

Formação em gestão escolar no Brasil nos anos 2000: políticas e práticas

The training of school managers in Brazil in the years 2000: policies and practices

La formación en gestión escolar en Brasil de los años 2000: políticas y prácticas

MÁRCIA ÂNGELA DA S. AGUIAR

Resumo: O texto aborda a política de formação de gestores da educação básica, no Brasil, focalizando o curso de especialização em gestão escolar oferecido pelas universidades federais, no âmbito do *Programa Nacional Escola de Gestores*, promovido pelo governo federal em articulação com as secretarias estaduais de educação. Destaca a ação dos atores envolvidos no programa e problematiza as condições de oferta do curso nas Ifes e as repercussões na prática destes profissionais.

Palavras-chave: formação de gestores para a educação básica; Programa Nacional Escola de Gestores; curso de especialização em gestão escolar; gestão democrática.

Abstract: The text addresses the training policy of basic education managers in Brazil with focus on the graduate specialization courses in school management offered by the federal universities under the wing of the *Programa Nacional Escola de Gestores* (School Manager's National Program), developed by the federal government in cooperation with the State Offices of Education. It underscores the activities of the actors engaged in the program and questions the supply conditions of the courses in the federal universities and their impact on the activities of these professionals.

Keywords: training of basic education managers; *Programa Nacional Escola de Gestores*; specialization courses in school management; democratic management.

Resumen: El texto aborda la política de formación de gestores de la educación básica en Brasil, focalizando el curso de especialización en gestión escolar ofrecido por las universidades federales, en el ámbito del *Programa Nacional Escola de Gestores*, promovido por el gobierno federal en articulación con las secretarías de educación de los estados. Se destaca la acción de los actores involucrados en el Programa y se problematizan las condiciones de oferta de ese curso en las IFES (Instituciones Federales de Enseñanza Superior) y sus repercusiones en las prácticas de esos profesionales.

Palabras clave: formación de gestores para la educación básica; *Programa Nacional Escola de Gestores*; curso de especialización en gestión escolar; gestión democrática.

INTRODUÇÃO

A formação continuada de gestores da educação básica, no Brasil, teve um grande impulso no âmbito das políticas do governo federal a partir de 2003 com o desenvolvimento de ações direcionadas à formação dos profissionais da educação.¹ Se, de um lado, pode-se atribuir este interesse à influência decorrente dos acordos internacionais firmados entre o Brasil e organismos multilaterais que reiteradamente apontam a gestão eficiente e eficaz como o elemento chave para assegurar a boa qualidade do sistema de ensino e das escolas, de outro lado não se pode subestimar a importância da movimentação da sociedade civil organizada, que conseguiu inscrever a gestão democrática da educação como princípio constitucional, além de sua contribuição ao debate sobre as políticas na área. Muito tem contribuído a presença das entidades do campo da educação – Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), Fórum Nacional de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas (Forumdir) e Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) –, para a ampliação deste debate (AGUIAR, 2009b; DOURADO, 2007a; FREITAS, 2007; SANDER, 2009).

Sem adentrar na análise das tensões, condicionantes e iniciativas que estão presentes no interior da máquina administrativa, nas diversas esferas jurídico-administrativas, pode-se identificar, no período do governo Lula (2003-2010), que vários programas focalizando a gestão escolar e a formação de gestores foram formulados e/ou revisados, a exemplo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Escolares, do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública, do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime, da Rede Nacional de Formação Continuada, dentre outros.

Em geral, os programas governamentais destinados à formação de gestores escolares se pautam em propostas definidas e operacionalizadas pelos órgãos centrais do governo em todas as esferas. No caso que será abordado – o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica – considera-se que houve a intervenção de setores da sociedade civil organizada, o que lhe emprestou uma configuração singular no plano das políticas públicas em educação.

Lançado em 2004 pelo ministro Tarso Genro com o nome Escola de Gestores, o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica se propunha a contemplar a formação de professores-gestores da educação básica.

Instituído no âmbito do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na gestão do ministro da educação Tarso Genro (2003-2005), o *Projeto Piloto Escola de Gestores* visava a formação dos diretores

¹ Inúmeras ações e políticas foram implementadas pelo governo federal no campo da formação. A respeito, ver Aguiar (2009a).

das escolas, dado que o Ministério da Educação (MEC) via na gestão o caminho primordial para a elevação da qualidade do ensino fundamental nas escolas públicas. A justificativa apresentada para a instituição deste projeto, decorreria, em parte, da análise feita pelo MEC a respeito do baixo desempenho dos estudantes no censo escolar de 2004, bem como dos resultados do Sistema de Avaliação Básica (SAEB). Segundo setores do governo federal, como a Secretaria de Educação Básica, a melhoria da qualidade da educação nas escolas públicas estaria relacionada ao fortalecimento de uma gestão escolar democrática, participativa e que garantisse mudanças.

É importante ressaltar que tal concepção é em si, um esforço concreto da ação governamental no sentido de implementar mudanças na lógica centralizadora das ações e políticas vigentes na área de gestão. Nesse caso, tal esforço traduz uma das singularidades da referida política. Nesta perspectiva, o *Projeto Piloto Escola de Gestores* foi anunciado pelo governo como um importante programa federal sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com as participações da Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação a Distância (SEED) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Contudo, como demonstrado em estudo anterior (AGUIAR, 2009a), tal iniciativa estava circunscrita apenas à oferta de um curso de formação continuada dirigido aos diretores de escolas públicas, muito embora os princípios que o orientassem, devido à ampla abrangência, fossem mais adequados a um programa federal, conforme seguem:

- *compromisso com a melhoria da qualidade do ensino público e com a valorização e a capacitação do gestor escolar;*
- *respeito ao princípio de equidade: um curso com a mesma qualidade, atingindo ao mesmo tempo toda a população-alvo dos Estados brasileiros;*
- *atendimento ao princípio democrático de integração com a comunidade, descentralização do poder e autonomia da escola;*
- *formação de rede que possibilite a troca de informações, experiências, vivências e integre os gestores escolares de todo o país (AGUIAR, 2009a).*

Com tal dimensão, foram traçados objetivos que focalizavam o diretor escolar como uma liderança, cuja formação continuada deveria enfatizar os aspectos técnicos e instrumentais, o que possibilitaria qualificar e otimizar os processos de trabalho no cotidiano escolar.

O curso foi dirigido aos gestores, em exercício, de escolas públicas de educação básica e abrangeu alguns estados e municípios. O projeto piloto previa numa primeira etapa envolver quatrocentos gestores nos seguintes estados e municípios: Ceará, Pernambuco, Bahia, Piauí, Rio Grande do Norte (região nordeste); Mato Grosso (região centrooeste); Espírito Santo (região sudeste); Rio Grande do Sul e Santa Catarina (região sul); município de Palmas/TO (região norte).

Com a saída do ministro Tarso Genro do Ministério da Educação, em janeiro de 2006, para o Ministério da Justiça, assumiu a pasta da Educação, o ministro Fernando Haddad que introduziu mudanças em várias políticas e procedimentos administrativos do MEC. O Programa Escola de Gestores também passou por mudanças a começar pela sua transferência do Inep, no início de 2006, para o âmbito e coordenação da Secretaria de Educação Básica (SEB) deste ministério. Tal mudança visava assegurar maior unidade dos programas direcionados à educação básica que no caso brasileiro, envolve as seguintes etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, bem como as modalidades da educação.

Além disto, este programa, posteriormente, passou a integrar o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE),² lançado pelo governo federal em 2007, o que por si demonstra o seu grau de importância no contexto dos programas desenvolvidos pela União.

Sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Básica, uma das mudanças que se operou no âmbito do programa consistiu na oferta de um curso de especialização em gestão escolar dirigido aos gestores escolares e que se tornou a principal ação ministerial neste campo. Analisar como ocorreu o processo de formulação e de implementação da formação dos gestores no âmbito desta especialização, destacando o caráter inovador deste processo e sua contribuição para o debate sobre a formação dos profissionais da educação é o que pretende este texto.

A PROPOSTA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR E O DEBATE DA ÁREA

Buscando a aproximação com a academia para subsidiar a formulação de programas de formação de gestores que privilegiasse a gestão democrática e o direito à educação de qualidade social, a direção da Secretaria de Educação Básica manteve conversações com a equipe de docentes que havia elaborado o material pedagógico de outro programa ministerial dirigido aos conselheiros escolares,³ das quais resultou o delineamento de uma proposta de curso de especialização em gestão escolar, destinado aos professores-gestores da educação básica. Esta proposta inicial foi submetida à apreciação de pesquisadores do Grupo de Trabalho (GT 5) *Estado e Política Educacional*, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), e de várias universidades federais, em reunião promovida pela Secretaria de Educação Básica, no dia 8 de março de 2006, no Ministério da Educação (MEC).

² Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): conjunto de programas e ações do Ministério da Educação (MEC) divulgado no primeiro semestre de 2007.

³ Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da SEB/MEC. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

Alguns destes pesquisadores⁴ passaram a compor o grupo encarregado de formular a versão final do projeto do curso de especialização em gestão escolar, considerando as críticas e proposições expressas na citada reunião.

Após várias reuniões de trabalho, discussões sobre dimensões, concepções norteadoras e, ainda, a busca de uma nova abordagem de formação que articulasse momentos presenciais e a distância, sem secundarizar a relação professor-gestor-estudante, a proposta logrou êxito.

Desse processo resultou a proposta final do curso de especialização em gestão escolar, na modalidade de educação a distância (EAD), com o objetivo, segundo documento básico do curso, de “ampliar as possibilidades de atuação dos gestores escolares mediante a reflexão sobre as questões implicadas na gestão democrática e a apreensão/construção de processos e procedimentos que favoreçam a prática da gestão e a efetivação do direito à educação básica”.⁵

Considerando a necessidade de contar com a colaboração dos estados e municípios para a execução desse programa, a União, por meio da Secretaria de Educação Básica, buscou obter adesão ao programa mediante o estabelecimento de parcerias com as secretarias estaduais e municipais de educação.

Buscou também, o apoio das universidades federais para a promoção do curso de especialização, bem como uma maior aproximação com entidades do campo educacional como a Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Fórum Nacional dos Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas (Forumdir) e organismos internacionais como a Unesco.

Construía-se, assim, uma coalizão para dar sustentação a este programa federal envolvendo o poder público, universidades, sindicato, entidades acadêmicas e organismos internacionais. Tratava-se, portanto, de uma estratégia delineada para assegurar a execução bem sucedida desta política educacional. Como afirma Abrucio,

[...] o êxito das políticas públicas não se relaciona apenas à qualidade de sua formulação e implementação. A base política e social que dá suporte aos diversos setores governamentais é uma das variáveis estratégicas deste processo. Nesse sentido, é preciso evitar a perspectiva mais tecnocrática que povoa parte das análises e discussões sobre os programas e ações estatais, incorporando a esses estudos o conceito de coalizões de políticas públicas, um aspecto estratégico especialmente importante para as áreas que não tem conseguido melhorar e aprimorar suas práticas, a despeito do reclamo geral (ABRUCIO, 2007, p. 52).

⁴ Participaram do referido grupo os pesquisadores Luiz Fernandes Dourado (UFG), Márcia Angela Aguiar (UFPE), Leda Scheibe (UFSC), Roselane Campos (UFSC), Marcelo Soares (UFU), Sonia Sette (UFPE), João Ferreira de Oliveira (UFG).

⁵ Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 9 out. 2007.

Com tal intenção, esses órgãos e entidades foram convocados para uma reunião com a direção da SEB, na qual foram explicitados e discutidos os objetivos do Programa Nacional Escola de Gestores e da especialização em gestão escolar para os dirigentes escolares. Predominou a tese, nessa reunião, de que a promoção do curso de especialização em gestão escolar deveria ficar restrita à esfera das universidades federais em articulação com as secretarias de educação. Nessa ocasião, foi ressaltada pela representação da Anped que a natureza do curso demandaria, também, a sua inserção nos programas de pós-graduação em educação ou nos núcleos de pesquisa em política e gestão da educação das Ifes, posição esta consolidada na mencionada reunião.

Justificava-se tal vinculação institucional por se tratar de uma especialização com conteúdos de política e gestão da educação, área que congrega pesquisadores atuantes nas universidades federais responsáveis pela oferta do curso de especialização em gestão escolar. Esta posição foi consolidada no grupo gestor do programa, constituído pelas referidas instituições, mas não obteve, posteriormente, a total adesão ao ser o curso de especialização operacionalizado nas universidades.

De fato, ao ser assim situada, a proposição do curso ingressou em seara conflituosa, tendo em vista que, por se tratar de um curso de especialização na modalidade a distância, seria considerado em algumas universidades território dos grupos de docentes e pesquisadores da área de educação a distância ou de tecnologia em educação, em alguns casos sem relação com as faculdades ou centros de educação e, em outros, sem qualquer vinculação com grupos de pesquisa ligados à gestão escolar. Instalava-se, portanto, um conflito no tocante ao setor de vinculação do curso de especialização, ou seja, se o mesmo seria de responsabilidade das faculdades e centros de educação ou dos centros e/ou dos núcleos de educação a distância ou espaços similares. A opção feita pelas universidades constituiu, por conseguinte, um fator relevante no desenvolvimento do modelo do curso proposto, em âmbito federal, como se focalizará a seguir.

DESENVOLVIMENTO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR NAS IFES: PRINCIPAIS OBSTÁCULOS

Considerado na condição de formação continuada, o curso de especialização em gestão escolar foi promovido por dez universidades federais⁶ com formatos institucionais diferenciados, o que corrobora o entendimento sobre a natureza das políticas educacionais que, ao serem executadas, passam por inúmeras mediações.

O exame do processo de realização desta especialização mostra a existência de diversos fatores que influenciaram o seu desenvolvimento em relação aos objetivos inicialmente traçados. Dentre tais fatores, podem ser mencionados: a localização do

⁶ As 10 universidades foram: UFSC, UFRGS, UFT, UFPE, UFES, UFBA, UFMT, UFRN, UFPI e UFC.

curso fora das faculdades/centros de educação, a falta de previsão das secretarias quanto à delimitação de tempo para estudos por parte do participante do curso de especialização, bem como suporte tecnológico e dinâmica de acompanhamento diverso do preconizado pela proposta.

A pretendida inserção do curso nos programas de pós-graduação em educação não se concretizou de forma generalizada nas universidades. Com efeito, algumas reitorias, ao receberem da Secretaria de Educação Básica (SEB) a convocação para a oferta da especialização, entenderam que se tratava de um curso a distância e que a responsabilidade por sua execução deveria ser dos núcleos ou setores responsáveis por esta modalidade no âmbito da universidade. Este entendimento sobre a localização do curso nestas Ifes pode ser considerado um dos principais fatores que interferiram em sua operacionalização, tendo em vista o distanciamento que se verifica entre os núcleos de EAD e as faculdades e centros de educação.

As dificuldades e tensões geradas por este distanciamento foram identificadas, sobretudo, nos depoimentos dos coordenadores dos cursos que estiveram presentes nos encontros promovidos pela SEB/MEC.⁷ Muito embora tenha sido registrada, nas reuniões dos coordenadores das Ifes, convergência de opiniões sobre a relevância e pertinência da proposta curricular, com destaque para a consistência e relevância dos objetivos e conteúdos, emergiram diferenças de entendimento quanto a alguns aspectos do currículo do curso.

Na efetivação dos cursos, portanto, estas dificuldades podem ser situadas no plano teórico/epistemológico, bem como na condução dos mesmos. As divergências no tocante à concepção e aos princípios pedagógicos que orientavam a estrutura curricular da especialização foram evidenciadas desde as primeiras reuniões com os coordenadores representantes das universidades. Vale ressaltar, nesse contexto, o descompasso entre a proposta e as condições objetivas de efetivação do curso no que concerne, por exemplo, às coordenações, pois uma parte dos coordenadores não possuía formação na área de educação e não estava inserida no debate da área, o que limitava a compreensão sobre a concepção teórico-metodológica do curso e determinava, em parte, as resistências para a sua operacionalização de forma coerente com a proposta original.

Assim, enquanto a proposta pedagógica enfatizava a oferta de um currículo que contribuísse para a formação teórico-prática do gestor, a preocupação em algumas Ifes era a de simplificar conceitos e restringir o conteúdo curricular aos aspectos operacionais da gestão escolar. A concepção de gestão democrática da proposta original que perpassava todos os componentes curriculares, por exemplo, não se traduzia inteiramente no processo de elaboração dos projetos pelos cursistas, tendo em vista que a sua formulação exigia o fomento de um ambiente colaborativo na escola a que estivessem vinculados, o que nem sempre acontecia.

⁷ Os cursos tiveram política de acompanhamento e avaliação que consistiu, entre outros, em encontros presenciais entre especialistas, gestores do MEC e coordenadores de cursos das Ifes.

Estas questões ficavam mais acentuadas quando se verificava que vários orientadores e assistentes que atuavam no curso não faziam parte do corpo docente das universidades envolvidas ou dos núcleos ou grupos de pesquisa sobre política, planejamento e gestão nas Ifes, o que evidenciava que a contribuição para a formação de gestores teria seus limites. Por fim, a ausência de uma articulação institucional entre os espaços formais da EAD e da educação no âmbito da universidade mais uma vez se revelava problemática. Tais questões ressaltam um conjunto de problemas estruturais no tocante a efetivação do curso em detrimento à proposta ampla de formação delineada nacionalmente.

Constata-se ainda a existência de entendimentos diferenciados sobre a dinâmica curso por parte das secretarias de educação envolvidas no processo, como também de parte de algumas coordenações no âmbito das universidades. Do lado das secretarias de educação, podem ser identificados problemas atinentes ao perfil e à situação dos diretores indicados: a pouca (e, às vezes, nenhuma) familiaridade dos gestores-cursistas com os recursos da internet, e a ausência de garantia formal de tempo de dedicação do participante ao curso. No que tange às várias coordenações das Ifes, estas enfrentavam dificuldades para garantir a presença dos representantes externos no grupo gestor e para compor o quadro de docentes, dentre os professores com experiência e produção acadêmica na área de gestão escolar. De fato, não obstante ter sido definido como um dos requisitos para ingresso no curso ter familiaridade com a internet, um número significativo de cursistas nunca havia lidado com o computador, seja na vida cotidiana, seja em situações de caráter pedagógico. É interessante observar que nas conversações entre o MEC e as secretarias de educação envolvidas no Programa Escola de Gestores, não se discutia a responsabilidade desta última em garantir que os gestores selecionados para realizarem a especialização tivessem os conhecimentos básicos necessários ao uso da internet antes do início do curso. Todavia, este requisito não foi atendido por diversas secretarias de educação, cabendo a responsabilidade de providenciar esta formação básica às Ifes, o que significou alterar o projeto inicial, ampliar o período previsto do curso e, conseqüentemente, arcar com um maior investimento considerando o pessoal envolvido – docentes, estudantes e técnicos – e o tempo despendido para a formação.

É importante ressaltar que esse cenário é revelador da necessidade de maior estímulo e criação de condições objetivas de acesso às novas tecnologias da informação e comunicação aos diferentes profissionais da educação. Diante deste quadro, as coordenações nas Ifes tiveram que desenvolver estratégias diversificadas com o propósito de suprir esta dificuldade de parte dos cursistas, o que, certamente, propiciou, de um lado, novas aquisições aos cursistas, e de outro, a limitação do tempo destinado à efetivação da dinâmica pedagógica prevista.

Outra questão que merece ser abordada diz respeito ao conteúdo pedagógico do curso. A proposta básica geral do curso buscava incentivar os gestores à reflexão sobre a gestão democrática e a desenvolver práticas colegiadas de gestão que con-

tribuísem para favorecer a aprendizagem efetiva dos estudantes. Neste sentido, o curso foi estruturado em torno de três eixos articulados entre si: o direito à educação e a função social da escola básica; políticas de educação e a gestão democrática da escola; projeto político-pedagógico e práticas democráticas na gestão escolar. Esses eixos foram consubstanciados em seis *salas-ambientes* utilizando a plataforma tecnológica e-Proinfo,⁸ do MEC: Fundamentos do Direito à Educação; Políticas e Gestão na Educação; Planejamento e Práticas da Gestão Escolar; Tópicos Especiais; Oficinas Tecnológicas; e Projeto Vivencial. Além dessas salas-ambientes havia, ainda, uma introdução ao ambiente virtual e ao curso, para ambientação dos cursistas em relação às ferramentas tecnológicas que seriam disponibilizadas durante o processo formativo e obtenção de uma visão geral do processo formativo.

Tratava-se de uma proposta pedagógica inovadora, tendo em vista dois aspectos que se destacavam no currículo desenvolvido. Buscava-se romper com a lógica disciplinar comum (modulação, por exemplo) nos cursos de especialização na área, ao conferir centralidade à *sala-ambiente Projeto Vivencial* que se constituía em componente articulador do curso. A atividade central proposta nesta sala consistia na formulação e desenvolvimento de um projeto de intervenção na escola com estreita vinculação com o Projeto Político-Pedagógico (PPP), assumido como mecanismo fundamental para a realização da gestão democrática na escola. Caberia ao cursista nessa *sala-ambiente* desenvolver um projeto de vinculação ao PPP, articulando-se com as demais *salas*, cuja culminância se daria com a efetivação do trabalho de conclusão do curso (TCC).

Caberia também ao cursista encontrar estratégias para mobilizar a comunidade escolar, uma vez que o curso previa que as especificidades de cada sistema de ensino e de cada escola fossem consideradas na construção e/ou avaliação do projeto político-pedagógico, que envolveria etapas como: fundamentação teórica, sensibilização e mobilização da comunidade, diagnóstico da escola, planejamento, implementação e avaliação do projeto. Ressalta-se a existência de opções para o projeto a ser desenvolvido pelo cursista, ou seja, se fosse constatada a inexistência de PPP na escola, dever-se-ia promover sua elaboração e implementação; em caso contrário, a tarefa seria a re-elaboração ou desenvolvimento de trabalho de pesquisa e de avaliação crítica sobre o impacto do PPP na realização da gestão democrática na escola e no tocante ao desempenho escolar. O trabalho de conclusão do curso deveria expressar o resultado dessa experiência de (re) elaboração do PPP na escola de cada cursista e a reflexão coletiva da equipe sobre o trabalho.

O nível de complexidade das atividades exigia, portanto, disponibilidade de tempo dos cursistas para aprofundamento de estudos sobre a gestão democrática da educação e da escola. O fato de se tratar de um curso de especialização na modalidade EAD não constituía um argumento sólido para diminuição do padrão de exigência implícita na proposta pedagógica, como requeriam alguns coordenadores.

⁸ Posteriormente, foi utilizada a plataforma MOODLE.

Decorreu da visão da equipe que a elaborou a adoção de autores e de textos considerados de nível similar aos que são usualmente adotados em cursos da pós-graduação *lato sensu* de caráter presencial oferecidos nas universidades. Tais textos inseridos nas salas ambientes foram utilizados a partir de roteiros e/ou questões para análise, bem como com outros materiais de apoio, visando contribuir com a formação dos gestores por meio da articulação teoria e prática. Para a equipe de elaboradores, deveria ser assegurado o direito aos participantes de ter acesso na íntegra aos textos básicos do curso. Entendiam que, por não se reduzir a gestão escolar apenas ao domínio de recursos instrumentais, o material pedagógico deveria incorporar os fundamentos sociofilosóficos e pedagógicos em que se insere a gestão escolar, em conformidade ao disposto nas diretrizes pedagógicas do curso (AGUIAR, 2008).

Tal dinâmica buscou assegurar consistência à formação e, ao mesmo tempo, ratificava a compreensão de que o curso deveria garantir política sistemática de acompanhamento ao cursista, de modo que fossem explorados e contextualizados os diferenciados recursos pedagógicos propostos.

Tal posição se contrapunha, também, à visão que, no âmbito de cursos oferecidos na modalidade EAD, defende que o conteúdo dos textos deve ser fragmentado em unidades menores, ou mesmo, que a linguagem deve ser simplificada. Não constitui episódio isolado a solicitação de textos aos autores “que não sejam profundos”, de “textos simples” para cursos de formação de profissionais da educação na modalidade a distância.

É provável que estes pedidos decorram, em parte, do entendimento de que os tutores que acompanham os cursos de educação a distância tenham dificuldades para auxiliar os cursistas, ao lidar com o material pedagógico que busca superar uma dada lógica de “infantilização” dos estudantes presente em determinadas propostas de formação, que defendem a indicação de textos “leves”, “curtos”, e de fácil leitura.

Contudo, uma perspectiva diversa predominava na equipe de elaboradores do modelo original do curso de especialização em gestão escolar. Estes consideravam como requisito básico que o curso fosse assumido por professores das áreas específicas: política, planejamento e gestão da educação, e não por tutores. Entendiam ser indispensável, ao longo do curso, a leitura dos textos disponibilizados no ambiente virtual, na íntegra, bem como a interação com o professor orientador de cada uma das salas-ambientes. Ou seja, a metodologia do curso a distância não seria justificativa para diminuir o padrão de exigências, considerando os cursos de caráter presencial. Vale salientar que a interação pretendida no curso não seria “cursista e material” e, sim, a interação “professor e cursista” e a reflexão coletiva sobre o material pedagógico e as condições e possibilidades da gestão educacional.

Os pressupostos, os objetivos, a natureza e a dinâmica do curso exigiam o acompanhamento e a avaliação contínua das atividades desenvolvidas pelo cursista, por parte dos professores orientadores, especialistas, assistentes e coordenadores, requerendo desta equipe constante interação no que tange “à troca de informações, a apreciação conjunta

das dificuldades e a busca de soluções relacionadas às dificuldades de cada componente curricular” (BRASIL, 2006, p. 19). Tratava-se, portanto, de uma concepção de avaliação processual, sistemática e contínua, defendendo, desse modo, a garantia de padrão de qualidade independentemente de o curso ser presencial ou “a distância”.

Argumentavam os elaboradores do material pedagógico sobre a importância de que o curso assegurasse acesso, na íntegra, aos textos de autores reconhecidos na comunidade acadêmica e que a leitura dos mesmos fosse atividade exigida no curso. Além disso, havia o compromisso de não subestimar a capacidade dos gestores-cursistas, com a utilização de textos que não incentivassem a reflexão crítica.

Todavia a proposta pedagógica do curso enfatizava a importância de se garantir condições objetivas para os participantes do curso. Pois para a formação pretendida, incluindo as leituras, realização de atividades previstas no curso, algumas destas requerendo trabalho coletivo, a disponibilidade de tempo dos participantes e dos professores era essencial. A real disponibilidade de tempo para dedicação ao curso da parte dos participantes logo se mostrou insuficiente, tendo em vista que, na maior parte das vezes, as secretarias de educação não os liberavam para realização dos estudos. O problema do tempo dos cursistas para dedicação aos estudos requeridos constituiu outra variável que interferiu na implementação do curso.

IMPLICAÇÕES PARA O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DOS CURSOS

Qualquer análise que se efetive sobre o Programa Nacional Escola de Gestores não poderá se restringir apenas às questões pedagógicas do curso, desconsiderando aspectos da política macro.

Neste contexto, concorda-se com Dourado:

[...] Rever a formação pedagógica requer, portanto, a articulação entre as políticas educacionais e as concepções de formação enquanto processos de construção coletiva. Implica, também, resgatar as experiências implementadas por estados e municípios como passos importantes no fortalecimento das ações do MEC, em apoio às políticas de formação de professores e aos processos de organização, gestão educacional e escolar. Nesse sentido situam-se também as ações voltadas à organização da educação nacional, cujo norte político-pedagógico, no campo e na cidade, deve considerar a riqueza e a diversidade de experiências e as condições e especificidades com as quais se realizam processos formativos para professores e estudantes, considerando a garantia de parâmetros de qualidade e indicando alternativas e perspectivas pedagógicas centradas em uma sólida concepção de educação, escola, cultura e gestão educacional (DOURADO, 2007b, p. 922).

Dada a própria natureza do programa de âmbito nacional, verificam-se questões atinentes às relações entre os entes federados, entre as secretarias de educação e as universidades que merecem ser problematizadas.

Para que o curso se realizasse foi necessária uma movimentação específica do governo federal para estimular a adesão das secretarias de educação. Para tanto, contou com o apoio da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Conselhos Municipais da Educação (Uncme), que colaboraram na maioria dos estados com este processo de adesão. Mas a forma como cada secretaria se relacionou com o MEC e com as universidades determinou, em grande parte, uma configuração particular do curso no respectivo estado.

É possível apontar pelo menos três formas de ação das secretarias da educação no tocante à oferta do curso de especialização nas universidades:⁹ participação ativa no planejamento e na execução, participação limitada no planejamento e na execução e ausência em todo o processo.

Uma parte das secretarias demonstrou interesse e empenho em participar do processo de planejamento e de todas as etapas do curso. Assim, rapidamente respondeu à convocação feita pelo MEC, participou de forma ativa do grupo gestor, instituído localmente, a exemplo do que ocorria no plano nacional, e estabeleceu contato imediato com a universidade, visando a participação nas decisões concernentes ao curso. Houve empenho em selecionar gestores obedecendo ao critério regional, contemplando, desse modo, todas as regiões do estado.

Outro grupo de secretarias participou de forma limitada no planejamento das atividades do curso, restringindo sua ação apenas ao recrutamento dos gestores interessados na inscrição do curso e a se fazer representar nas reuniões do grupo gestor de forma passiva.

Um terceiro grupo de secretarias esteve ausente deste processo. Uma única ação foi concretizada: a de recrutar os gestores da rede pública para participarem da seleção realizada pela universidade local. Para estas secretarias, o importante era não despendere recursos para oferecer formação continuada.

Evidentemente, as formas de atuação das secretarias repercutiram no desenvolvimento do curso, desde o seu início. Aquelas secretarias mais envolvidas com o processo acompanharam todas as etapas e participaram do equacionamento dos problemas encontrados. Desenvolveram estratégias que garantiram condições adequadas à participação dos gestores cursistas, quer seja em relação à disponibilidade de tempo, quer seja no tocante ao apoio solicitado para a realização das atividades pedagógicas. As demais não aproveitaram a oportunidade para participarem como atores ativos, capazes de imprimir a sua marca na construção de outro patamar na formação de gestores em suas respectivas redes, e essa ação política, certamente, interferiu na efetivação do curso.

⁹ Dados disponíveis nos relatórios de implementação dos cursos pelas Ifes – SEB/MEC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um breve balanço do processo que resultou, no âmbito do Programa Nacional Escola de Gestores, do Ministério da Educação, na instituição do curso de especialização em gestão escolar na modalidade a distância nas universidades públicas em articulação com as secretarias de educação, deixa algumas lições e suscita questões para o debate sobre a operacionalização das políticas educacionais.

O programa aqui analisado conseguiu articular um conjunto diversificado de atores que viabilizou a mobilização de secretarias de educação e de universidades federais em torno de um projeto de formação continuada de profissionais da educação. A estratégia de articulação institucional garantiu o envolvimento mais efetivo de setores das universidades federais com dirigentes das redes de ensino.

Manter a coalizão e ampliar a base dos apoiadores para a continuidade deste processo formativo pelo espaço de tempo considerado necessário à consolidação de programas de formação continuada de gestores em todos os estados e municípios constitui um desafio para as políticas desenvolvidas pela Secretaria de Educação Básica do MEC e para as secretarias de educação.

A rede de universidades federais que se instituiu a partir da primeira edição do curso de especialização foi ampliada, posteriormente, com a entrada de mais dez universidades, o que não só demonstra o interesse institucional de participar do programa, como evidencia uma atenção mais focalizada para as questões concernentes à gestão da escola básica e aos atores que nesta interagem.

Uma decorrência deste interesse das universidades aparece nitidamente no tocante à produção acadêmica no campo da gestão escolar, através da publicação de artigos e livros e de elaboração de dissertações de mestrado e teses de doutorado.¹⁰ Como pode se observar, a política de ampliação das oportunidades de aperfeiçoamento dos gestores escolares ultrapassou o limite de promoção de um curso de especialização, favorecendo, no âmbito de algumas universidades, o estudo sistemático de questões pertinentes ao campo e um mais amplo conhecimento da realidade escolar local. Todavia, manter o interesse das secretarias de educação e das universidades em um trabalho compartilhado na disseminação da concepção da gestão democrática e do aperfeiçoamento dos gestores escolares constitui mais um desafio para os governos que têm compromisso com a democracia, pois significa também investir financeiramente.

Este processo de oferta de curso de especialização, dada a sua amplitude e desdobramentos institucionais, contribui para o fortalecimento das propostas que visam instaurar uma política nacional de formação dos profissionais da educação, na qual se insere a formação continuada de gestores escolares com a colaboração dos

¹⁰ São vários os programas de pós-graduação em educação que estão com teses e dissertações em andamento sobre o tema.

entes federados. Trata-se, contudo, de um longo caminho a ser percorrido, pois como ressalta Oliveira (2009), ao refletir sobre a gestão das políticas públicas educacionais:

[...] O arranjo federativo, pensado para ser o sustentáculo básico da democracia, rompendo com a tradição centralizadora, garantindo a distribuição de poderes e responsabilidades por meio do regime de colaboração mencionado no artigo 211 da Constituição Federal, encontra resistências e enfrenta fortes contradições na sua operacionalização. A engenharia institucional pensada para dar visibilidade ao pacto por meio do estabelecimento de parcerias entre municípios, estados e União apresenta limites, resultantes de uma relação de tensão, em grande medida pela insuficiência de recursos financeiros nas unidades federadas, o que limita a autonomia decisória e executiva, indispensável à descentralização democrática (OLIVEIRA, 2009, p. 23).

Estas questões estão subjacentes, também, às dificuldades encontradas pelos gestores para selecionar o quadro dos diretores de escolas que estariam aptos a se submeterem à seleção do curso de especialização mencionado. É interessante observar que estas dificuldades não se encontravam apenas na ausência de formação na graduação de muitos dirigentes escolares, mas, também, na falta de domínio das ferramentas básicas para acesso à internet, condição necessária para realizar o curso de especialização na modalidade a distância. Isto mostra, mais uma vez, a insuficiência de condições materiais de parte significativa das escolas de educação básica, uma vez que a não familiaridade dos gestores com a internet é revelador das dificuldades de acesso sistemático a computadores nestas instituições de ensino e de sua utilização nas rotinas acadêmicas e administrativas. Neste sentido, pode-se considerar salutar que os secretários de educação tenham percebido com mais intensidade este problema, nessa ocasião, e tal fato se constitua em elemento motivador para pressionar os entes federados a dar atenção devida ao setor.

Ao se focalizar o currículo do curso, ressalta-se a centralidade do papel do professor nas atividades propostas. Este aspecto pode ser considerado muito positivo, dado que a concepção pedagógica do currículo somente poderia ser melhor concretizada com a participação de docentes universitários da área de conhecimento. Evitar-se-ia, assim, o enfoque superficial e aligeirado que tem aparecido com frequência em dezenas de cursos de especialização oferecidos no país. Contudo, é necessário observar, nem todas as universidades envolvidas tiveram esta compreensão e algumas destas lançaram mão de arranjos locais que delegavam a primazia da orientação curricular a tutores sem formação adequada na área. Era a velha concepção que bastaria ter material didático em mãos e alguém estimulando e cobrando a realização das tarefas e registro no site para que se efetivasse a formação continuada de gestores. Mais uma vez, portanto, observa-se o conflito de visões diferenciadas sobre a formação dos profissionais da educação.

A análise da experiência do curso de especialização em gestão escolar na modalidade a distância do Programa Nacional Escola de Gestores, oferecido pelas

Ifes em todo território nacional, constitui um rico manancial para aprendizagens sobre o fortalecimento das instituições públicas, as relações de cooperação entre os entes federados, os conflitos de concepções político-pedagógicas sobre gestão democrática da educação, as condições materiais das escolas públicas, a relação das faculdades/centros de educação com os setores/núcleos da educação a distância, e a formação e valorização dos profissionais da educação.

Tem razão Dourado (2009), em sua análise sobre os novos marcos regulatórios da educação no Brasil, ao afirmar que

[...] Variadas indagações se colocam no contexto paradoxal das políticas em curso para a educação, revelando a complexidade desse campo, o que nos remete a sofisticar os processos analíticos, no sentido de avançar na busca de que caminhos e/ou alternativas criar para garantir a expansão da educação superior com qualidade, num país marcado por forte desigualdade social e educacional. De maneira geral, as análises convergem para o necessário fortalecimento das instituições públicas e sua democratização. Para efetivar tal processo, não há milagres. Aliado à vontade política, é fundamental garantir a ampliação dos recursos, por meio da elevação dos atuais percentuais do PIB destinados à educação pública nacional (DOURADO, 2009, p. 163).

Mais investigações serão necessárias para contribuir com a efetividade da formação continuada em nível de pós-graduação dos docentes da educação básica e com a gestão democrática nas instituições de ensino no país.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Coalizão educacional no Brasil: importância e condições de sucesso. In: GRACIANO, M. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 52-55.
- AGUIAR, M. A. S. Política de formação de professores: o que muda nas esferas nacional e locais. In: GRACIANO, M. *O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. São Paulo: Ação Educativa, 2007, p. 39-42.
- _____. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 1, p. 129-144, 2008.
- _____. A formação dos profissionais da educação básica no curso de Pedagogia. In: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. S. Conselhos Escolares: espaço de co-gestão da escola. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, p. 173-184, 2009a.
- _____. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 249-262, 2009b.
- _____. Política de formação de professores para a educação básica no Brasil: mudanças na agenda. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo, Xamã, 2009c.
- AGUIAR, M. A. S.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão da educação*. Impasses, perspectivas e compromissos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Projeto Curso de Especialização em Gestão Escolar. Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Esctest/proj_curs_esp.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2008.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação. *Educação, Sociedade & Culturas*, Porto, n. 16, p. 133-169, 2001.

DOURADO, L. F. (Org.). Plano Nacional de Educação: avaliação e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livros, 2007a, p. 21-50.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007b.

_____. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo/Goiânia: Xamã/Alternativa, 2003.

FREITAS, H. C. L. A nova política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Projeto Político-Pedagógico: retrato da escola em movimento. In: AGUIAR, M. A. S.; SILVA, A. M. M. (Org.). *Retrato da escola no Brasil*. Brasília: CNTE, 2004.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, governance e regulação. In: DOURADO, L.F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009, p. 11-29.

SANDER, B. Gestão educacional: concepções em disputa. *Retratos da Escola*, Brasília: CNTE, v. 3, n. 4, p. 69-80, 2009.

SCHEIBE, L.; AGUIAR, M. A. S. Formação dos profissionais da educação no Brasil: o curso de pedagogia em questão. *Educação e Sociedade*, Campinas, CEDES, 68, p. 220-239, dez. 1999.

SCHOLZE, L. et al. *Escola de Gestores da Educação Básica*: relato de uma experiência. Brasília: Inep, 2007.

VEIGA, I. P. A.; RESENDE, L. M. G. de (Org.). *Escola*: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas: Papirus, 1998.

✉ MÁRCIA ÂNGELA DA SILVA AGUIAR é professora titular do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: marcia_angela@uol.com.br.

*Recebido em dezembro de 2010
Aprovado em janeiro de 2011*