexos em todas as instituições que a compõem. A escola, tradicionalmente estruturada e dirigida a partir de parâmetros burocráticos, não agregou ao seu modelo o novo conceito de gestão, mantendo-se moldada por parâmetros tradicionais de administração. Esse modelo foi determinado pelo predomínio das leis e do comando a partir das decisões centralizadas na instância superior da hierarquia, cabendo às instâncias intermediárias o controle e à da base, o envolvimento operacional.

Em contrapartida, o conceito de gestão traz consigo a idéia de coordenação e de participação, ao invés de centralização e controle. Enquanto na gestão centrada no comando, as decisões e a autoridade concentram-se na instância superior, na gestão pela via da coordenação, as decisões são tomadas e a autoridade exercida nas diversas instâncias da estrutura organizacional. O grau de participação e de comprometimento agregados, por parte dos integrantes da instituição presentes nesse modelo, depende do alinhamento e do desdobramento praticados no processo de planejamento e de gestão da instituição.

Cultura organizacional em novas bases

O principal desafio que se impõe hoje à gestão da escola é redefinir a cultura organizacional instaurada. Sem essa mudança, outras inovações correm o risco de se tornarem ineficazes.

As novas bases para provocar mudanças na cultura organizacional vigente, na gestão dos sistemas e das instituições, fundam-se nos princípios do alinhamento e do desdobramento. É pressuposto para identificar e gerir uma instituição educacional que ela apresente seu projeto. O projeto de uma instituição compreende, de forma indissociada, a visão e a missão por ela geradas,

associadas aos propósitos, ações e condições estabelecidos em função de uma nova realidade que a instituição deseja criar. A idéia de projeto tem caráter de empreendimento e traz consigo os vetores de futuro, de direção e de sentido definidos, de configuração desejável e de construção do novo.

Cultura organizacional, fundada em valores e propósitos convergentes, é condição primordial para a construção do projeto institucional. Essa cultura, definida a partir do estabelecimento da missão, é implementada através do alinhamento dos propósitos, políticas e prioridades que integram o planejamento estratégico. Os desdobramentos das ações levadas a efeito com a participação dos atores nas diversas instâncias da instituição, de forma indissociada ao alinhamento, abrangem as esferas de decisão e de execução. Alinhamento e desdobramento são implementados de forma concatenada e progressiva. A qualidade da participação dos atores da instituição é decorrência da nova cultura e gestão que se instauram na organização e do grau de comprometimento com a missão e as metas institucionais. Dessa forma, alinhamento e desdobramento tornam-se instrumentos imprescindíveis à gestão institucional eficaz e à consecução do seu projeto.

Exigências e implicações para a qualificação do gestor

O maior desafio a ser empreendido em relação à gestão diz respeito à qualificação do gestor, por duas razões. Primeiramente, porque o modelo e o processo de qualificação dos atuais gestores estão ancorados em parâmetros que não comportam as novas demandas institucionais e sociais; segundo, porque a gestão da educação, atualmente, tornou-se um dos principais fatores do desenvolvimento institucional, social e humano.

Os novos cenários e demandas que vêm sendo esboçados pela sociedade exigem profunda revisão dos processos de formação dos gestores educacionais. Diante disso, é importante indagar que perfil de gestores de instituições educacionais é requerido

frente a uma realidade com expressivo grau de dinamismo e de interação social? Que parâmetros conceituais e programáticos contribuirão para uma qualificação e formação efetivas?

Uma proposta, ainda que incipiente, aponta as seguintes exigências e recomendações em relação à qualificação dos gestores:

a) Formação básica sólida em educação, compreendendo o domínio das ciências que lhe dão fundamentação.

b) Qualificação científica e técnica em gestão de instituições.

c) Formação continuada, visando associar conhecimentos e experiências, e aprimorar o desempenho pessoal e institucional.

Constituem vetores desse processo de qualificação as concepções de educação que visam à formação para a autonomia das pessoas e das instituições; a visão de futuro e de empreendedor; a formação para a gestão centrada na liderança e nos processos de coordenação de instituições educacionais.

Considerações finais

A gestão de instituições educacionais é um empreendimento que desafia seus gestores, organismos públicos e privados e comunidades, com quem elas estabelecem constantes interações. Os quadros de referência e a cultura organizacional geram dinâmicas e ritmos próprios, nem sempre sintonizados com as situações e

expectativas intrínsecas e extrínsecas de cada instituição. Essa diversidade de perfis e de ritmos requer dos gestores educacionais fundamentação científica e profissional, aliada à flexibilidade e atenção à realidade na qual cada instituição está inserida.

A idéia de gestão contém a concepção de coordenação e de participação. A participação constitui um dos componentes indispensáveis da gestão, particularmente quando ela é fruto do quadro de valores dos atores da instituição e da sua atuação responsável. A diversidade de formas de participação e a intensidade com que ela é exercida correspondem ao grau de identificação e de comprometimento dos integrantes com a missão e o projeto da instituição. A solidariedade, a reciprocidade e o compromisso são valores que justificam a participação no processo de gestão. A formação dos gestores da educação é um processo que requer qualificação e aperfeiçoamento continuados, cuja eficácia do desempenho corresponde à missão, propósitos e metas definidos pela instituição.

O alinhamento da missão e das políticas da instituição e o desdobramento dos programas pelos atores nos diversos segmentos requerem dos gestores sólida formação em liderança e capacidade de coordenação na implementação do projeto. A gestão centrada na coordenação e na liderança e a conjugação de esforços no desenvolvimento do projeto institucional constituem fatores de eficácia e de relevância dos programas da instituição, em relação aos seus propósitos ante a comunidade externa.

Gestão Democrática da Educação para uma Formação Humana: conceitos e possibilidades

Naura Syria Carapeto Ferreira

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); professora da Universidade Tuiuti do Paraná, onde coordena o Programa de Pós-Graduação em Educação.

O desenvolvimento do homem se opera através de sua atividade, a qual está sujeita a leis objetivas de diferentes tipos: a atividade científica, aos imperativos da verdade; a atividade técnica, aos imperativos da ciência; a atividade artística, aos imperativos do aperfeiçoamento, enquanto a atividade econômica está sujeita aos imperativos das forças produtivas e das relações sociais. Nada pode ser discricionário, nada pode resultar da arbitrariedade humana.

Bogdan Suchodolski

A gestão democrática da educação é, hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização. Todavia, ainda muito se tem por fazer, pois, como nos ensina Dourado (1998, p. 79):

...convivemos com um leque amplo de interpretações e formulações reveladoras de distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos de racionalização e participação, indo desde posturas de controle social (qualidade total) até perspectivas de participação efetiva, isto é participação cidadã.

Muito se tem ainda que construir para que este valor, já historicamente universal, possa ser realidade na consubstanciação de uma sociedade verdadeiramente humana, onde todos tenham as possibilidades de “desenvolver-se como seres humanos fortes intelectualmente, ajustados emocionalmente, capazes tecnicamente e ricos de caráter” (Ferreira, 1998, p. 113).

Sabemos que vivemos um mundo de violência e grandes contrastes, de anarquia econômica, política e social que tem acirrado de maneira avassaladora o individualismo em âmbito pessoal e institucional. Sabemos, também, que queremos um mundo mais justo e humano, onde a equidade, a solidariedade e a felicidade existam em todos os espaços e para todas as pessoas. As lutas da sociedade civil organizada têm se movido entre estes dois movimentos contraditórios buscando uma direção que norteie a construção deste tão almejado mundo novo. A sociedade civil organizada tem lutado para que, nas condições contraditórias em que vivemos, se dê uma direção precisa, através das políticas públicas e da gestão da educação, no sentido de tornar este mundo mais participativo, mais justo e mais humano. Todavia, se muito temos avançado no terreno das lutas, muito temos ainda de avançar e construir nesta trajetória histórica de nossas pretensões. Nessa direção é que nos propomos a algumas análises que, penso, reforçarão este objetivo, tendo como contraponto as constatações e determinações conjunturais em que vivemos.

Com este intuito, pretendo pontuar alguns conceitos que, no meu entendimento, fundamentam a compreensão e a prática da gestão democrática da educação comprometida com a formação de homens e mulheres autônomos, orgânicos, competentes e capazes de dirigir seus destinos, o destino das instituições e da nação, na complexidade do mundo globalizado.

Refletindo conceitos fundamentais

Constituindo-se um princípio constitucional,¹ sacramentado na Carta Magna da Educação,² a gestão democráti-

¹ Capítulo III, Seção I, Art. 206, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.

² A Lei nº 9.394/96 ratifica no Título II – dos Princípios e Fins da Educação Nacional, Art. 3º, inciso VIII e no Art. 14, reitera o princípio constitucional da gestão democrática da educação, princípio, este, que perpassa todo o texto da Lei.

ca da educação tem sido examinada, discutida, defendida e explicitada³ através de ampla produção de intelectuais no Brasil e no mundo.

Tomando como referência a produção existente e os estudos desenvolvidos sobre a gestão democrática da educação, parto da seguinte questão: até que ponto as políticas públicas e a gestão da educação têm garantido, concretamente, a todos os cidadãos, as mesmas oportunidades de ensino e possibilidades de aprendizado, a fim de garantir a formação integral necessária ao homem e à mulher brasileiros, no sentido de possibilitar-lhes a plena participação na sociedade como seres que têm, não só o direito mas as condições necessárias para decidir sobre os destinos das instituições, da nação e de suas próprias vidas? Como podem os homens e as mulheres que formamos através da educação – a única área profissional que lida com a formação humana – viver, no mundo hodierno, suas existências e sua profissão criativa e competentemente, sem que a gestão da complexidade e da incerteza seja fator de angústia, mas de fascínio pelo imprevisível? Não é muito difícil responder com exatidão. A igualdade de oportunidades na educação, no Brasil, apesar da luta dos educadores e da sociedade civil organizada, não passou, ainda, de um princípio liberal que sequer se efetivou. A “igualdade de oportunidades” apóia-se na categoria básica do liberalismo – o individualismo – sobre a qual se constroem todas as demais.

³ Dentre esta vasta produção nacional, destaco os trabalhos de Arroyo (1979); Maia (1983); Marés (1983); Zabot (1984); Madeira (1987); Aguiar (1987); Garcia (1987); Luce (1987); Félix (1987); Singer (1998); Góes (1992); Castro (1991); Paro (1986, 1987, 1992, 1995b, 1997, 1998, 1999a, 1999b, 1999c); Wittmann (1987, 1991); Wittmann, Cardoso (1993); Gracindo (1995); Urzua, Puelles (1997); Romão (1997); Weber (1991, 1998); Dourado (1991, 1993, 1998); Fiori (1995); Oliveira (1997); Gutierrez, Catani (1998); Soares, Bava (1998); Ferreira, (1997, 1998b, 1999); Oliveira (1993); Diniz (1997); Costa (1997); Sander (1995); Krawczyk (1999). Na literatura internacional, saliento Dewey (1966); Fernandes (1985); Ball (1989, 1993); Fell (1992); Lima (1992); Goodman (1992); Galego (1993); Barroso, Sjorslev, 1991; Barroso (1995a, 1995b, 1996, 1997); Apple, James (1997); Novak (1994); Canário (1995); Pereyra (1996); Sehr (1997); Bigelow (1997), entre tantos outros.

Antagônico, exclusivo e excludente, o individualismo se constitui o único princípio da ideologia liberal que se desenvolveu e instalou na sociedade humana, acirrando-se com intensidade voraz no mundo hodierno, nos seres humanos e nas instituições. O individualismo, cujas coordenadas filosóficas podem ser encontradas na Renascença, pulveriza as necessidades políticas e sociais e condiciona, em função do indivíduo, a transformação das instituições e das finalidades coletivas. Ao se apoderar do individualismo, o liberalismo clássico formula ideologicamente seus princípios (o individualismo, a igualdade, a propriedade, a segurança e uma nova concepção de justiça) e suas tarefas.⁴

A igualdade de oportunidades, que tem sua raiz de compreensão no liberalismo clássico, é entendida e desenvolvida como uma forma jurídica cujo conteúdo é a liberdade. A igualdade liberal é inseparável da liberdade, como matéria da forma, e se reduz ao direito igual de cada homem à liberdade, constituindo-se uma pura categoria formal, não podendo, por ela mesma afirmar nenhuma realidade. Como afirma Horta (1983), a igualdade estabelece a identidade universal entre os homens, mas somente em direito. Afirmando a igualdade entre os homens no direito à liberdade, o liberalismo não lhes nega o direito ou poder de se diferenciar e de atualizar as diferenças individuais; ele deixa intacta, e mesmo fortalece a vontade de domínio dos indivíduos e legitima seu direito a receber, como resultado da competição pela vida, as recompensas que lhe cabem.

⁴ Horta (1983) explica que “Este processo, que se faz pelos caminhos tortuosos do absolutismo político e do mercantilismo econômico, pode ser esquematizado em três movimentos necessários e interligados, que marcam a caminhada para o individualismo liberal: 1) o Estado, com sua racionalidade e suas finalidades seculares, substitui a Igreja como agente de disciplina social; 2) o indivíduo se afirma, domina o Estado, impõe-lhe os limites precisos dos direitos naturais e, sem destruir o poder político, toma a seu cargo a ordem social; 3) a relação indivíduo-sociedade é restaurada com base no postulado da identidade dos interesses individuais e dos interesses coletivos, que afirma ser os interesses particulares criadora do bem comum”.

Desta forma, a igualdade diante da lei, a igualdade de direitos se completa pela “igualdade de oportunidades”, isto é, pela abolição das restrições legais à livre competição dos indivíduos. A igualdade de oportunidades significa que ninguém deve ser impedido, pelo poder político ou jurídico, de desenvolver suas faculdades, suas tendências, sua personalidade. Ela constitui-se um apelo à afirmação das diferenças nas atividades dos indivíduos, a um “reconhecimento explícito das diferenças econômicas e sociais que emergem da identidade dos homens aos olhos da lei. Com esta mesma estrutura conceitual, sob novas roupagens e um novo paradigma, o neoliberalismo hoje, sustentado pela doutrina de Keynes (apud Dillard, 1986) e Hayek (1986), defende a economia de mercado e a liberdade de iniciativa econômica que, de uma forma ou de outra, está sendo preservada nas pessoas individuais dos possuidores.

Desta forma, a igualdade política e jurídica se mede pela desigualdade social. Implicando a ausência de todo o igualitarismo social e justificando o individualismo, a igualdade liberal pode servir de base para uma crítica dos privilégios estabelecidos e das convenções, mas nunca de ponto de partida para uma reforma social. Ao separar totalmente o direito à liberdade e à igualdade do exercício existencial deste direito, o liberalismo, ao mesmo tempo que afirma a democracia, se opõe a ela, visto que a igualdade política, a igualdade formal, ao produzir a desigualdade social, produz as condições da abolição de toda possibilidade de igualdade real (Horta, 1983, p.195-201).

Igualdade de oportunidades para a democracia significa igualdade de possibilidades reais para todos que são desiguais e, como tal, necessitam de todas as possibilidades diferenciadas para se desenvolverem. Significa compreender o respeito que todos os seres humanos devem merecer por parte do poder público, das instituições e de todos, reciprocamente, no sentido de possibilitar seu desenvolvimento como pessoa humana. Significa entender que o ser humano é o único ser vivo que se desenvolve historicamente através de sua participação na criação do mundo objetivo e por esta razão não pode ser relegado à mera situação de

receptor e sim de ator e sujeito. Significa compreender o que Suchodolski (1977, p. 61) nos afirma na epígrafe deste texto: o desenvolvimento do homem se opera através de sua atividade, de sua participação, a qual está sujeita a leis objetivas que só serão captadas vivendo a experiência da construção do mundo objetivo onde vive. Para tanto, é necessário que os homens e as mulheres possam se sentir audazes e possam exercitar a criatividade no seio da sociedade. O desenvolvimento humano se dá através de atos inovadores, de novas idéias, de novas formas sociais que despertam novas necessidades e abrem novas possibilidades de ação. A viabilidade de tal compreensão só é possível mediante a gestão democrática da educação, no seu amplo sentido e abrangência, pois só ela permite o construto da participação coletiva por meio da criação e/ou aperfeiçoamento de instrumentos que impliquem a superação das práticas autoritárias que permeiam as práticas sociais e, no bojo dessas, as práticas educativas.

Como produto das relações sociais, o homem e a mulher se desenvolvem numa dupla dimensão: agindo sobre o meio, a partir dos imperativos da realidade objetiva, independente dos indivíduos e por eles criada e, ao mesmo tempo, ousando rechaçar as realizações e formas de produção humana já superadas. É a compreensão dessa dupla dimensão que possibilita, ao oferecer horizontes, dinamizar a atividade social humana vinculada às transformações das forças produtivas, necessidades e aspirações do conjunto da sociedade; e essa é a dupla dimensão que possibilita revolucionar as instituições e formas sociais existentes, assim como a consciência social ligada às mesmas. É essa dupla dimensão que possibilita o desenvolvimento da cidadania em cada homem e mulher. A cultura é, pois, uma criação do homem, resultante da complexidade crescente das operações de que se mostra capaz no trato com a natureza material e da luta a que se vê obrigado para manter sua subsistência. É o processo pelo qual o homem transforma a natureza e, através dessa transformação, constrói-se enquanto homem. Nesse processo, atuando coletivamente, vai humanizando a natureza e humanizando-se como ser humano (Ferreira, 1999,

p. 67). “Agindo sobre a natureza, ou seja trabalhando, o homem vai construindo o mundo histórico, vai construindo o mundo da cultura, o mundo humano” (Saviani, 1991, p. 96). Todavia, esta não é uma atividade que possa ser realizada no isolamento, através da “livre iniciativa”. É uma atividade que só pode se realizar no seio da sociedade em conjunto com os demais seres humanos, em coletividade.

O homem transforma a natureza ao mesmo tempo em que se relaciona com os outros homens, na organização das instituições que vão acolhê-los e que deverão geri-los. Isto explica o fato de que, para realizar-se, o homem necessita não só do trabalho, como atividade material humana, mas de organizar-se coletivamente, institucionalmente, participar, associar-se para analisar e decidir. Surge daí a necessidade da participação, que é sempre uma participação política, visto que envolve interesses e organização da sociedade, e que, associada à formação de qualidade, vai possibilitar o exercício da cidadania.

O termo participação é analisado por Bobbio (1991, p. 888-889) que considera haver três formas ou níveis de participação política que merecem ser esclarecidos. A primeira forma, ele designa com o termo *presença*, forma menos intensa e mais marginal de participação, pois trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, a exposição voluntária a mensagens políticas, situações em que o indivíduo não põe qualquer contribuição pessoal. A segunda forma é designada com o termo *ativação*. Aqui o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente, de que é incumbido de vez em quando, ou que ele mesmo pode promover. O termo *participação*, tomado em sentido estrito, é definido para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esta contribuição, ao menos no que respeita à maior parte dos cida-

dãos, só poderá ser dada de forma direta em contextos políticos muito restritos; na maioria dos casos, a contribuição é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente, isto é, do pessoal investido de poder por certo período de tempo para analisar alternativas e tomar decisões que vinculem toda a sociedade.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.

Talvez se possa dizer que o conteúdo relevante desta relação está na descoberta de que o cerne da participação é a educação, se a compreendermos como arte maiêutica de motivar a construção própria do sujeito social. Desta forma, chegamos também a entender o vínculo da educação com a emancipação. Em processos emancipatórios, a peça-chave é sempre o sujeito social que assim se entende e como tal realiza sua própria emancipação. Contribuem neste processo todos os agentes externos que são indispensáveis, mas apenas instrumentais, como o educador frente ao educando. Na relação autoritária, fabrica-se o “obediente”, o “submisso”, o “discípulo” para copiar e imitar; na relação crítica emancipadora, motiva-se a formação do “novo mestre” capaz de dotar-se de projeto próprio de desenvolvimento.

Não há como “substituir” a iniciativa própria de quem pretende emancipar-se. Ninguém emancipa ninguém, a não ser que este alguém se emancipe. Não se dispensa o “educador”, mas o seu papel essencial é subsidiar, apoiar, instrumentalizar, motivar, nunca impor, decidir, comandar. Daí a importância do planejamento participativo, caracterizado como aquele processo que começa pela tomada de consciência crítica que evolui para a formulação de projeto próprio de enfrentamento dos problemas conscientizados e sublima-se no reconhecimento da necessidade de organizar-se de modo competente.

O educador não tem como função “capitanear” as coisas, decidir pelos outros, antecipar-se às iniciativas dos outros. Sua

função é de “educador” *stricto sensu*, ou seja, “motivador insinuante”. Introduz-se aí a questão comunitária que se constitui no lugar próprio da organização da cidadania consciente, produtiva. Participação comunitária é o nome que se pode dar ao controle democrático organizado pelas bases, de baixo para cima, exigindo sujeitos sociais plenos no exercício de sua cidadania. Este é o cerne da questão: a conquista emancipatória e organizada que frutifica sobretudo na competência histórica de controlar democraticamente o Estado e as instituições.

O desafio mais importante – e aí aparece o papel da educação – está em arrematar todas as forças no sentido de preservar e cultivar a emancipação contra os riscos de manipulação.

Tendo presente o contexto no qual emerge a ação institucional compartilhada e destacando que ela expressa a responsabilidade conjunta de diferentes instâncias e setores da escola, em todos os seus níveis de ensino, em face da formação do cidadão, do homem e da mulher, avoco Touraine (1997, p. 212-233), que nos fala do confronto da “desmodernização” e da *recomposição do mundo*, quando se refere ao sujeito, como uma obra que consiste em reunir o que foi separado, em reconhecer o que foi recalcado ou reprimido, em tratar como parte de nós mesmos o que rejeitamos como estrangeiro, inferior ou tradicional. Trata-se de ir muito além do simples diálogo das culturas. Trata-se da construção, pela comunicação entre elas, de *um sujeito humano*, cujo monumento nunca se acabará e do qual, conseqüentemente, ninguém (indivíduo, sociedade ou cultura) poderá se dizer porta-voz ou representante privilegiado. Desta forma, o tema do *multiculturalismo* se coloca num sentido vago demais se não for pensado no marco mais amplo da *recomposição do mundo*. Não pode ser reduzido a um simples pluralismo sem limite. Ao contrário, deve ser definido como a busca de uma comunicação e integração parcial entre conjuntos culturais há muito tempo separados, como foram os homens e as mulheres, as crianças e os adultos. A vida de uma sociedade multicultural se organiza em torno de um duplo movimento de emancipação e comunicação na busca de *recomposição do mundo*.

Na tentativa de definir escolas democráticas, Apple e Beane (1997, p. 20) falam de democracia como um movimento em construção que resulta de tentativas explícitas de educadores para pôr em prática acordos e oportunidades que darão vida à democracia. Esses acordos e oportunidades envolvem duas linhas de trabalho. Uma é criar estruturas e processos democráticos, por meio dos quais a vida escolar se realize. A outra é criar um currículo que ofereça experiências democráticas aos jovens. Na tentativa de pensar e definir gestão democrática da educação para uma formação humana, acrescento: contemplar o currículo escolar com conteúdos e práticas baseadas na solidariedade e nos valores humanos que compõem o construto ético da vida humana em sociedade. E, como estratégia, acredito que o caminho é o *diálogo*, quando o reconhecimento da infinita diversidade do real se desdobra numa disposição generosa de cada pessoa para tentar incorporar ao movimento do pensamento algo da inesgotável experiência da *consciência dos outros*.

Finalizando com as possibilidades

Entendo que a gestão democrática da educação para uma formação humana necessita revalorizar o conhecimento-empowerment de que nos fala Santos (1991, p.4-18), e que significa transformar a solidariedade em saber-poder hegemônico. É a revalorização da solidariedade como forma de saber.

O conhecimento-empowerment, enquanto ética, assenta-se na solidariedade concebida como criação incessante de subjetividade e de intersubjetividade. A ética liberal da modernidade é uma ética antropocêntrica, individualista, baseada na identificação fácil e conveniente do seu eu e somente “eu”. Confinada ao espaço contíguo e ao tempo imediato, a ética liberal opera por seqüências lineares: um autor, uma ação, uma consequência. O novo saber tem de ser outra ética diferente dessa. O princípio da responsabilidade a ser instituído não pode assentar em seqüências lineares, pois vivemos numa época em que é cada vez mais difícil determinar quem são os agentes, quais são as ações e quais as consequências. Assen-

tará no cuidado que nos põe no centro de tudo o que acontece e que nos faz responsáveis pelo outro, que pode ser um ser humano, um grupo social, um objeto, um patrimônio, a natureza, o outro que pode ser nosso contemporâneo mas que será cada vez mais um outro, futuro, cuja possibilidade de existência temos de garantir no presente, nos responsabilizarmos e nos compromissarmos. Precisamos de uma nova ética que não seja antropocêntrica nem individualista, que busca a responsabilidade por consequências imediatas. É uma responsabilidade com o hoje pelo futuro, um futuro que tem que ser garantido contra o utopismo automático da tecnologia e que por isso tem de ser pensado fora da idéia do progresso. Tem de ser pensado no interior de um novo paradigma social, o paradigma da sobrevivência alargada, que se realiza no exercício da ampla solidariedade. A responsabilidade fundamental está em criar a possibilidade de haver responsabilidade, criar possibilidade de compreensões que possibilitem assumir compromissos. Mais do que nunca se percebe a importância do conhecimento enquanto mote propulsor da emancipação humana.

O conteúdo da nova ética reside em esta pressupor uma responsabilidade coletiva e em nos tornar coletivamente responsáveis por algo que nem sequer podemos prever. Reside, ainda, no fato de pôr termo à reciprocidade da ética liberal individualista, ou seja, à idéia de que só é possível conceder direitos a quem tem deveres. Pelo novo princípio da responsabilidade, tanto a natureza, quanto o futuro têm direitos sobre nós, sem que tenham deveres correspondentes.

O novo saber será também uma nova política. Se a nova ética se assenta na solidariedade e na nova responsabilidade, a nova política se assenta na participação. O conhecimento-empowerment pressupõe, ao contrário, uma repolitização global da vida coletiva.

A participação política que constitui o conhecimento-empowerment, abrange, de modos diferentes, todos os

espaços de prática social e o seu princípio é o da democracia sem fim. Assim como a solidariedade é um processo de subjetivação e de intersubjetivação, a participação é um processo de democratização emancipatória na conquista incessante de espaços novos e de formas novas de cidadania individual e coletiva.

A gestão democrática da educação, na complexidade do mundo atual, implica colocar a educação a serviço de novas finalidades, a fim de se poder, na tentativa de superar tudo o que tem corroído a humanidade neste quadro de caos e de barbárie em que vivemos, construir um futuro mais compromissado com toda a humanidade.

A emancipação humana se conquista na solidariedade e na participação que o conhecimento-emancipação é capaz de construir. O conhecimento-emancipação é assim um processo incessante de criação de sujeitos capazes de reciprocidade, capazes de diálogo, de participação consciente. Urge reforçar e reconstruir incessantemente a gestão democrática da educação, em todo o amplo espaço público e educacional, comprometida com a formação de homens e mulheres competentes e capazes de construir, através da participação, sua autonomia, como seres humanos, realizados e felizes.

Referências bibliográficas

- APPLE, M., BEANE, James. (Org.). *Escolas democráticas*. São Paulo : Cortez, 1997.
- BOBBIO, N. *Dicionário de Política*. Brasília : Ed. da UnB, 1991.
- DILLARD, D. *A teoria econômica de John Maynard Keynes*. São Paulo : Pioneira, 1986.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares : política e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da Educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortez, 1998.
- FERREIRA, N. S. C. A gestão da Educação e as políticas de formação de profissionais da educação : desafios e compromissos. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da Educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortez, 1998.

- FERREIRA, N. S. C. O individualismo na contemporaneidade e os compromissos da gestão da Educação. In: SERRA, Carlos (Org.). *Tradição, modernidade e as veredas da mestiçagem*. Maputo : Ed. da Universidade Eduardo Mondlane, 1999.
- HAYEK, F. A. *A desestatização do dinheiro*. Rio de Janeiro : Instituto Liberal, 1986.
- SANTOS, B. *A transição paradigmática : da regulação à emancipação*. Coimbra : Oficina do CES, 1991.
- SAVIANI, D. *Pedagogia histórico-crítica*. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1991.
- SUCHODOLSKI, B. *La educación humana del hombre*. Barcelona : Laia, 1977.
- TOURAINÉ, A. *Poderemos viver juntos?* Petrópolis : Vozes, 1997.

Referências bibliográficas citadas na nota de rodapé nº 3

- AGUIAR, M. A. Gestão democrática da Educação : alguns desafios. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- ALMEIDA, M. Z. et al. *Gestão da Educação : algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília : Associação Nacional de Profissionais da Educação/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1995.
- APPLE, Michael, JAMES, Beane. *Escolas democráticas*. São Paulo : Cortez, 1997.
- ARROYO, M. G. Administração da Educação, poder e participação. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 1, n. 2, jan. 1979.
- BALL, S. J. La gestión como tecnología moral. In: BALL, S. J. (Comp.). *Foucault y la educación : disciplinas y saber*. Madrid : Morata, 1993.
- . *La micropolítica de la escuela : hacia una teoría de la organización escolar*. Barcelona : Paidós, 1989.
- BARROSO, J. *A Administração da Educação : os caminhos da descentralização*. Lisboa : Colibri, 1995a.

- BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa : Editorial do Ministério da Educação, 1997.
- . O estudo da autonomia da escola : da autonomia decretada à autonomia construída. In: BARROSO, J. *O estudo da escola*. Porto : Porto Editora, 1996.
- . *Para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola*. Lisboa : Instituto de Inovação Educacional, 1995b.
- BARROSO, J., SJORSLEV, S. *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze estados membros da comunidade europeia*. Lisboa : Unidades Portuguesa e Dinamarquesa da Eurydice, 1991.
- BIGELOW, B. et al. *Rethinking our classrooms : teaching for equity and justice*. Milwaukee, WI : Rethinking Schools Limited, 1997.
- CANÁRIO, R. A gestão como meio de inovação nas escolas. In: NÓVOA, A. *As organizações escolares em análise*. Lisboa : D. Quixote, 1995.
- CASTRO, M. L. S. et al. Eleições de diretores : a experiência do estado do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 7, n. 1/2, jan./dez. 1991.
- COSTA, V. L., MAIA, E. M., MANDEL, L. *Gestão educacional e descentralização : novos padrões*. São Paulo : Cortez; Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1997.
- DEWEY, J. *Democracy in Education : an introduction to the philosophy of Education*. New York : The Free Press, 1966.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado : os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E., AZEVEDO, S. (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília : Ed. da UnB, 1997.
- DOURADO, L. F. Administração escolar na escola pública : perspectivas de democratização da gestão. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 14/15, n. 1/2, 1991.
- . Eleições de diretores, um processo em curso na Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, Goiás. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 9, n. 2, jul./dez. 1993.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares : políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. C. *Gestão democrática da educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortes, 1998.
- FÉLIX, M. F. Administração educacional e os desafios da gestão inovadora. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 7, n.1/2, jan./dez. 1991.
- . *Administração escolar : um problema educativo ou empresarial?* São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1984.
- . *Administração escolar : um problema educativo ou empresarial?* *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- FELL, C. *Project for democratic classroom course*. St. Louis : Maryville University, 1992. (Reflections).
- FERNANDES, A. S. A gestão democrática das escolas : notas sobre a experiência das escolas secundárias portuguesas após a Revolução do 25 de Abril. *O ensino*, n. 11-13, p. 77-83, 1985.
- FERREIRA, N. S. C. Education technology and professional in Brazil : his or her formation and the possibility of human culture. *Bulletin of Science Technology & Society*, v. 19, n. 3, June, 1999.
- . Gestão da Educação e formação humana : um projeto pedagógico coletivo. *Comunicações*, Caderno do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unimep, Piracicaba, v. 4, n. 2, p. 43-51, nov. 1997.
- . Gestão da Educação, formação humana e projeto pedagógico : uma construção coletiva. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 14, n. 1, jan./jun. 1998a.
- FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da Educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortez, 1998b.
- FIORI, J. L. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 43, 1995.

- FRANCO, M. E. *Diretrizes metodológicas para a segunda fase, março a junho de 1997, experiências inovadoras e/ou exitosas em Administração da Educação*. Brasília : Anpae/Programa de Pesquisa, 1997. Mimeo.
- GALEGO, F. *Gestão e participação numa escola secundária*. Lisboa : Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 1993.
- GARCIA, W. E. Notas sobre a crise da gestão educacional. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- GÓES, M. A função social do diretor da escola pública, eleito pelo voto direto. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 8, n. 1, jan./jun. 1992.
- GOODMAN, J. *Elementary schooling for critical democracy*. Albany, NY : State University of New York Press, 1992.
- GRACINDO, R. Gestão para a qualidade; uma construção social coletiva. In: ALMEIDA, M. Z. et al. *Gestão da educação : algumas experiências do Centro-Oeste*. Brasília : Anpae/Inep, 1995.
- _____. *O escrito, o dito e o feito : educação e partidos políticos*. Campinas : Papyrus, 1994.
- GUTIERREZ, Gustavo L., CATANI, Afrânio M. Participação e gestão escolar : conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura S. C. *Gestão democrática da educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortes, 1998.
- HORTA, J. S. B. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (Org.). *Filosofia da educação brasileira*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1983.
- KRAWCZYK, N. A gestão escolar : um campo minado : análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 67, ago. 1999.
- LIMA, Licínio. *A escola como organização e participação na organização escolar*. Braga : Universidade do Minho, 1992.
- LUCE, M. B. M. Administração da Educação : polêmicas e ensaios da democratização. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- MADEIRA, V. P. C. Administração da Educação, hoje : o desafio da transição a nível de ensino superior. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- MAIA, E. M. Eleições e democracia. *Ande*, São Paulo, n. 8, 1983.
- MARÉS, C. Eleições de diretores e democracia na escola. *Ande*, São Paulo, v. 3, n. 6, 1983.
- NOVAK, J. M. *Democratic teacher education : programs, processes, problems, and prospects*. New York : State University of New York, 1994.
- OLIVEIRA, D. A. (Org.). *Gestão democrática da educação : desafios contemporâneos*. Petrópolis : Vozes, 1997.
- OLIVEIRA, R. P. de. *A organização do trabalho como fundamento da administração escolar : uma contribuição ao debate sobre a gestão da escola*. São Paulo : FDE, 1993. (Série Idéias, 6).
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar : introdução crítica*. São Paulo : Cortez/Autores Associados, 1986.
- _____. Cidadania, democracia e educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE REORIENTAÇÃO CURRICULAR, 1., 1999, Blumenau. *Anais...* Blumenau : Prefeitura Municipal/Universidade Regional de Blumenau, 1999a.
- _____. *Eleição de diretores*. Campinas : Papyrus, 1996.
- _____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. da (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis : Vozes, 1998.
- _____. Gestão da escola pública : alguns fundamentos. In: SUBSÍDIOS para os encontros regionais. São Paulo : Apeoesp, 1995a. (XIV Congresso Estadual de Educação).
- _____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo : Ática, 1997.
- _____. Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre gestão e o papel da escola básica. In: FERRETTI, C. (Org.). *Trabalho, formação e currículo : para onde vai a escola?* São Paulo : Xamã, 1999b.
- _____. *Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública*. São Paulo : FDE, 1992. (Série Idéias, n. 12).
- _____. Políticas educacionais; considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: REUNIÃO ANUAL

- DA ANPED, 22., 1999, Caxambu. *Anais do GT Estado e Política Educacional*. Caxambu (MG), 1999c.
- PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. São Paulo : Xamã, 1995b.
- . A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, 1987.
- PAIVA, V. O mundo em mudança : deslocamento temático no final do século e convivência com a incerteza. *Contemporaneidade e Educação*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 6, 2º sem. 1999.
- PEREYRA, M. et al. (Comp.). *Globalización y Descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona : Pomares-Corredor, 1996.
- ROMÃO, J. E. Gestão democrática do ensino público : condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, M., ROMÃO, J. E. (Org.). *Autonomia da escola* : princípios e propostas. São Paulo : Cortez, 1997.
- SANDER, B. *Gestão da Educação na América Latina* : construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP : Autores Associados, 1995.
- SEHR, D. T. *Education for public democracy*. Albany, NY : State University of New York Press, 1997.
- SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J., BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo : Cortez, 1998.
- SOARES, J., BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo : Cortez, 1998.
- STOER, S. R. Construindo a escola democrática através do campo da recontextualização pedagógica. *Educação, sociedade e culturas*, n. 1, p. 98-109, set. 1994.
- URZÚA, R., PUELLES, M. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais – OEI. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 100, p. 134-146, 1997.
- WEBER, S. *Democratização, educação e cidadania*. São Paulo : Cortez, 1991.
- . Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 103, p. 5-13, mar. 1998.
- WITTMANN, L. C. Administração da educação hoje : ambigüidade de sua produção histórica. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- . A base das experiências da gestão inovadora no processo educacional : sua base material e histórica. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 60-78, jan./dez. 1991.
- WITTMANN, L. C., CARDOSO, J. *Gestão compartilhada na escola pública* : o especialista na construção do fazer saber fazer. Florianópolis : Aesc/Anpae, 1993.
- ZABOT, N. Eleições para diretores escolares : uma importante conquista democrática. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 2, n. 1, jan./jun. 1984.

COSTA, Vera Lúcia Cabral, MAIA, Eny Marisa, MANDEL, Lúcia Mara. *Gestão educacional e descentralização* : novos padrões. São Paulo : Cortez, Fundap, 1997.

Uma pesquisa desenvolvida pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) sobre experiências de descentralização na gestão educacional resultou no livro *Gestão Educacional e Descentralização*, organizado por Vera Lúcia Cabral Costa, com a colaboração de Eny Marisa Maia e Lúcia Mara Mandel. A pesquisa *Mudanças nos Padrões de Gestão Educacional no Contexto do Processo de Descentralização* foi financiada pela Fundação Ford e coordenada pelo Centro de Investigación y Desarrollo en Educación (Cide).

As autoras centram sua análise nos casos recentes dos Estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, em que, embora distintos, caracterizam-se como relativamente bem-sucedidos no atual panorama da educação brasileira. Minas iniciou uma reforma em 1991 para descentralizar a gestão e tornar as escolas mais autônomas e fortalecidas; o Rio Grande do Sul tem um processo de descentralização baseado em iniciativas dos próprios municípios, com o apoio e a liderança da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), ao contrário das outras experiências nacionais baseadas nas políticas e ações dos governos estaduais. O livro privilegia o estudo das repercussões, conseqüências e características dos processos vivenciados nos dois Estados.

No final, são explicitados alguns aspectos metodológicos que nortearam a investigação em cada um dos Estados e apresentadas as conclusões da pesquisa. Mas, o mais importante é que a leitura atenta das experiências de descentralização e desconcentração, descritas no trabalho, evidenciam sinais promissores de transformação dos padrões de gestão educacional. Segundo Vera Lúcia Cabral Costa, “trata-se de dois processos com origem, natureza e temporalidade completamente distintas. Têm em comum o objetivo de reverter o quadro dramático do ensino fundamental, respeitando especificidades locais, sejam elas associadas

ao próprio sistema de ensino ou aspectos mais gerais da organização da sociedade”. Mas, em ambos os casos, revelaram-se experiências inéditas que merecem ser conhecidas pelos gestores e educadores, pois oferecem rico material para o debate em torno da questão da educação pública no Brasil.

Revelou-se que esse processo depende de uma mudança de atitude dos agentes envolvidos, uma vez que, embora os procedimentos administrativos implementados tenham-se mostrado eficientes em impor à burocracia e a seu fluxo uma nova dinâmica, os indivíduos que nela atuam demandam mais tempo para incorporar as inovações e se adaptarem às novas configurações, gerando efeitos negativos como, por exemplo, o atraso de repasses de recursos a unidades descentralizadas e dificuldades na definição de papéis relativos ao apoio técnico.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática na educação* : atuais tendências, novos desafios. São Paulo : Cortez, 1998.

Um time de profissionais da educação que se dedica a reflexões sobre a questão da gestão democrática da educação, e que se propõe a expor e a discutir seus trabalhos de pesquisa, produziu um conjunto de cinco artigos organizados por Naura Syria Carapeto Ferreira e publicado em *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. Carapeto é professora da Universidade Tuiuti do Paraná e coordenadora do mestrado em Educação.

Os artigos “O reforço da autonomia nas escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal” (estudo encomendado pelo Ministério da Educação de Portugal), de João Barroso; “As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão” (baseado em pesquisas feitas na região metropolitana de Curitiba e em outros parques produtivos da Região Sul), de Acácia Zeneida Kuenzer; “Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades” (que enfoca a gestão das universidades públicas, particularmente nas paulistas Unicamp, USP e Unesp, de Gustavo Luís Gutierrez e Afrânio Mendes Catani; “A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão

da educação no Brasil” (elaborado a partir de mapeamento das modalidades de provimento ao cargo de diretor) de Luiz Fernando Dourado; e “A gestão da educação e as políticas de formação de profissionais da educação: desafios e compromissos” (que enfatiza as orientações da proposta emancipatória e solidária de Santos – 1991), de Naura Syria Carapeto Ferreira. Todos estes artigos têm como tônica a questão da democratização da gestão da educação e seu compromisso – na complexidade de um mundo globalizado, profundamente alterado em suas relações sociais, comunicacionais e de trabalho –, como mecanismo, segundo Ferreira, “capaz de promover e assegurar a capacitação das pessoas à participação efetiva na construção das instituições, da sociedade, de suas vidas e de um mundo mais humano”.

Ao trazer a colaboração de diversos autores nacionais e estrangeiros, a intenção do livro, de acordo com sua organizadora, é “revigorar o debate sobre o conhecimento científico da educação e sua gestão, a partir das necessidades sociais e educacionais contemporâneas”.

O livro apresenta uma análise de tendências e o apontamento de alternativas para um novo conhecimento emancipatório, participativo, solidário e democrático.

São analisadas as relações entre o Estado e as políticas públicas e as alterações nos padrões de intervenção estatal nas questões educacionais, que redirecionam as políticas públicas e fazem emergir novos mecanismos e formas de gestão, paralelamente a um alargamento e uma redefinição do conceito de escola, chegando a reconhecer a sua autonomia como condição de realização dos propósitos de promoção da formação democrática.

Tais questões remetem à análise da participação como condição de sua efetivação e que passa pelo exercício da capacitação crítica, internalização do processo de controle, o estabelecimento de controle *inter pares* e a apropriação dos conhecimentos necessários para que esta participação ativa se realize. Todas estas questões são analisadas num contexto mais amplo da sociedade brasileira e da nova realidade internacional, evidenciando-se tendências, contradições e rupturas paradigmáticas.

A gestão democrática é, pois, entendida como prática social e processo de aprendizado e de luta política que vislumbra a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizagem do próprio jogo democrático.

LÜCK, Heloísa, FREITAS, Kátia Siqueira de, GIRLING, Robert, KEITH, Sherry. *A escola participativa* : o trabalho do gestor escolar. Rio de Janeiro : DP&A, 1998.

Vem-se reconhecendo amplamente que a educação é um elemento fundamental no desenvolvimento social e econômico e que o ensino no Brasil – especialmente aquele oferecido por setores públicos – é insatisfatório diante dos padrões internacionais, tanto na sua quantidade, quanto na sua qualidade.

É nesse contexto que o livro *A escola participativa – o trabalho do gestor escolar*, conforme seu apresentador, Robert Verhine, “toma um significado especial”: Trata dos assuntos relacionados com a descentralização do sistema de ensino e da democratização da gestão escolar, fornecendo orientações teóricas e práticas para uma forma participatória de dirigir a escola, promotora da qualidade do processo ensino-aprendizagem. A democratização da gestão escolar representa um movimento já iniciado no Brasil há alguns anos, na tentativa de superar procedimentos tradicionais baseados no corporativismo e no clientelismo. O movimento tem produzido avanços significativos, tais como o envolvimento da comunidade escolar na seleção do diretor da escola, a implantação de conselhos escolares que possuem autoridade deliberativa e também poder decisório e o controle por parte da escola de recursos financeiros.

Estes processos estão ocorrendo no Brasil numa época em que estratégias similares para a democratização do ensino estão acontecendo em toda a parte da Terra. Estas tendências são alimentadas por uma busca mundial para uma participação maior em todos os aspectos do gerenciamento governamental e por um corpo crescente de pesquisa ci-

entífica confirmantes de que gestores que ativamente procuram resolver conflitos, promover consenso e envolver participantes nos processos decisórios, conseguem os melhores resultados, seja na escola, seja em qualquer outro tipo de organização social.

Quais as características de uma gestão escolar participativa? Quais as suas bases teóricas e como se pode implementá-las na realidade brasileira? Este livro aborda estas questões de uma maneira didática e acessível. Inicia-se com uma visão teórica do assunto e procede para uma discussão detalhada sobre tópicos concretos, tais como liderando e motivando a equipe escolar, solucionando problemas, tomando decisões e administrando o trabalho de pessoas. No decorrer da apresentação, é feita uma revisão da literatura pertinente, seguida de estudos de casos ilustrativos, oriundos de diversas partes do mundo, inclusive do Brasil, e da indicação de métodos e técnicas específicas que podem ser utilizadas pela equipe escolar.

Destacam-se, no livro, a orientação aos gestores, para a atuação democrática e a criação de ambiente participativo, construído pelo envolvimento, na tomada de decisão e na construção dos processos sociais e profissionais da escola, dos pais dos alunos e da comunidade. Muitos exemplos e narrativas de estudos de caso são apresentados para ilustrar os conceitos e princípios apresentados. Além do enfoque teórico-prático, o livro oferece vários estudos de caso brasileiros e internacionais sobre experiências bem-sucedidas de gestão escolar participativa. Tais exemplos e estudos de caso servem como demonstrativos dos efeitos positivos da gestão participativa e de seus desdobramentos. Os mesmos podem servir de inspiração e visualização desses processos. Eles não são guias, são muito mais fontes de orientação sobre formas desenvolvidas no cotidiano, por vários educadores, em escolas públicas, na busca de criar melhores ambientes educacionais.

Várias abordagens são analisadas e descritas no livro como, por exemplo, o papel do diretor como líder, estilos de liderança e seus desdobramentos em ação; a solução de problemas e o processo decisório na escola, pelo emprego de técnicas específicas; o processo de gestão de pessoas e o desenvolvimento profissional na escola.

Trinta e sete quadros sinópticos sintetizam grupos de informações, oferecendo ao leitor uma visualização rápida das proposições apresentadas pelo livro.

GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José (Org.). *Autonomia da escola : princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1997.

Onze textos, tendo como fio condutor a escola cidadã e a gestão democrática, são organizados pelos autores em torno dessa unidade temática. Segundo seu apresentador, Gaudêncio Frigoto,

Os textos reunidos procuram explicitar, de forma articulada, os elementos fundamentais da concepção da Escola Cidadã e os instrumentos mediante os quais se constrói o Projeto Político-Pedagógico que a viabiliza. Esta construção pressupõe uma orgânica articulação com a sociedade imediata – bairro ou comunidade local, vila, cidade – e vínculos mediatos com a esfera estadual, nacional e global. O ponto de partida da produção material da vida e da produção social do conhecimento, da cultura e da cidadania é sempre local. Este conjunto de relações, todavia, não pode fixar-se no local, sob pena de se tornar antidemocrático. O processo de humanização e a cidadania implicam a superação do localismo e do particularismo e, portanto, o estabelecimento de relações num âmbito nacional e global. Dentre os instrumentos ou estratégias de caráter imediato na relação escola-sociedade destaca-se a Carta Escolar, o Planejamento Coletivo e Socializado, a gestão democrática e elementos de manejo e controle democrático dos recursos destinados ao financiamento da educação.

“Mais do que nunca”, no contexto da sociedade brasileira, conforme analisado por Frigoto,

faz sentido falar-se e lutar-se por uma democracia e cidadania estatuintes, ativas e efetivas. A construção da Escola Cidadã pressupõe, concomitantemente, a construção de relações sociais efetivamente democráticas e equalitárias. Ou seja, a luta pela cidadania, no campo educacional, é a mesma luta pela cidadania que constrói a emancipação humana no conjunto das lutas sociais – pela terra, pela distribuição de renda e reforma agrária, pelo emprego e remuneração digna, pelo direito à saúde, educação, trabalho, seguro-desemprego e aposentadoria, etc. O principal desafio neste particular, para os educadores, é o de não transgredir no campo dos valores e no âmbito da leitura crítica da realidade. Se para os neoliberais, baseados na tese básica de seu pai maior Hayek, a igualdade e a democracia levam à servidão, e a liberdade do mercado é o valor essencial, para nós, é fundamental firmar como princípio básico universal a *igualdade, a solidariedade e a democracia efetiva*. Igualdade não quer dizer uniformidade, como quer fazer crer o neoliberalismo. Ao contrário, é a única autêntica diversidade. Neste sentido, o lema de Marx conserva hoje imensa atualidade e pluralidade: *a cada um, segundo suas necessidades, de cada um, segundo suas capacidades*.

A Escola Cidadã constitui-se, então, uma perspectiva unitária de sociedade e de educação. Unitário, ao contrário de uniforme e único, significa síntese do diverso. Esta diversidade, todavia, somente é democrática se as condições básicas, isto é, a materialidade objetiva e subjetiva de produção social da existência humana for efetivamente equalitária. A idéia de projeto de uma sociedade e educação unitária tem na sua base pressupostos ético-políticos, epistemológicos e político-pedagógicos.

No âmbito político, o pressuposto é de que é necessário distinguir as determinações e as mediações fundamentais de um determinado fenômeno, das secundárias. Ou seja, no processo histórico, necessitamos distinguir aquelas determinações que, se alteradas, modificam estruturalmente a natureza dos fatos ou das relações sociais, daquelas que alteram sem mudar sua essência estrutural.

No plano epistemológico, o pressuposto básico é de que a compreensão dos fatos e da realidade social implica articulá-los no âmbito de uma totalidade histórica. Na construção do conhecimento isto implica combatermos a fragmentação e o particularismo e no domínio curricular distinguir o que é o eixo básico de um campo de conhecimento, de problemas das mais diferentes ordens. Ao contrário da dispersão, o desafio é buscar núcleos que em sua unidade tenham o diverso. Isto vale também para a perspectiva de um curso, disciplina ou aula.

No plano político-pedagógico, o eixo da proposta de uma escola unitária cidadã funda-se na perspectiva que tem como centro os alunos como sujeitos sociais e as suas múltiplas necessidades, dimensões e diversidades. Isso requer que se parta da leitura das determinações concretas da própria realidade. Não é uma escola, portanto, que se organiza num ponto de partida arbitrário. O senso comum, a cultura, a vida, os valores, os saberes, e até mesmo os preconceitos dos diferentes sujeitos e grupos sociais são o ponto de partida para a organização da escola, do conhecimento e dos processos formativos. O ponto de chegada para as classes populares.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola* : artes e ofícios da participação coletiva. Campinas, SP : Papyrus, 1994.

A gestão participativa é considerada condição para o desenvolvimento da educação e sociedade democráticas. Sua con-

solidação na escola resulta de um processo intencional e árduo na busca de rompimento de relações de poder autoritárias, rígidas e burocratizantes. Esse processo tem como coordenadora a ação administrativa.

O livro busca elucidar o processo de democratização das relações administrativas na escola e sua articulação com a comunidade. Ele é resultado de um estudo de caso realizado pela autora, em unidade escolar pública de primeiro e segundo graus, no qual explora em profundidade o fenômeno da administração e participação da comunidade na gestão escolar, demonstrando o movimento do jogo de forças, que marca as manifestações de poder, seus sinais e significados.

A autora retrata o desenvolvimento do processo democrático que ocorre na escola onde é realizado o estudo, como uma construção no cotidiano escolar, envolvendo permanente reflexão a respeito de seus obstáculos e dificuldades naturais, bem como das potencialidades que se apresentam na realidade escolar-comunitária.

Em especial, são analisadas as práticas administrativas no cotidiano escolar, a postura do diretor na gestão democrática, a atuação da comunidade no processo educacional, a relação entre a escola e as determinações do sistema oficial de ensino.

O livro apresenta a gestão democrática como um processo que se constrói “pelo jeito de caminhar” e resulta em aprendizagens significativas por parte de todos que dele participam. O capítulo 6 do livro – *O aprendizado coletivo* – retrata como as aprendizagens de professores, alunos, funcionários, direção e comunidade permitiram ampliar os horizontes da participação e enriquecer as dimensões do cotidiano escolar. A construção coletiva é, por sinal, considerada como o pressuposto da democracia que se vem criando nas escolas, sendo observado que a mesma se dá mediante avanços e retrocessos próprios e naturais ao processo.

É analisado, ainda, que a gestão democrática não se constitui um processo fácil e espontâneo. Ela se desenrola numa dinâmica de relações de poder que, por vezes, pode entrar o avanço do processo.

Dinair Hora, nesta obra, descreve e analisa as práticas administrativas desenvolvidas numa escola que tem relação articulada com a comunidade, sendo esta condição o fator determinante de sua seleção para o estudo de caso realizado. No decorrer de seu estudo, verifica as contribuições que a relação escola-comunidade oferece à gestão do processo educacional, como também identifica os compromissos que uma postura democrática com participação comunitária exige do diretor escolar, dentre outros aspectos.

São reveladas, através do estudo do cotidiano escolar, as múltiplas facetas das práticas administrativas desenvolvidas na escola objeto do estudo, revelando suas potencialidades e seus obstáculos, cujo enfrentamento adequado depende da coerência entre o discurso e a prática democrática. Esta é revelada como uma conquista e não como uma concessão. Porém, ao mesmo tempo, a autora indica que para que a comunidade participe formalmente da administração da escola, é processo que sejam propiciadas condições para essa participação, que se constitui uma forma de concessão.

Dinair Leal Hora é natural de Belém do Pará e professora do Centro de Ciências Sociais e Educação da Universidade Estadual do Pará.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação : desafios contemporâneos*. Petrópolis : Vozes, 1997.

Trata a obra de uma coletânea de artigos de profissionais da educação do Brasil e América Latina que, em conjunto, permitem visualizar o desenvolvimento e as transformações da gestão dos sistemas educacionais brasileiros, no contexto de políticas globais de desenvolvimento da educação. São apresentados 10 artigos, a seguir descritos.

O artigo “Poder e administração no capitalismo contemporâneo”, de Lúcia Bruno, analisa o Estado no capitalismo em seu estágio atual, a partir de uma redefinição deste aparelho de poder que amplia sua noção corrente, buscando compreender o

surgimento de centros de poder transnacionais, que configuram uma nova estrutura política pluricentrada.

Marília Fonseca, em seu artigo intitulado “O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira”, explica ainda mais essa ingerência externa na gestão das políticas nacionais, quando traz à tona a discussão acerca do papel que o Bird vem desempenhando por meio dos contratos de cooperação técnica no setor educacional. Esta interferência se dá através dos empréstimos para projetos específicos.

O artigo “Educação e planejamento: a escola como núcleo de gestão”, escrito por Dalila Oliveira, analisa as mudanças ocorridas na administração do sistema de ensino, expressas nas recentes reformas educativas que apresentam a escola como o centro da gestão. Parte da análise do desenvolvimento de metodologias de gestão, calcadas no planejamento global, tendendo nos últimos anos para formas mais flexíveis de administração, sugeridas por organismos externos e centros de elaboração de estudos sociopolíticos. Para tanto, privilegia a análise de dois documentos da Cepal de 1962 e 1992, como com organismo subjacente nas suas orientações metodológicas para o setor educacional.

Maria de Fátima Félix Rosa, em seu artigo “A municipalização como estratégia de descentralização e de construção do sistema educacional brasileiro” lança a hipótese de que a descentralização, grande marca dos novos processos de gestão, está articulada ao processo de globalização que ocorre tanto na economia, quanto na difusão da ideologia neoliberal. A análise demonstra como estas mudanças têm contribuído na desconstrução dos Estados nacionais e de seus sistemas educativos.

“Apuntes sobre el proceso de (des)centralización educacional en la Argentina: del estado prestador al estado regulador”, dos professores Alicia Merodo e Javier Jose Simon, interpreta as mudanças ocorridas no sistema educativo argentino dentro de um corolário mais amplo, onde as políticas nacionais tendem mais à regulação que à prestação dos serviços sociais, com especial destaque para a educação.

Romualdo Portela de Oliveira, no seu artigo, “A municipalização do ensino no Brasil”, discute esta proposta a partir de duas vertentes: a) como foi equacionada pela Carta Magna de 1988 a distribuição de competências entre as diferentes esferas da administração pública; b) como aparece nas formulações dos dois principais setores a defendê-la atualmente no Brasil: a Igreja Católica e os neoliberais.

Carlos Roberto Jamil Cury, no artigo, “O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática”, reporta-nos ao tema da gestão democrática na sua relação com o Conselho Nacional de Educação, no qual atua como presidente da Câmara de Ensino Básico.

É sobre o desenvolvimento da política de educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil de 1940 até os dias atuais, que trata o artigo de Celso de Rui Beisiegel, intitulado “A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil”. São analisadas as diversas campanhas nacionais de implantação dessas políticas, ao longo dos anos.

O artigo “Reforma do Estado e administração de pessoal: reflexões sobre a história da política de gestão dos trabalhadores em educação”, de Marisa Ribeiro Teixeira Duarte, analisa a reforma administrativa do Estado e suas repercussões na regulamentação de direitos e deveres do funcionalismo.

O artigo de Sandra Maria Zákia Lian de Souza, “Avaliação do rendimento escolar como instrumento de gestão educacional”, encerra de forma magistral o debate aqui empreendido. Procurando analisar as propostas voltadas para o controle de qualidade do ensino que tomam como um dos indicadores o desempenho dos alunos em testes de rendimento escolar, explicita as concepções de avaliação que vêm sendo fortalecidas nestas propostas.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo : Ática, 1997.

Existe escola verdadeiramente pública no Brasil? A partir desta pergunta, o educador e livre-docente em Educação pela

USP, Vitor Henrique Paro, constrói o texto *Gestão democrática da escola pública*. Para ele, o que há é apenas um sistema estatal de ensino, mantido de forma precária, pelo governo brasileiro.

O livro, editado em 1997, reúne sete trabalhos apresentados pelo autor em congressos e conferências que posteriormente foram publicados em revistas especializadas. Paro vem defendendo, desde 1986, nestes trabalhos, idéias como a de que administrar uma escola pública “não se reduz à aplicação de uns tantos métodos e técnicas, importados, muitas vezes, de empresas que nada têm a ver com objetivos educacionais”. A administração escolar é, no seu entendimento, “portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo”. E afirma: “se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los”.

A repercussão destas idéias foi expressa anteriormente no livro *Administração escolar: introdução crítica*. Agora, em *Gestão democrática da escola pública*, o autor avança sobre as questões e as perspectivas da gestão da escola pública do ensino fundamental e médio no Brasil. São textos especialmente dirigidos a professores, diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais, mas de leitura útil a todos que atuam na área de educação pública no âmbito acadêmico ou no planejamento e execução de políticas educacionais.

Após a leitura do livro, percebe-se o que o autor tentou passar o tempo todo: para que a escola se faça realmente pública, é imprescindível a criação de mecanismos que a tornem democrática. Assim, pais, alunos, professores e diretores poderão deliberar em conjunto como deve ser a escola de hoje e atender às reais necessidades dos alunos dentro de um quadro de mudança qualitativa do ensino público. É um caminho que poderá tornar o que deve ser: um instrumento para a construção e defesa da cidadania.

Nesta análise, Paro enfoca as dificuldades para a implantação da gestão democrática, entre outros fatores, a cultura

autoritária do ensino, a ausência de recursos financeiros, a desmotivação dos professores e a falta de estrutura que favoreça a participação dos pais. Propõe também uma reorganização da estrutura escolar, em que o diretor deixa de ser o herói e o vilão de cada escola e passa a dividir o direito e a responsabilidade de decidir com pais, alunos e professores.

PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores : a escola pública experimenta a democracia*. Campinas : Papirus, 1996.

Há várias modalidades de escolha do diretor de escolas públicas praticadas no Brasil. A indicação por alguém que detém mandato político, a realização de concursos e provas e a eleição, mediante votação pelos membros da comunidade escolar, são três modalidades praticadas.

Dezessete unidades da Federação indicam realizar eleições para provimento do cargo de diretor em suas escolas (pesquisa do Ipea, 1999). Portanto, trata-se de um procedimento cujos efeitos na escola vale a pena estudar. É o que fez Vitor Paro, a partir da constatação de que essa modalidade de provimento do cargo de diretor continuou crescendo, apesar do reflexo verificado a partir de recursos contra essa prática e a decisão jurídica de sua inconstitucionalidade.

O estudo constatou que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, dentre outros aspectos, na maneira como ele estabelece relações mais ou menos democráticas na escola.

O livro integra os resultados dessa pesquisa, que envolveu análise bibliográfica e documental, como também trabalho de campo, que constituiu a coleta de documentos nos sistemas de ensino examinados (DF, RS, SC, PR, GO, MT, MS, RJ, MG e CE e municípios: Londrina, Goiânia e Vitória) e entrevistas com pessoas envolvidas na institucionalização e na implementação de experiências de eleições.

São analisadas, no 1º capítulo, as diversas alternativas de escolha, os argumentos favoráveis e contrários a cada uma delas, com destaque para a eleição, bem como as expectativas que as pes-

soas têm a respeito dela na vida da escola. A eleição é considerada como ponto de partida e não como ponto de chegada da democratização interna da escola, em vista do que devem ser coibidas expectativas exageradas como, por exemplo, de que funcione como panacéia que resolverá todos os problemas escolares. Seu papel é o de servir como instrumento na construção da democratização escolar.

No segundo capítulo, são examinadas questões atinentes à institucionalização das eleições, destacando-se os aspectos políticos, administrativos e ideológicos dessa medida. São analisadas ações diretas de inconstitucionalidade interpostas por governos contra essa prática e interpretadas não como apego à legalidade, mas sim como medo do controle democrático do Estado pela população e o interesse em voltar às práticas de favorecimento dos aliados políticos.

O processo de implementação das eleições, bem como as questões relacionadas com a sua regulamentação e realizações práticas são analisados no terceiro capítulo. Aspectos como partidarização das eleições, a adoção de listas tríplice ou uninominal, o perfil de candidatos e eleitores, são também tratados.

No capítulo quarto, é examinado o impacto produzido pelas eleições de diretores na administração da escola e sobre a qualidade e quantidade do ensino oferecido. É identificado que a introdução da eleição implica uma mudança radical na concepção a respeito do papel das próprias pessoas envolvidas na vida da escola. É também interpretado que essa eleição contribuiu para a melhoria da qualidade do ensino da escola pública, mas que necessita de constante aprimoramento.

Vitor Henrique Paro é livre docente em Educação pela USP e professor associado ao Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da USP. Já publicou *Administração escolar: introdução crítica* (1990), *Por dentro da escola pública e Gestão democrática da escola pública* (1997).

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina*. São Paulo : Autores Associados, 1995.

A gestão da educação na América Latina é estudada à luz do movimento teórico das ciências sociais e da administração pública, enfocando a especificidade da gestão da educação como campo teórico e praxiológico, definido em decorrência da natureza peculiar da educação. Cabe esclarecer que o autor utiliza em seu livro os termos gestão e administração como sinônimos.

O livro integra trabalhos diversos e independentes, anteriormente publicados, e tem por objetivo examinar a gestão da educação na América Latina no contexto de sua história política e cultural, adotando cinco enfoques conceituais e analíticos para estudar o processo de construção, desconstrução e reconstrução do conhecimento sobre gestão da educação. São os seguintes os enfoques: jurídico, tecnocrático, comportamental, desenvolvimentista e sociológico. Os mesmos são analisados no Capítulo 1, "O curso da história do pensamento administrativo na educação latino-americana". É focado o pensamento administrativo na educação latino-americana, desde o século XVI, até recentemente, mediante a adoção de metodologia interdisciplinar.

O estudo de um paradigma multidimensional de administração educacional é apresentado no Capítulo 2, com o objetivo de explicar os domínios de influências econômicas, políticas, culturais e pedagógicas na organização e administração da educação. Já o Capítulo 3 examina as teorias de organização e gestão da educação, à luz das duas tradições filosóficas e sociológicas dominantes nos últimos séculos: a tradição positiva do consenso e a tradição crítico-libertária de conflito, que têm influenciado e inspirado as teorias organizacionais e administrativas adotadas historicamente na educação.

Os atuais desafios conceituais e analíticos no campo da administração pública e da gestão da educação na administração pública e da gestão da educação no contexto de uma nova ordem econômica e política internacional, são examinados no Capítulo 4, onde são discutidos alguns temas polêmicos como: gestão educacional e desenvolvimento humano sustentável e gerência social, teoria crítica e participação coletiva na gestão da educação.

Trata o livro de um trabalho que aprofunda a visão conceitual sobre a gestão educacional, mediante a visão crítica e histórica, assim como apresenta modelos e soluções teóricas para a sua problemática, tomados como uma contribuição para pensar e repensar o conhecimento e a prática no campo da gestão educacional. Como conclusão, Benno Sander aponta para e analisa a necessidade de busca de uma nova ética de cooperação internacional na educação e nas ciências sociais, como condição para melhorar a segurança e a qualidade de vida humana coletiva, indicando a importância de uma agenda internacional compartilhada, estabelecida a partir de um relacionamento participativo, horizontal e democrático entre as diferentes nações, e em especial, entre as ricas e as pobres.

VALERIAN, Jean. *Gestão da escola fundamental* : subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento. 2. ed. São Paulo : Cortez, Unesco/MEC, 1993.

O livro orienta o diretor escolar e sua equipe no delineamento do projeto global da escola bem como de ações específicas como, por exemplo, a preparação de reuniões com professores, articulação de inovações, participação da comunidade na escola, acompanhamento e avaliação de processos. Trata-se, assim, de um trabalho que provoca a reflexão do diretor a respeito de todas as áreas da gestão escolar – ação social da escola, apoio pedagógico aos professores, associações de pais e mestres, cantina escolar, formas de gestão da escola, direitos e deveres dos alunos, intercâmbio entre escolas, segurança, relações escola-comunidade, dentre outros.

São elaborados conceitos e princípios que fundamentam o trabalho do diretor escolar, além de serem propostas estratégias de ação, de acordo com o princípio de gestão democrática e de mobilização da equipe escolar e de professores. É dada ênfase ao papel do diretor como agente da ligação escola-comunidade, como também de agente de transformação e de desenvolvimento.

Originalmente preparado para países de língua francesa, a introdução da obra esclarece que ela foi adaptada para o público brasileiro, graças à colaboração de diretores de escola fundamental de várias partes do País, que fizeram a leitura e os exercícios propostos para, em um seminário final, apresentarem sugestões de alterações. Desta forma, seu conteúdo em nosso País, validado e reconhecido como importante, constitui-se proposta abrangente de abordagem aos problemas gerais da escola, apresentado de forma prática e acessível.

Assim,

existe a expectativa de que um texto desta natureza possa ser útil ao diretor de escola, no Brasil, ajudando-o a compreender melhor os problemas que enfrenta e a preparar-se para resolvê-los com mais eficácia. Não se trata absolutamente de dizer ao diretor o que ele deve fazer – o texto limita-se a discutir os problemas, deixando ao leitor inteira liberdade para decidir.

bibliografia

Gestão Escolar e Formação de Gestores

Bibliografia nacional

Livros

- ABIB, José. *As secretarias estaduais de educação e a administração dos sistemas de ensino*. Brasília : MEC, Seps, 1980. 114 p.
- ALMEIDA, Zenaide C. M. de et al. *Gestão de educação : experiências do Centro-Oeste*. Brasília : Anpae/Inep, 1995.
- ALONSO, M. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo : Difel Educ, 1976.
- _____. *O papel do diretor na administração escolar*. Rio de Janeiro : Bertand Brasil, 1996.
- ANDRADE, Narcisa. V. *Administração em educação*. Rio de Janeiro : LTC, 1979. 256 p.
- CARVALHO, N. V. *Autogestão : o governo pela autonomia*. São Paulo : Brasiliense, 1983.
- CENPEC. *Gestão, compromisso de todos*. São Paulo, 1994.
- CUNHA, Maria Cristina Amoroso A. de. *O diretor : articulador do projeto da escola*. São Paulo : FDE, 1992.
- DALBEN, Ângela Imaculada Loureiro de Freitas. *Trabalho escolar e conselho de classe*. Campinas : Papirus, 1992.
- FÉLIX, M. F. C. *Administração escolar : um problema educativo ou empresarial*. São Paulo : Cortez, Autores Associados, 1986.
- FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação : atuais tendências, novos desafios*. São Paulo : Cortez, 1998.
- FONSECA, Dirce (Org.). *Administração educacional : um compromisso democrático*. São Paulo : Papirus, 1994.
- GADOTTI, Moacir. *Organização do trabalho na escola*. 2. ed. São Paulo : Ática, 1994.
- GHANEM, Élie. *Democracia : uma grande escola : alternativas de apoio à democratização da gestão e à melhoria da educação pública*. São Paulo : Ação Educativa/Unicef/Fundação Ford, 1998.
- GONZALES, Elias Nunes. *Conselho de classe participativo, fator de integração na escola*. São Paulo : Loyola, 1987.

- GRIFFITHS, Daniel Edward. *Teoria da administração escolar*. 4. ed. São Paulo : Ed. Nacional, 1978. 136 p. (Atualidades Pedagógicas).
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola : artes e ofícios da participação coletiva*. Campinas : Papirus, 1994.
- KIMBROUCH, RALPH B. *Princípios e métodos de administração escolar*. São Paulo : Saraiva, 1977.
- LACERDA, Beatriz Pires de. *Administração escolar*. 2. ed. São Paulo : Pioneira, 1987.
- LEM, Leocádia Aglaê Petry. Democratização e autonomia da escola pública. In: RELATÓRIO de atividades 1991-1992. Recife : CONSED, 1993. p. 73-85.
- LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. *Organização e administração escolar : curso básico*. 7. ed. São Paulo : Melhoramentos, 1976.
- LÜCK, Heloísa. *Ação integrada : administração, supervisão e orientação educacional*. 14. ed. Petropolis : Vozes, 1999.
- LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa : o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro : DP&A, 1998.
- MARTINS, José do Prado. *Administração escolar : uma abordagem crítica do processo administrativo em educação*. São Paulo : Atlas, 1991.
- MONTENEGRO, Neisse. *O conselho de escola e a gestão participativa*. São Paulo : PUC-SP, 1991.
- NOGUEIRA, Madza Julita. Diretor/Dirigente : a construção de um projeto pedagógico na escola pública. In: CUNHA, Maria Cristina Amoroso A. da (Org.). *Fundação de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo : [s.n.], 1992. p. 57-67. (Séries Idéias, v. 15).
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação : desafios contemporâneos*. Petrópolis : Vozes, 1997.
- PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar : introdução crítica*. São Paulo : Cortez, Autores Associados, 1990.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores*. Campinas : Papirus, 1996.
- . *A gestão de escolas públicas de 1º e 2º graus e a teoria administrativa*. Goiânia, set. 1986. Comunicação apresentada à IV Conferência Brasileira de Educação, no painel “Administração da Educação na Nova República”.
- . *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo : Ática, 1997. (Série Educação em Ação).
- PERES, Janise Pinto. *Administração e supervisão em educação*. São Paulo : Atlas, 1977.
- REBOUÇAS, Osmundo, FERREIRA, Cláudio. *Gestão compartilhada : o pacto do Ceará*. Rio de Janeiro : Qualitymark, 1994.
- RIBEIRO, J. Q. *Ensaio de uma teoria de administração escolar*. São Paulo : Saraiva, 1978.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria da Educação. *Diretrizes gerais para o funcionamento das unidades escolares da rede estadual*. Rio de Janeiro, 1981.
- SANDER, Benno. *Administração da educação no Brasil : evolução do conhecimento*. Fortaleza : UFC, Brasília : Anpae, 1982.
- . *Consenso e conflito : perspectivas analíticas da pedagogia e na administração da educação*. São Paulo : Pioneira, Niterói : UFF, 1984.
- . *Gestão da educação na América Latina*. São Paulo : Autores Associados, 1995.
- SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública*. São Paulo : Papirus, 1996.
- SINGER, P. Desafios com que se defrontam as grandes cidades brasileiras. In: SOARES, J., BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo : Cortez, 1998.
- SOARES, J., BAVA, S. (Org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo : Cortez, 1998.
- VALERIEN, Jean. *Gestão da escola fundamental : subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento*. São Paulo : Cortez, MEC, 1993.
- WACHOWICZ, Lílian Anna. *O processo de gestão das escolas estaduais de 1º e 2º graus do Paraná*. Curitiba, 1991. Mimeo. Trabalho apresentado na VI Conferência Brasileira de Educação, São Paulo, 1991.
- WARDE, Mirian Jorge. Considerações sobre a autonomia da escola. In: CUNHA, Maria Cristina Amoroso A. da (Org.). *Fundação de*

desenvolvimento da educação. São Paulo : [s.n.], 1992. p. 83-96. (Séries Idéias, v. 15)

WITTMANN, Lauro C., CARDOSO, Jarbas José (Org.). *Gestão compartilhada na escola pública : o especialista na construção do fazer saber*. Florianópolis : Aesc/Anpae, 1993.

XAVIER, Antonio Carlos da R., SOBRINHO, José Amaral, MARA, Fátima (Org.). *Gestão escolar : desafios e tendências*. Brasília : IPEA, 1994. (Texto para Discussão, n. 145).

XAVIER, Antonio Carlos da R. et al. *Gestão educacional : experiências inovadoras*. Brasília : IPEA, 1995. (Texto para Discussão, n. 147).

Teses e Dissertações

ALMEIDA, Ivael Pevidor de. *Co-gestão educacional : o modelo administrativo em que as pessoas levam em conta as pessoas*. Rio de Janeiro, 1981. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

AVANCINE, S. L. *Daqui ninguém nos tira : mãe na gestão colegiada da escola pública*. São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DAL BELLO, Beatriz Maria Maccarini. *Realidade e perspectivas na função dos diretores de escolas*. Porto Alegre, 1989. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

ESPÓSITO, Vitória Helena Cunha. *Administração educacional : reflexões sobre uma experiência de trabalho re-visitada*. São Paulo, 1985. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GIRARDI, Neuza Maria. *Autonomia da gestão escolar e as funções educacionais do Estado*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

GONÇALVES, Maria Dativa S. *Dimensões críticas no estudo da especificidade da administração educacional*. Curitiba, 1980. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná.

LEROY, Noemia Maria Inez Pereira. *As dimensões políticas das reformas administrativas no sistema educacional : análise do caso*

mineiro de 1930 a 1974. Rio de Janeiro, 1985. 266 p. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Iesae.

MONTENEGRO, N. *O conselho de escola e a gestão participativa*. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

OLIVEIRA, João Alberto de. *Secretário de escola pública de 1º e 2º graus : um burocrata ou um co-participante de um programa de trabalho?* São Paulo, 1984. 118 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PICADA, Marli Zeni Wellausen. *O clima organizacional de escolas de 1º grau, públicas e particulares, do estado de Santa Catarina, segundo a percepção de seus professores na função de administrador e docente*. Porto Alegre, 1986. 150 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

PEPE, Theresa M. de Freitas Adrião. *A gestão democrática nas escolas da rede municipal de São Paulo : 1989-1992*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo.

PIÑA FIERRO, Luis Fernando. *Estudo comparativo da percepção do clima organizacional e dos estilos administrativos, na liderança das escolas de 1º grau de Piracicaba (Brasil) e Arica (Chile)*. Campinas, 1987. 232 p. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.

PORTAL, Leda Lúcia Franciosi. *Auto-imagem e auto-estima de administradores da educação e o clima organizacional em uma universidade de Porto Alegre*. Porto Alegre, 1985. 171 p. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

ROCHA, Dorothy. *A gestão da educação pública em Mato Grosso do Sul : práticas racionalizadoras e clientelismo*. São Paulo, 1992. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SILVA, J. M. *Democracia e educação : a alternativa da participação popular na administração escolar*. São Paulo, 1989. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo.

SOARES, Ana Maria Dantas. *O administrador educacional e sua formação* : tentativa de definição de um perfil. Niterói, 1983. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense.

Periódicos

- ABICALIL, Carlos Augusto. Gestão da escola : democracia em questão. *Revista da Educação da CNTE*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 45-50, jan. 1993.
- ADMINISTRAÇÃO e planejamento da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 1-154, jul./dez. 1993.
- ADMINISTRAÇÃO, poder e trabalho. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 2, p. 25-195, jan. 1979.
- AGUIAR, M. A. Gestão democrática da educação : alguns desafios. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- ALGATER, R. A. Administrar a escola, como explicar esta prática? *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 271-288, jul./dez. 1988.
- ARAGÃO, L. B. B. da S. M. Importância do direito para o exercício da função de administrador escolar. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 65-71, out./dez. 1985.
- ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 2, p. 36-46, jan. 1979.
- BALLALAI, Roberto. Administração participativa na educação : mito, tabu ou praxis? *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 71-81, jul./set. 1985.
- BROOKE, N. Os condicionantes da descentralização da educação : um roteiro de estudo. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 70, p. 28-37, ago. 1989.
- CARDOSO, Jarbas José. Gestão compartilhada da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 76, n. 182/183, p. 139-170, jan./ago. 1995.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Administrador escolar : seleção e desempenho. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, n. 1, jan./jun. 1983.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O compromisso profissional da administração da educação com a escola e a comunidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 86-97, jul./dez. 1985.
- DUTRA, Claudio Emerson Guimarães. Administração participativa em escola. *Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 12, p. 113-128, 1987.
- EIZIRIK, Marisa Faermann. Clima organizacional : implicações na administração educacional. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 61-69, jan./abr. 1981.
- FALCÃO FILHO, J. L. A busca da qualidade na escola; o diretor como agente de mudança. *AMAE Educando*, Belo Horizonte, v. 26, n. 240, p. 17-22, nov. 1993.
- FÉLIX, M. de F. C. A administração da educação na nova república; caminho para a mudança de caminho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 59, p. 77-83, nov. 1986.
- FRANCO, Maria Estela Dal Pai. Ambivalência na busca ao conhecimento em administração da educação. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, p. 34-51, out./dez. 1982.
- . Dimensões do planejamento e da administração educacional : um problema teórico ou prático? *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 61-77, out./dez. 1979.
- GADOTTI, Moacir. A formação do administrador da educação : análise de propostas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 38-45, jul./dez. 1983.
- GARCIA, Walter Esteves. Notas sobre a crise da gestão educacional. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, p. 17-29, out./dez. 1967.
- GESTÃO democrática da Educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 1-169, jul./dez. 1986.
- GÓES, M. A função social do diretor da escola pública, eleito pelo voto direto. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 8, n. 1, jan./jun. 1992.
- HAGUETTE, André. A “despartidarização” da administração e da escola. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 11, n. 15/16, p. 1-21, jan./dez. 1988.

- HAGUETTE, André et al. Inovações na gestão do ensino fundamental municipal. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 15, p. 15-54, jan./dez. 1992/1993.
- KERTÉSZ, Isabella. O diretor de escola como administrador de recursos humanos. *Educação*, Porto Alegre, n. 3, p.54-62, 1982.
- _____. Escola e clima organizacional. *Educação*, Porto Alegre, n. 6, p. 91-99, 1983.
- _____. Profissionalização, associativismo e ética profissional em administração educacional. *Veritas*, Porto Alegre, v. 27, n. 108, p. 506-511, dez. 1982.
- KRAWCZYK, N. A gestão escolar : um campo minado... – análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 67, ago. 1999.
- KUENZER, Acácia Zeneida. A teoria da administração educacional : ciência e ideologia. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 48, p. 39-46, fev. 1984.
- LE BOTERFE, Guy. A participação das comunidades na administração da educação. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 107-142, jan./mar. 1982.
- LIMA, Edgar Linhares. 5 áreas críticas da administração escolar. *Gestão em Rede*, n. 8, p. 12-17, jun. 1998.
- LINDAKER, Charles Richard, PEREIRA, Suely Felix. A estrutura administrativa de uma escola para o excepcional. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 70-72, jan./jun. 1986.
- LOBO, Thereza. Descentralização : conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- LÜCK, Heloísa. A dimensão participativa de gestão escolar. *Gestão em Rede*, n. 9, p. 13-17, ago. 1998.
- LÜCK, Heloísa. Qualidade em gestão é tendência mundial. *Gestão em Rede*, n. 1, p. 15-18, set. 1997.
- MAIA, Eny Marisa. A qualidade do ensino básico na zona rural : problemas de administração descentralizada num contexto autoritário. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 46, p. 16-22, ago. 1983.
- MACHADO, Maria Aglaé Medeiros. Políticas e práticas integradas de formação de gestores educacionais. *Gestão em Rede*, n. 12, p. 11-16, dez. 1998.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. Modernização administrativa na educação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 98-141, 1981. Edição extra.
- MARÉS, Carlos. Eleição de diretores na escola. *Ande*, São Paulo, n. 6, p. 49-50, 1985.
- MARTINS, Ricardo de Rezende. Administração de sistemas educacionais : análise de alguns problemas à luz das teorias das relações humanas. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 65-87, jul./set. 1979.
- MEDINA, Ana Maria Vaz de Assis. Tarefas ou poder : o que descentralizar? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, p. 45-47, fev. 1987.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Administração de material e educação. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 5-42, jan./jun. 1987.
- _____. Administração financeira e contábil da educação. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 12, n. 1/2, p. 41-75, jan./dez. 1986.
- MELLO, Guiomar Namo de, SILVA, Rose N. da. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 5, p. 45-60, maio/ago. 1991.
- MIRANDA, Romeu Gomes de. A gestão da escola pública. *Educação em Debates*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 6-7, dez. 1992/jan. 1993.
- MOTTA, F. C. P. Administração e participação : reflexões para a educação. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 10, n. 2, jul./dez. 1984.
- MOTTA, F. C. P. A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, fev. 1987.
- OTELO, Irene Duran. Gestão de instituições de ensino : por que não avaliar o diretor? *Gestão em Rede*, n. 6, p. 12-15, abr. 1998.
- PARO, Vitor Henrique. Administração de escolas de 1º e 2º graus e a natureza do processo de produção pedagógico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 59, p. 27-31, nov. 1986.

- PARO, Vitor Henrique. A utopia da gestão escolar democrática. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 60, fev. 1987.
- PASSOS, Inah, CARVALHO, Marília, SILVA, Zoraide I. F. Uma experiência de gestão colegiada. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 66, p. 81-90, ago. 1988.
- PELLEGRINI, Marlou Zanella. Administração participativa : teoria e práxis. *Revista Brasileira de Administração de Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 1986.
- PELLEGRINI, Marlou Zanella, ESCHWENTER, Eliane da Silva. A nova escola pública. *Gestão em Rede*, n. 1, p. 7-14, set. 1997.
- PESENTE, José Carlos. Um direito, um dever. *Gestão em Rede*, n. 2, p. 15-18, out. 1997.
- PINTO, Fátima Cunha Ferreira. A contribuição da Anpae para o conhecimento da administração da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 27-32, jan./jun. 1986.
- SANDER, Benno. Administração da crise educacional : elementos para uma reflexão crítica. *Revista da Faculdade de Educação*, Niterói, v. 9, n. 2, p. 61-68, jul./dez. 1982. Número especial.
- . Administração da educação no Brasil : é hora de relevância. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 4, n. 9, 2º sem. 1982.
- . A ANPAE e o compromisso com a administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 12-26, jan./jun. 1986.
- . Consenso e conflito na administração da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 12-34, jan./jun. 1983.
- SANTOS, E. A. Participação, autonomia e co-gestão na escola pública. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 68, fev. 1989.
- SANTOS, Marlene dos, NUNES, Carla Alessandra da Silva. Gestão participativa : da intenção à ação. *Gestão em Rede*, n. 11, p. 18-21, out./nov. 1998.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. Administração educacional e desenvolvimento social. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 46-64, jan./jun. 1983.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 73, n. 174, p. 219-395, maio/ago. 1992.
- SANTOS FILHO, José Canuto dos, CARVALHO, Maria Lúcia Rocha Duarte. Especificidade da Administração no setor educacional : possibilidade e implicações teórico-práticas. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 139-160, maio/ago. 1980.
- SILVA, Jorge Ferreira da. Administração da educação : desafios da ambigüidade. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 35-45, jan./jun. 1983.
- SILVA JÚNIOR, C. A. da. Organização do trabalho na escola : a prática existente e a teoria necessária. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 59, p. 73-76, nov. 1986.
- SOUSA, José Newton Alves de. Breve comentário sobre a contribuição da ANPAE para o conhecimento da administração. *Revista Brasileira da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 33-34, jan./jun. 1986.
- SOUZA, Jocelito Eraldo. A consciência profissional dá segurança e promove corretamente a administração na rede de ensino, segundo o N.S.A. *Educação em Mato Grosso*, Cuiabá, v. 6, n. 22, p. 18-19, 1983.
- SOUZA, Valdemirina Bidone de Azevedo e. Eficácia administrativa : algumas considerações. *Educação*, Porto Alegre, n. 5, p. 26-28, 1982.
- SPOSITO, Marília Pontes. Educação, gestão democrática e participação popular. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 52-56, jan./jun. 1990.
- SPRAKEL, Hendrikus Johan Maria. Gestão democrática, um novo desafio para o ensino público. *Educar-se*, Aracaju, v. 1, n. 3, p. 52-66, mar. 1977.
- TEIXEIRA, M. C. S. Administração na escola : a questão do controle. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 66, n. 154, p. 432-447, set./dez. 1985.

- TIJOBOY, Juan Antonio. A produtividade da escola : um tema de pesquisa educacional para o desenvolvimento. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 243-251, jul./set. 1979.
- TORRES, Artemis. Compromisso com a gestão democrática precisa de fundamentos. *Gestão em Rede*, n. 10, p. 13-16, set. 1998.
- TRAGTENBERG, M. Relações de poder na escola. *Educação e Sociedade*, São Paulo, v. 20, 1985.
- WEIH, Cênio B. A importância do processo educativo escolar na democratização da sociedade. *Educação*, Santa Maria, v. 16, n. 1, p. 29-39, 1991.
- WERLE, F. O. C. Estado e política da eleição dos diretores do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 35-45, jul./dez. 1991.
- _____. Formação do administrador da educação no Brasil : uma tentativa de periodização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 82, p. 67-84, ago. 1992.
- WITTMANN, L. C. Administração da educação hoje : ambigüidade de sua produção histórica. *Em Aberto*, Brasília, v. 6, n. 36, out./dez. 1987.
- _____. Administração e planejamento da educação. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 56, p. 32-39, jan./fev. 1984.
- _____. Administração e planejamento da educação : ato político-pedagógico. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 10-22, jul./dez. 1983.
- _____. Fundamentos e perspectivas para gestão democrática da educação. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 4, n. 2, jul./dez. 1986
- WIGGINS, Thomas, SANDER, Benno. Liderança e administração da educação. *Educação*, Brasília, v. 7, n. 28, p. 2-5, out./dez. 1978.
- XAVIER, Antônio Carlos. Rompendo paradigmas : a implantação da gestão da qualidade total nas escolas municipais de Cuiabá. *Universa*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 145-150, mar. 1995.

- ZABOT, N. O regimento escolar como instrumento de organização administrativa e pedagógica da comunidade escolar. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 1986.

Bibliografia internacional

- ACKOFF, R. L. *Creating the corporate future : plan or be planned for*. New York : John Wiley, 1981.
- ALVAREZ, Manuel (Ed.). *La dirección escolar : formación y puesta al día*. Madrid : Editorial Escuela Española, 1992.
- ALVES, José Matias. *Organização, gestão e projeto educativo da escola*. 3. ed. Lisboa : Ed. ASAM, 1995.
- ANDREWS, Richard L., CONRAN, Patricia (Org.). *Instructional leadership : how principals make a difference*. Alexandria, Va : Association for Supervision & Curriculum Development, 1989.
- ARNOTT, M. A., BULLOCK, A. D., THOMAS, H. *The impact of local management of schools : a source book*. [S.l.] : The University of Birmingham, 1992.
- BARROSO, J., SJORSLEV, S. *Estruturas de administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze estados membros da comunidade europeia*. Lisboa : Unidades Portuguesa e Dinamarquesa da Eurydice, 1991.
- BARROSO, J. *A Administração da Educação : os caminhos da descentralização*. Lisboa : Colibri, 1995.
- BARROSO, J. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa : Editorial do Ministério da Educação, 1997.
- BECK, Lynn G. *Understanding the principalship : metaphorical themes*. New York : Teacher College Press, Columbia University, 1993.
- BLUMBERG, Arthur, GREENFIELD, William. *The effective principal : perspective on school leadership*. Boston : Allyn and Bacon, 1980.
- BORAAS, Tracy, MORRISON, Sidney. *School principals*. [S.l.] : Capstone Press, 1998.

- BOTTERY, Mike. *The ethics of educational management*. London : Cassel Education, 1992.
- BRUNET, Luc. *Administration scolaire et efficacité dans les organisations*. Montréal : Éditions Agence d'Arc, 1991.
- BUSH, Tony. *Approaches to school management*. New Hampton : Gutenberg Holdings NY, [s.d.].
- BUSH, Tony, COLEMAN, Marine, GLOVER, Derek. *Managing autonomous schools : the grant-maintained experience*. London : Paul Chapman, 1993.
- CALDWELL, B. J. *The promise of self-management for schools : an international perspective*. London : Institute of Economic Affairs, 1987.
- CALDWELL, B. J., SPINKS, J. M. *The self-managing school*. London : Falmer Press, 1988.
- CALDWELL, B. J., SPINKS, Jim. *Learning the self-managing school*. London : Falmer Press, 1992.
- CANTER, Lee, CANTER, Marlene. *Behavior management in the middle school classroom*. Shepherdstown, WV : Pavillion IV Books, 1995.
- CHAPMAN, Judith (Org.). *School-based decision making and management*. London : Falmer Press, 1990.
- COOPERS and LYBRAND. *Local management of schools : a report to the DES*. London : HMSO, 1988.
- DFE/COOPERS and LYBRAND. *Good management in small schools*. London : DFE Publications Centre, 1993.
- DONALDSON, Gordon A. (Org.). *On being a principal : the rewards and challenges of school leadership*. San Francisco : Jossey-Bass, 1997.
- DONNELLY, Jim (Org.). *School management handbook*. London : Taylor & Francis, 1992.
- DRAKE, Thelbert L., CROE, Williann Henry. *The principalship*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1998.
- DRURY, D., LEVIN, D. *School-based management : the changing locus of control in american public schools*. Washington : Pelavin Associates, 1993. Draft final report for the US Department of Education.
- DUIGNAN, P. et al. *The Australian school principal : a summary report*. Canberra : Commonwealth Schools Commission, 1985.
- DUKE, D. L. *School leadership and instructional provement*. New York : Randon House, 1987.
- ENGLISH, John, ENGLISH, Teresa. *Creative management in school*. Portland, OR : Gull's Nest Books, 1998.
- EVERS, C., LAKOMSKI, G. *Knowing educational administration*. Oxford : Pergamon Press, [s.d.].
- EZPELETA, Justa, FÚRLAN, Alfredo (Org.). *La gestión pedagógica de la escuela*. Santiago : Unesco/Orealc, 1992.
- FRASE, Larry E., HETZEL, Robert. *School management by wandering around*. [S.l.] : Technomic Publishing Company, 1990.
- FUNG, Alex C. W. *Information technology in educational management for the schools of the future*. Portland, OR : Powell Books, 1996.
- GROOMS, M. Ann. *School principals as an entrepreneur*. [S.l.] : Educational Services, 1994.
- GENCK, Frederick H. *School management library*. [S.l.] : Institute for Public Management, 1986.
- GENCK, Frederick H. *School management model : how-do-it-yourself handbooks and case studies*. [S.l.] : Institute for Public Management, 1987.
- GLASSER, W. *The quality school : managing students without coercion*. New York : Harper Collins, 1990.
- GORTON, Richard A., MCINTYRE, Kenneth E. *The senior high school principalship*. Reston, VA : National Association on Secondary School Principals, 1978. v.2: The effective principal.
- HM Inspectorate. *The implementation of local management of schools*. London : HMSO, 1992.
- HANDY, C. *Understanding schools as organizations*. Harmondworth, Middlesex : Penguin, 1987.
- HILL, D., OAKLEY SMITH, B., SPINKS, J. *Local management of schools*. London : Paul Chapman, 1990.
- JONES, Neville (Org.). *School management and pupil behaviour*. London : Taylor & Francis, 1989.

- KEITH, Sherry, GIRLING, Robert. *Education, management and participation* : new directions in educational administration. Boston : Allyn and Bacon, 1995.
- LEMUS, Luis Arturo. *Administración, dirección y supervisión de escuelas*. Buenos Aires : Kapeluz, 1975.
- LEVACICI, Rosalind. *Local management of schools* : analysis and practice. Buckingham : Open University Press, 1995.
- LOUCKS-HORSLEY, Susan, HERGERT, Leslie F. *An action guide to school improvement*. Arlington, V. : The Association for Supervision and Curriculum Development, 1985.
- LUNENBURG, Frederick C. *Principalship* : concepts and applications. Englenwood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1994.
- MCCLEARY, Loyd E., THOMSON, Scott D. *The senior high school principalship*. Reston, VA : National Association on Secondary School Principals, 1979. v. 3: The summary report.
- MOHRMAN, Susan Albers, WOHLSTETTER, Priscilla. *School-based management* : organizing for high performance. Fullerton, CA : Book Baron, [s.d.].
- MORTIMORE, P., MORTIMORE, J., THOMAS, H. *Managing associate staff* : innovation in primary and secondary schools. London : Paul Chapman, 1994.
- MUNN, Pamela (Ed.). *Parents and schools* : customers, managers or partners? New York : Routledge, 1993.
- NEAL, Richard. *School based management* : a detailed guide for successful implementation. Bloomington, Indiana : National Educational Service, 1991.
- OECD. *Effectiveness of schooling and of educational resource management* : synthesis of country studies. Paris : OECD; Deelsa/ED, 1994.
- PECK, Byran T., RAMSAY, Harry A. *Managing schools* : the european experience. Portland, OR : Gull's Nest Books, 1999.
- PREEDY, Margaret (Org.). *Managing the effective school*. London : Paul Chapman, 1993.
- RICHARDSON, Michael D., SHORT e PRICKETT, Paula M. C. *School principals and change*. [S.l.] : Gorland Publish, 1993.
- SCHLECHTY, Phillip. *Inventing better schools*. San Francisco : Jossey-Bass, 1997.
- SCHLECHTY, Phillip. C. *Schools for the 21st century* : leadership imperatives for educactional reform. San Francisco : Jossey-Bass, 1990.
- SEYFARTH, John T. *Personal management for effective schools*. Van Nuys, CA : Bargain Book, [s.d.].
- SHARP, Willian L., WALTER, James K. *The principal as school manager*. Portland, OR : Powells Book, 1994.
- SORIANO, Manuela Toro, LINARES, Rafaela López (Org.). *La participación y la evaluación en la gestión de los centros educativos*. Granada : Forum Europeo de Adminsitadores de la Educación, [s.d.].
- WATSON, Robert. *Containing crisis* : a guide to managing school. Portland, OR : Powell Books, [s.d.].
- WOHLSTETTER, Priscila, KIRK, Amy N. Van, ROBERTSON, Peter J., MOHRMAN, Susan A. *Successful school-based management*. Alexandria, VA. : ASCD, 1997.
- UBBEN, Gerald C., HUNGHES, Larry W. *The principal* : creative leadership for effective schools. CA : Sage Publications, 1996.