

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação – ANPAE

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Política Educacional e Gestão Escolar

RBPAE • Porto Alegre • v. 15 • n. 2 • p. 137-256 • jul/dez 1999

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação

Associação Nacional de Política e
Administração da Educação - ANPAE



João Ferreira de Oliveira

PORTO ALEGRE

A Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 1961, com foro e sede em Brasília – DF. São suas finalidades a definição e implementação de políticas e processos de planejamento, gestão e avaliação da educação, comprometidos com a democracia, pluralidade, equidade, justiça, solidariedade e qualidade; e o desenvolvimento teórico e prático do conhecimento sobre política, planejamento, gestão e avaliação da educação.

Endereço

Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
Universidade Metodista de São Paulo
Rua do Sacramento, 230 - Rudge Ramos
09640-000 – São Bernardo do Campo – SP
www.anpae.org.br

Presidente

Rinalva Cassiano Silva

Vice-Presidente Nacional

Katia Siqueira de Freitas

Vice-Presidente da Região Sudeste

Gilda de Araújo Costa

Vice-Presidente da Região Nordeste

Eurilene Santana Balbi

Vice-Presidente da Região Centro-Oeste

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Vice-Presidente da Região Norte

Maria de Lourdes dos Santos Aires

Vice-Presidente da Região Sul

Flávia Obino Corrêa Werle

A ANPAE é composta por sócios individuais e sócios institucionais. Os associados recebem gratuitamente a **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** e os boletins nacionais, regionais e estaduais; gozam de descontos nos congressos, simpósios, seminários, cursos e outras atividades científicas, culturais e sociais; e participam das assembleias gerais e demais reuniões promovidas pela Associação.

Os interessados em associar-se devem dirigir-se à ANPAE, no endereço acima, enviando cheque em nome da Associação no valor correspondente à anuidade: R\$50,00 (sócios individuais) e R\$250,00 (sócios institucionais).

A **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** é uma publicação semestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas de política e administração da educação em geral e, mais especialmente, políticas públicas e institucionais da educação, planejamento educacional, gestão de sistemas e instituições educacionais e avaliação da educação.

Redação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, 110 – Prédio 12-201 – Sala 1004
90046-900 – Porto Alegre/RS

Editores

Maria Beatriz Moreira Luce
Rinalva Cassiano Silva
Vani Moreira Kenski

Conselho Editorial

Carlos Roberto Jamil Cury
Edvaldo Boaventura
Jacques da Rocha Velloso
José João Ramos Paz Barroso
Katia Siqueira de Freitas
Lauro Carlos Wittmann
Moacir Gadotti
Regina Vinhaes Gracindo
Robert Girling
Walter Garcia

Revisão bibliográfica: Maria Amália Penna de Moraes Ferlini

Abstracts: Cristina Lopes

Resúmenes: Juan Francisco Jimenez Silva

Projeto Visual: Denise Cordovil

Produção Gráfica: Terra Comunicação

Para assinaturas ou aquisição de números avulsos ou atrasados, os interessados devem dirigir-se diretamente à ANPAE, enviando cheque nominal de R\$ 30,00 (assinaturas) ou no valor das aquisições pretendidas (R\$ 15,00 por exemplar).

Os conceitos, idéias e opiniões adotados ou emitidos em material assinado são da responsabilidade dos respectivos autores, não refletindo necessariamente a posição da ANPAE, das editoras ou do Conselho Editorial da RBPAE.

Os direitos de publicação e tradução do material desta edição são reservados à ANPAE. É permitida a reprodução parcial dos artigos publicados neste número, desde que indicada a fonte. Solicita-se o envio à RBPAE de um exemplar da publicação.

Essa Publicação tem apoio financeiro da **Ford Foundation**

SUMÁRIO

EDITORIAL

<i>Maria Beatriz Luce</i>	141
---------------------------------	-----

As diferenças da homogeneidade pretendida na década de 90: a política educacional gestada na América Latina

<i>Nora Rut Krawczyk, Maria de Fatima Felix Rosar</i>	143
---	-----

Como conciliar coerência na burocracia estatal e descentralização: um desafio para políticas da educação básica

<i>Ignez Martins Tollini</i>	151
------------------------------------	-----

Sociedade, estado e educação: os contraditórios caminhos da gestão democrática

<i>Maria Lucia de Abrantes Fortuna</i>	161
--	-----

Os desafios de inovar na gestão educativa

<i>Pedro Jacobi</i>	167
---------------------------	-----

Conselho de direitos da criança e do adolescente: coadjuvante ou co-gestor da política educacional?

<i>Marcione Maria Bandim Vasconcelos</i>	173
--	-----

Gestão da escola pública: uma análise da prática

<i>Doralice Marques de Araújo Cerqueira, Katia Siqueira de Freitas</i>	185
--	-----

Eleição de diretores – uma mudança na cultura escolar

<i>Sílvia Helena Vieira Cruz, Maurício Holanda Maia, Sofia Lerche Vieira</i>	193
--	-----

Gestão da escola: uma construção coletiva – superando conflitos e rompendo com a rotina burocrática

<i>Sueli Azevedo de Souza da Cunha Lima</i>	205
---	-----

Administração pública e a escola cidadã

<i>Jane Rangel Alves Barbosa</i>	217
--	-----

A administração educacional na formação de professores: retrospectiva de duas décadas na universidade de aveiro

<i>Jorge Adelino Costa</i>	227
----------------------------------	-----

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES	241
--	-----

AUTORES	251
----------------------	-----

ISSN 0101-8991

Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.
Associação Nacional de Política e Administração da Educação.
V.1, n 1, (jan./ jun. 1983) Porto Alegre: ANPAE, 1983.

Semestral

ISSN 0101-8991

Local varia: Porto Alegre (v.1, n. 1 a v. 6, n. 1), Brasília (v.7, n. 1/2 a v. 14, n. 1)
e Porto Alegre (v. 14, n. 2 em diante).

Até o v. 12 este periódico era intitulado Revista Brasileira de
Administração da Educação.

1. Política da Educação. 2. Administração da Educação.
Periódicos. 3. Associação Nacional de Política e Administração da Educação
– ANPAE.

EDITORIAL

Este segundo número do volume 15, ainda referente a 1999, vem completar a publicação de vários trabalhos apresentados no XI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado em Santos, ao final daquele ano, e que também inaugurou o Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Como informado no Editorial do número anterior, os textos aqui apresentados foram selecionados pela comissão organizadora daquele evento, a quem credito e agradeço a possibilidade de estar regularizando a publicação deste periódico. Em mesma atitude, manifesto que espero contar com a compreensão dos autores e dos leitores para a ousadia de ter realizado algumas revisões de forma e elaborado resumos de faltavam, movida apenas pelo critério de eficiência operacional. Esta foi uma licença editorial que espero não se necessite mais tomar.

Os artigos que compõem este número atenderam ao chamado do mencionado Simpósio/Congresso para o tema "A Prática Social da Educação: questões contemporâneas" e focalizam políticas e gestão da Educação Básica, sob variados ângulos.

Inicialmente, Nora Rut Krawczyk e Maria de Fatima Felix Rosar chamam a atenção para a homogeneidade induzida pelas pressões externas no contexto de reformas educacionais na América Latina. Tomando como exemplo Argentina, Brasil e Uruguai, apontam a importância de se contar com mais estudos comparativos que permitam reconhecer-se as diferenças de condições histórico-culturais e institucionais e avaliar a pertinência dos parâmetros propugnados para a realidade concreta de funcionamento de nossos sistemas educacionais. De outra parte, Ignez Martins Tollini coloca a questão da coerência interna na burocracia estatal quando se desenvolvem políticas de descentralização, defendendo que protagonismos de instâncias centrais não são necessariamente antagônicos à autonomia local e institucional.

O texto de Maria Lúcia de Abrantes Fortuna salienta as contradições inerentes à gestão democrática na sociedade e na escola, oferecendo suportes teóricos do campo político e freudianos em interessante articulação. Comenta particularmente a eleição de diretores escolares e os colegiados como facilitadores da participação e da transparência de informações, mas, também, como um espaço ainda aberto ao peso da cultura tradicional do clientelismo político e do corporativismo. Já o texto de Pedro Jacobi traz uma reflexão mais dirigida a pesquisadores, ao enfatizar a importância do registro de experiências inovadoras no âmbito dos sistemas e instituições de ensino com recursos sócio-antropológicos. Destaca, por isso, o desafio de superar-se a visão etnocêntrica, valorizando a diversidade de práticas e seu contexto.

A questão colocada por Marcione Maria Bandim Vasconcelos, sobre o papel do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente na política educacional, com resultados parciais de uma pesquisa em Recife, há de interessar todos educadores no país e estimulá-los a maior interlocução com a esfera dos operadores de justiça, que também poderão aproveitar este texto.

Os quatro artigos seguintes tematizam a gestão da escola pública, as mudanças que se têm des – mais um aspecto que pode ser compreendido no quadro do Estado Gerencial e da padronização das políticas de diversificação e diferenciação da Educação Superior.

Apresentados os autores selecionados para este número e seus trabalhos, permito-me uma palavra mais pessoal aos queridos companheiros de tantos anos de trabalho associativo na ANPAE, e à atual

Presidente. É a palavra de agradecimento pela oportunidade que mais uma vez me concedem de engajamento ativo numa das frentes mais públicas de nossos serviços institucionais. Voltar à editoria da Revista tem muitos significados: é passado no presente, mas é, acima de tudo, um desafio que espero desdobrar. É também a palavra de agradecimento à coordenação do Simpósio de Santos que organizou o material de base deste fascículo e permitiu-nos contar com este para cumprir a lacuna da regularidade editorial, já dispondo do conjunto avaliado pela comissão científica daquele evento. Por fim, um registro de dever profissional. Reconhecer que, devido a que a maior parte dos textos ora publicados foi oferecida pelos autores para a finalidade primeira de inscrever sua participação no simpósio, tive de ousar produzir vários resumos e imprimir alguns artigos sem a mais acurada revisão de forma e anotações bibliográficas. Assumo a responsabilidade pelas faltas ou omissões e pelas dificuldades de interpretação de alguns textos; a opção foi pela viabilidade de disseminar as contribuições, sempre valiosas, dos colegas. A elevação dos padrões editoriais da RBPAE é uma meta de ontem e de hoje.

Maria Beatriz Moreira Luce
editora

AS DIFERENÇAS DA HOMOGENEIDADE PRETENDIDA NA DÉCADA DE 90: A POLÍTICA EDUCACIONAL GESTADA NA AMÉRICA LATINA

Nora Rut Krawczyk

Maria de Fatima Felix Rosar

Nos últimos 10 anos, quase todos os países de América Latina iniciaram reformas educativas resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa articulada com as políticas de organismos internacionais de empréstimos para os países da região. A necessidade dessas reformas foi justificada mediante a publicação de pesquisas, bastante frágeis desde o ponto de vista metodológico, que evidenciaram os logros e deficiências do sistema educativo à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteram a estrutura do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial. De fato, esses estudos vieram a ilustrar pontos de vista já assumidos pelos organismos internacionais e justificar um modelo pré-estabelecido de reforma educativa.

Em linhas gerais esses estudos mostraram problemas similares nos diferentes países da região, que foram tomados como fundamentos da proposta de reformas educativas homogêneas para, entre outros, os países latinoamericanos.

Nesses estudos indicou-se que ao crescimento da matrícula escolar nos diferentes sistemas educativos da região, durante os anos 60, correspondeu uma crise da qualidade do Sistema, que se tornou mais aguda nos anos 80. A ausência de uma gestão do orçamento, de uma organização institucional adequada e de propostas pedagógicas acordes com a heterogeneidade sociocultural da população incorporada teria produzido a ineficiência do Sistema para responder às necessidades próprias do capitalismo neste momento histórico.

Nessa condição, para a construção de um cenário globalizado se exige a todos os países, independentemente da sua conjuntura de desenvolvimento, "velar" pela competitividade de seus mercados. No caso dos países latinoamericanos tornou-se imperativo, sob essa ótica, investir na formação de recursos humanos, de forma ampliada.

A reconfiguração do Sistema proposta pela reforma compreende o redimensionamento da relação entre o Estado e a sociedade civil e do desenvolvimento das condições institucionais para implementar a reorganização de todo o sistema educacional, adequando os serviços educativos à demanda do mercado, ao mesmo tempo que implementa mecanismos de avaliação, de modo a garantir o cumprimento dos requisitos para melhoria da qualidade do ensino. Nesta perspectiva, a organização e gestão do Sistema tornam-se dimensões privilegiadas nas reformas educativas da América Latina.

Os diagnósticos acima mencionados enfatizaram também as dificuldades dos governos para flexibilizar o funcionamento de seu aparelho burocrático, superar os

comportamentos ritualizados e ajustar seu funcionamento aos objetivos de qualidade propostos. De outro lado, os quadros tecnoburocráticos centrais ainda guardam resquícios das lógicas militaristas dos regimes autoritários que ocuparam o poder político durante as décadas precedentes.

Segundo a avaliação de uma das principais elaboradoras da reforma educativa da Argentina, referindo-se ao conteúdo dessas políticas na América Latina, não se trata de propor a expansão do existente, ou seu melhoramento através de tal ou qual política ou estratégia.... mas de repensar o conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionais que regulam e configuram a educação. Afirma Braslavsky, também que «em certo sentido, está em questão a própria existência dos sistemas educativos nacionais» (Cosse; Braslavsky, [19—]).

Esses diagnósticos e mudanças propostas foram elaborados no marco de políticas neoliberais de reformulação do caráter regulador do Estado e de uma forte crítica às funções dos Estados Nacionais sob modelo de desenvolvimento keynesiano.

As novas propostas impõem a substituição da função do Estado como provedor direto de bens e serviços e do controle centralizado do conjunto das atividades sociais em favor de funções de coordenação e regulação legal.

No campo estritamente educativo implementaram-se na região políticas de descentralização dos aparelhos de gestão dos sistemas educativos. Os fundamentos dessas reformas estão ancorados principalmente, em três argumentos (Wheiler, 1996):

- A redistribuição do poder e das responsabilidades para atender à necessidade de ampliar a autonomia institucional que garanta a 'liberdade' dos governos locais e das escolas, obtendo maior eficiência do Sistema e democratização dos processos de tomada de decisão nos diferentes níveis do sistema educativo.
- A necessidade de maximizar a eficiência do Sistema, a través da mudança do gerenciamento dos recursos públicos garantindo a redução dos custos do Sistema.
- A necessidade de aproximação dos conteúdos escolares às culturas locais.

As políticas de descentralização no marco das reformas educativas da década de 90 realizaram-se em sociedades com diferentes tradições políticas e associativas.

Desde a origem da constituição dos Estados nacionais, os comportamentos sociais e a organização da educação pública manifestam diferenças interessantes de serem aprofundadas.

Por exemplo, a modernização de Argentina e Uruguai esteve no início do século associada à constituição de uma institucionalização do Estado nacional que permitisse a construção de uma consciência nacional necessária para integrar os diferentes grupos imigratórios. Assim, a constituição de um Sistema Público de Ensino Estatal e de carácter nacional estava fortemente associada aos ideários da institucionalização dos direitos liberais para a cidadania e também, ainda que em menor medida, às necessidades do processo de desenvolvimento industrial. Estes eram os dois elementos principais que

garantiriam a modernização desses países (Tedesco, 1982, Donghi, 1986).

De modo distinto, o Brasil realiza seu projeto de modernização numa estrutura social diferente - escravocrata de economia agro-exportadora - que não levantou exigências maiores quanto à elevação do nível de instrução das massas. Nesse contexto, a realização do ideário liberal estava ancorada numa luta pela transformação das relações produtivas e sociais que tinham como seu principal objetivo a emancipação da população escrava.

A luta que os setores progressistas do Brasil tiveram que empreender, portanto, envolvia mudanças estruturais para a constituição do Estado nacional e para o desenvolvimento do capitalismo no País. Só nas primeiras décadas deste século, principalmente por demanda das imigrações europeias na região sul, encontramos uma política de integração via educação formal que contribuiu para que essa região se destacasse nos índices de cobertura educativa promovida pelo Estado (Paiva, 1984).

Isto explica, em parte, o processo tardio de concepção de uma consciência nacional e, por conseqüência, da necessidade de um Sistema Nacional de Ensino.

Também encontramos diferenças importantes nas práticas associativas nos diferentes países da região. Por exemplo, Argentina e Uruguai foram países onde se adotou mais precocemente uma moderna organização política, caracterizada pela existência de organismos intermédios - partidos políticos e sindicatos - que processaram as demandas da base social transformando-las em questões a serem resolvidas pelo Estado Nacional.

Em contrapartida, no Brasil, a participação organizada do conjunto da população não se constituiu como estratégia de dominação até período avançado do século XX, retardando assim a constituição de rede de organizações intermédias - partidos políticos e sindicatos.

A falta de organizações que pudessem representar os interesses da sociedade gerou ao mesmo tempo a marginalidade de segmentos sociais da vida política, mas favoreceu a prática de um comportamento social de organização alternativa de segmentos da sociedade para canalizar suas demandas.

As tendências de descentralização ou centralização da políticas educacionais no âmbito de cada um destes países estiveram fortemente condicionadas tanto pelas características da constituição de seus Estados como pelas formas de organização e expressão de setores da sociedade resultantes do modo de realização das suas práticas democráticas.

Os golpes militares provocaram rupturas nas organizações sociais e nas práticas políticas não só através de mecanismos de coerção e de persuasão mas também através de mudanças institucionais que tinham a pretensão de anular as dinâmicas de participação construídas historicamente. Isto explica, as razões pelas quais observa-se um movimento aparentemente contraditório na Argentina e no Brasil.

No caso argentino, a ditadura militar mudou radicalmente o papel do Estado no que diz respeito à sua responsabilidade no funcionamento do Sistema Nacional de Educação, provocando o início de um processo de transferência de determinadas

responsabilidades para as províncias. Quando terminou essa longa ditadura, o sistema educacional argentino encontrava-se em processo de franca deterioração. As tendências que ao longo da história haviam sido fortemente combatidas por setores progressistas viram-se consolidadas no projeto autoritário posto em prática entre 1976 e 1982 (Krawczyk, 1993).

Por outro lado, no caso do Brasil, ocorreu o processo inverso. Na medida em que a ditadura dirigiu sua política educativa a fortalecer o papel regulador do Estado Nacional na educação formal do País, efetivou medidas de caráter centralizador que conviveram com estratégias de descentralização o que significava, em última instância, acionar mecanismos de participação popular para atingir uma legitimação compensatória (Felix, 1984).

É interessante observar que apesar dos governos militares terem transformado as condições institucionais - legislação, aparato burocrático, diretrizes curriculares, etc. - nos sistemas educativos de seus países e portanto, as relações sociais nelas envolvidas, não lograram, ainda que tenham tido esse propósito, eliminar, por completo, a cultura das práticas democráticas próprias das dinâmicas sociais desses países, que sustentaram as reivindicações no momento em que se realizou a distensão dos governos militares, que culminou com a abertura democrática na região.

Essas e outras diferenças significativas dos processos políticos e associativos dos diferentes países permitem supor formas de atuação também diferentes frente às políticas de redimensionamento do Es-

tado e da sociedade civil que alteram substancialmente a relação entre eles e no interior das relações sociais.

As políticas educacionais de descentralização implementadas nos diferentes países nas últimas duas décadas constituem-se em elementos fundamentais do processo de reforma global do Estado na América Latina, que redefine as funções do Estado e privatiza as relações sociais ao interior do sistema público de ensino, tornando mais complexo o quadro de institucionalização de estruturas públicas e privadas no âmbito da educação.

Os impactos da economia de mercado nas diferentes esferas sociais também alcança e determina a reforma na esfera educacional definindo novos papéis para os diferentes atores educativos e novos valores de socialização, na busca busca não apenas de uma nova distribuição de competências entre o Estado e a sociedade mas também, e não menos importante, a construção de novas representações nos atores a partir da internalização da necessidade de novas relações sociais ancoradas em critérios fundados nas práticas competitivas, individualistas, privatizantes e, portanto, essencialmente mercadológicas.

É importante destacar que o consenso construído acerca da reforma educacional é consequência da 'fetichização' da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção exitosa dos países latinoamericanos no mercado mundial. Desse modo, a reforma do Estado - vetor das reformas educativas - é apresentada à sociedade como uma estratégia necessária e não como a finalidade última do projeto de desenvolvimento neoliberal.

Este processo de inculcação ideológica não se restringe nem ao âmbito da educação formal nem aos territórios nacionais. Pelo contrário, é base de sustentação das novas relações produtivas do capitalismo em âmbito mundial.

Como se evidencia, as reformas educativas em curso têm um caráter homogeneizador tanto na leitura das realidades nacionais quanto nas suas propostas, impondo uma padronização de política educacional para a região.

Entretanto, ao se refletir sobre aspectos das condições de desenvolvimento particulares dos países, objeto deste estudo, observa-se que essas reformas se processam em sociedades com diferentes culturas políticas e associativas que seguramente intervêm, de alguma forma, na concretização das mudanças. Porém, a interação destas práticas culturais com as mudanças propostas não tem sido privilegiadas nos estudos sobre a Reforma Educacional, nem naqueles que legitimam o seu conteúdo, nem tampouco na maioria daqueles que fazem uma avaliação crítica da mesma.

Nesse contexto, pode-se levantar a hipótese de que a ausência desta preocupação nos estudos oficiais reitera o caráter homogeneizante da Reforma. No caso das análises críticas está ausência contribui para que se fortaleça a lógica de padronização da realidade educacional de cada país.

Sabe-se que existe uma adesão bastante ampliada à necessidade de mudanças, às justificativas que os reformadores apresentam e câmbios comportamentais propostos. Existem alguns estudos internacionais, ainda que isolados, esforçados em

analisar a dinâmica de difusão da agenda das reformas de políticas e a apropriação pelos governos nacionais (Coller; Messik cit. por Melo, 1979). O que ainda permanece não identificado é como as sociedades com culturas políticas e associativas distintas processam a Reforma.

Diante desta constatação, apresentam-se duas hipóteses: a) de que esse processamento pode ocorrer de diferentes formas dependendo naturalmente do contexto histórico nacional e internacional e dos mecanismos legitimadores das reformas e de sua capacidade de transformação radical das instituições e das subjetividades; b) de que no processo de interação entre o conteúdo da reforma e a cultura local, as práticas políticas e associativas não mediaram a implementação das políticas de reforma educativa e, mais ainda, têm sido aprisionadas no processo de concretização dessas políticas.

Diante da constatação da complexidade desse processo histórico e da reforma do Estado na América Latina e de seus sistemas educativos, torna-se necessário um estudo aprofundado das peculiaridades, das continuidades e discontinuidades dos processos e conteúdos de reforma concebida e da reforma efetivamente concretizada nos países da região.

Um estudo comparado permitiria enriquecer as categorias de análise utilizadas neste texto: constituição dos sistemas na-

cionais de ensino, democratização do ensino público, papel do Estado, qualidade da intervenção social na educação. Evidentemente, estas categorias necessitam ser aprofundadas ao mesmo tempo a análise deste processo permitirá incluir outras, tais como os arranjos federativos nos processos de constituição da federação na Argentina e no Brasil, sua influência na definição de um Sistema Nacional de Ensino nos diferentes países e a sua organização centralizada ou descentralizada.

Sem dúvida, análises comparativas poderão permitir que se esclareçam de forma mais acabada as dificuldades de ordem conceitual existentes e o conhecimento da realidade concreta do funcionamento dos sistemas educacionais latinoamericanos, sob os parâmetros da reforma de caráter neoliberal.

Todavia, compartilhamos com Boron que:

... uma reflexão sobre nossas nascentes democracias é inseparável de uma análise sobre a estrutura e a dinâmica do capitalismo latino-americano. Isto requer, por um lado, que não se confundam ambas as coisas e que a especificidade da política não fique dissolvida nas leis de movimento do capital; também que se rejeite as concepções fragmentadoras da realidade social que reificam as suas partes como se elas pudessem existir independentemente da totalidade a que pertencem e que lhes dá sentido. (Boron, 1994, p. 10)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M.H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto et al. (Orgs.) *Descentralização e política social*. São paulo: Fundap, 1996. (Série Federalismo no Brasil)
- BORON, A.A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. Buenos Aires: Imago Mundi, 1991.
- COSSE, G.; BRASLAVSKY, C. Los actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. *Boletín PREAL*, Santiago de Chile, n. 5, [19—]
- DONGHI, T. Halperin. *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires: Alianza, 1986.
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- FELIX, M. de F. Costa. *Administração escolar: um problema educativo ou empresarial*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1984.
- FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- KRAWCZYK, N. A utopia da participação: a posição dos movimentos docentes na formulação da política educativa na Argentina. Campinas: UNICAMP, 1993. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, 1993.
- _____. *Aportes para pensar y resignificar la descentralización educativa*. Buenos Aires: FLACSO, 1995.
- _____. A gestão escolar: um campo minado...: análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação e Sociedade*, Campinas, ago. 1999.
- MELO, M.A. de; ROSÁRIO, N. Costa do. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, E.; ALMEIDA, M.H. Tavares de; FRY, P. (Orgs.) *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. [S.l.]: HUCITEC, ANPOCS, [1979]
- MORAES, Reginaldo C. Corrêa. *Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997. Primeira versão.
- PAOLI, M.C.; OLIVEIRA, Francisco de. (Orgs.) Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.
- PAIVA, V. Introdução. In: _____. (Org.) *Perspectivas e dilemas da educação popular*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- ROSAR, M. de F. Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização. Campinas: UNICAMP, 1995. Tese (Doutorado) – Universidade de Campinas, 1995.
- TEDESCO, J.C. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1900)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1982.
- WEILER, H.N. Enfoques comparados en descentralización educativa. In: PEREYRA, M.A. et al. (Comps.) *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor, 1996.

COMO CONCILIAR COERÊNCIA NA BUROCRACIA ESTATAL E DESCENTRALIZAÇÃO: UM DESAFIO PARA POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Ignez Martins Tollini

INTRODUÇÃO AO PROBLEMA: OBJETIVO, ARGUMENTO E ORGANIZAÇÃO

O objetivo deste trabalho é expandir a discussão sobre políticas de coerência para a educação básica pública e analisar sua relação com a descentralização na burocracia estatal brasileira. Para isto, pretende-se esclarecer a definição de coerência e levantar alguns questionamentos sobre a complexa, e aparentemente contraditória, noção de políticas coerentes e descentralizadas. Na verdade, existe muito ceticismo entre os analistas acadêmicos sobre a possibilidade do Estado desenvolver políticas coerentes e promover a descentralização no sistema educacional.

O argumento principal a ser desenvolvido neste trabalho é que tal possibilidade pode ser contemplada e que a existência de coerência na burocracia estatal é essencial para que se possa proceder efetivas políticas para a educação básica pública no Brasil.

Este trabalho é organizado em quatro partes. Depois desta seção, a seguinte cobre sucinta revisão do estado atual da teoria sobre o assunto aqui focalizado; a terceira analisa algumas circunstâncias de coerência e falta dela, descentralização e

centralização na burocracia estatal ao longo das últimas seis décadas. Esta análise será iluminada pelas teorias apresentadas na segunda seção. Finalmente, apresentam-se uma conclusão e recomendações sobre a matéria.

ESTADO ATUAL DAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS COERENTES DE EDUCAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

As perspectivas teóricas sobre este tema, como os próprios fundamentos da gestão educacional, encontram-se em fase de construção. Alguns acadêmicos vêm crescentemente levantando questões sobre o conceito de coerência na ação administrativa. Esta contribuição tem sido valiosa para colocar este conceito sob nova luz, permitindo entender-se melhor sua importância para as atividades do aparato burocrático do Estado, entre elas para a descentralização administrativa, um conceito já bastante explorado na teoria da gestão educacional.

O termo coerência significa "ligação ou harmonia entre duas situações, acontecimentos ou idéias" (Ferreira, 1983). Para alguns autores, como Fuhrman (1993), políticas educacionais coerentes são aquelas que apresentam os atributos de congruência, de enviar as mesmas mensagens e de evitar contradições. Estas políticas, ao especificar seus propósitos, transmitem um sentido de direção ao sistema educacional.

Outros autores focalizam coerência numa perspectiva neo-weberiana, como por exemplo, Skocpol (1985) para quem coerência é uma característica essencial

al de grupos de funcionários na máquina burocrática do Estado que são capazes de perseguir estratégias inovadoras mesmo em face à indiferença ou resistência de forças sociais de importante peso político.

Não obstante os diferentes enfoques, existe consenso que o fracasso de muitos esforços para melhorar a educação pode ser atribuído à inconsistência e falta de propósitos claros das políticas educacionais. Estas freqüentemente estão em conflito uma com a outra e tendem a tratar cada problema com um programa especial.

Para Cohen (1982), por exemplo, como cada ator em cada nível da administração educacional tem particulares preferências, pressões e prazos a cumprir, a elaboração de políticas coerentes parece ser mais difícil de realizar nesta área do que em outras.

Alguns cientistas acadêmicos vêm desenvolvendo perspectivas teóricas que respondem a algumas destas inquietações. Uma delas, proposta por Rueshemeyer e Evans (1985), é que a existência de aparato burocrático internamente coerente é o primeiro requisito para a efetividade das políticas estatais. Baseando-se, em parte, nestas idéias, Tollini (1997) desenvolveu

proposições teóricas sobre coesão corporativa da organização educacional brasileira.

Outros acadêmicos, notadamente Fuhrman e colaboradores (1993), apresentaram uma perspectiva denominada "reforma sistêmica", que oferece uma aborda-

gem para os que estão desapontados com as políticas educacionais. Como ponto comum, as perspectivas acima afirmam que políticas estatais coerentes e efetivas podem ser construídas. A subseção seguinte apresentará algumas perspectivas significativas com mais profundidade.

PERSPECTIVA TEÓRICA - O DESAFIO DA MÁQUINA BUROCRÁTICA INTERNAMENTE COERENTE E AS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO

Nesta perspectiva, a existência de uma máquina burocrática incoerente é um fator que limita a capacidade do Estado elaborar e desenvolver políticas efetivas em todas suas áreas de atuação, inclusive a educacional. Além dos recursos materiais necessários para sustentar qualquer burocracia de grande porte e a existência de pessoal competente para fazer a máquina funcionar, existe um requerimento menos visível, mas igualmente crítico, para se construir o aparato burocrático do Estado.

A construção deste requerimento - denominado por Evans e Rueschemeyer (1985, p. 51) de "espírito de corpo, coesão corporativa, coordenação e coerência" - demanda redefinir os objetivos, metas, prioridades e comprometimento dos participantes centrais (da máquina burocrática) e inculcar pressuposições e expectativas compartilhadas nas quais uma racionalidade comum pode ser baseada. O desenvolvimento de espírito de corpo entre os participantes centrais é essencial para o processo de construção de uma máquina burocrática coerente. Porém, como observado pelos proponentes des-

ta teoria, este processo de construção é tarefa de longo prazo, pode requerer décadas, ou mesmo gerações, para ser estabelecido.

Outro importante ponto focalizado por esta teoria é a resposta de todas as partes da administração da máquina burocrática às ações de orientação e coordenação do Estado. Este aspecto é significativo ao se considerar que muitas atividades ou políticas do Estado requerem descentralização para que se consiga o máximo de eficiência. Em muitas circunstâncias, uma burocracia centralizada limita ou mesmo impede iniciativas a serem tomadas pelas suas subunidades como também as impede de usarem a informação que possuem sobre condições que lhes são familiares. A proposta dos teóricos é que o Estado descentralize suas atividades insulando certos aspectos das operações de suas subunidades do controle da burocracia central.

Entretanto, e aí está o ponto de interesse central deste trabalho, ao descentralizar ou dar autonomia às subunidades, o Estado cria sérios problemas de coesão e coerência em sua máquina burocrática.

Acontece que ao descentralizar, o Estado perde a oportunidade de oferecer às subunidades aquilo que constitui a melhor contribuição do Estado, isto é, sua visão geral do todo, o que é muito difícil de ser obtido pelas subunidades.

O questionamento dos teóricos, em vista desta aparente contradição entre coerência e descentralização, é se não existiriam mecanismos de integração que tornassem possível combinar coerência com descentralização.

A criação de "espírito de corpo" entre os funcionários do Estado seria um destes mecanismos. Seria um forma fluida de coordenação que combina relativa autonomia para funcionários com seu sentido de estarem compartilhando da mesma realização. Outro mecanismo seria o planejamento e controle central do financiamento de recursos para as agências descentralizadas. Entretanto, os teóricos

reconhecem que é difícil equilibrar o controle central de recursos com verdadeira delegação de tomada de decisão. Um outro mecanismo de integração é a criação de estruturas burocráticas duais. Neste caso uma linha de funcionários mais atentos às intenções do centro serviriam tanto para passar informações ao centro como para controlar e guiar o corpo principal da burocracia no referente a sanções e normas. Embora este mecanismo de integração possa melhorar a coordenação, ele também pode se tornar uma fonte de tensão e, por si só, criar problemas de coordenação.

As limitações destes mecanismos são reconhecidas pelos teóricos. Entretanto, estes mecanismos constituem importante contribuição para teoria sobre coerência e descentralização e por certo ganharão maior confiabilidade na medida em que forem testados.

PERSPECTIVA TEÓRICA - O DESAFIO DAS POLÍTICAS DE COERÊNCIA E A REFORMA SISTÊMICA

Esta proposta teórica, desenvolvida por Fuhrman e colaboradores (1993), é especificamente dirigida à área de educação básica do sistema educacional público. Ela foi concebida com base na pressuposição que a busca de políticas mais coerentes é hoje parte do discurso que envolve a educação básica. As políticas dirigidas a esta área da educação têm a característica de serem incoerentes e fragmentadas. Estes atributos fazem com que seja muito difícil para administradores trabalharem de modo coordenado e desenvolver consenso através dos três ní-

veis (federal, estadual e municipal) da administração do sistema educacional. Na verdade, cada um destes níveis opera de acordo com sua agenda, regulamentos e prazos em vez de funcionarem como um sistema integrado. Esta visão faz sentido para países desenvolvidos e não é menos verdadeira para países em desenvolvimento, como o Brasil.

A proposição central desenvolvida nesta teoria pretende oferecer um enfoque diferente, denominado reforma sistêmica, para aqueles que estão desalinhados com as políticas educacionais

atuais. A reforma sistêmica é uma abordagem das políticas que combina liderança centralizada, referente a resultados, com tomada de decisão descentralizada no referente à prática.

Os três principais elementos desta abordagem consistem, primeiro, em se estabelecer expectativas de resultados ambiciosos para todos os alunos, incluindo especificação de conhecimentos e habilidades a serem esperados de cada aluno. O segundo elemento é a coordenação das políticas-chave que dão apoio aos resultados visados. Estas políticas estariam refletidas nas estruturas do currículo que estabelecem os tópicos importantes. Isto significa que as políticas-chave enviariam mensagens coerentes sobre a instrução. Como terceiro elemento, a administração do sistema educacional, ou o Ministério da Educação, seria reestruturado para apoiar o alto desempenho instrucional pretendido, concedendo para isto maior flexibilidade às escolas para responder às necessidades de seus alunos. Isto significa que os mais altos níveis da administração estariam focalizados em definir os resultados e as responsabilidades e prestação de contas (*accountability*) e remover as restrições sobre a prática escolar. Esta dimensão centralizada é necessária porque as escolas e professores freqüentemente não possuem iniciativa e capacidade de conceber e implementar inovações.

Quanto à descentralização da prática das escolas, segundo Clune (1993, p. 129), esta necessita de uma rede de apoio como, por exemplo, professores treinados nos novos conteúdos do currículo, gru-

pos efetivos de administração. Em suma, esta abordagem privilegia coerência nas políticas educacionais ao combinar centralização com descentralização. O enfoque sugerido pela reforma sistêmica é bastante novo e racional, já que construído em volta de duas noções lógicas: o que a sociedade quer que os estudantes aprendam e políticas integradas. Os autores concedem que este último elemento é o mais difícil de ser conseguido, sendo mesmo chamado de "calcanhar de Aquiles" da reforma sistêmica. Isto porque os elementos de decisão consensual e coordenação de políticas parecem estar além da capacidade do sistema educacional e também do sistema político da maioria dos países.

Questões fundamentais sobre reforma sistêmica e descentralização ainda permanecem sem resposta. Uma questão, levantada por Clune (1993), é como efetuar um mínimo controle sobre o que acontece no processo ensino/aprendizagem da escola. Outra questão é como estruturar o discernimento do professor. De acordo com teóricos da reforma sistêmica, esta abordagem oferece orientação para a construção de uma forte estrutura que permite o professor exercer seu discernimento da forma mais produtiva possível. Finalmente, não há dúvida entre os autores desta perspectiva teórica que o assunto descentralização parece mais simples do que é na realidade.

Iluminada pelas teorias revistas nesta seção, a próxima apresenta uma revisão histórica das principais políticas educacionais estatais no Brasil e a análise de seus atributos de coerência e descentralização ao longo deste século.

COERÊNCIA E DESCENTRALIZAÇÃO NAS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL AO LONGO DO SÉCULO XX

Esta seção tem como objetivo analisar, sucintamente, coerência e descentralização nas políticas de educação básica na burocracia estatal brasileira ao longo deste século. Fatos e momentos na história da educação brasileira constituirão o substrato necessário para a análise. A revisão histórica focaliza principalmente o ensino fun-

damental, dentro da educação básica. Embora o ensino fundamental seja a responsabilidade prioritária dos níveis municipal e estadual da burocracia estatal, a revisão dará ênfase ao nível federal em relação a estes níveis. Esta decisão se justifica pelo papel preponderante que o nível federal sempre teve nesta relação.

A RELAÇÃO DE UM SÉCULO

O governo da Segunda República, liderado por Getúlio Vargas, herdou da Primeira República iniciativas de educação fundamental parcialmente desorganizadas em algumas províncias. Isto indica o nível de desagregação entre as escolas. A solução encontrada pelo governo federal foi criar um sistema educacional público no país. A idéia da construção de um sistema público de educação era defendida por um grupo de educadores, os Pioneiros da Educação¹. Apesar das orientações bem informadas deste grupo, no tocante ao "centralismo estéril e odioso" e à importância da "descentralização com definição de atribuições e deveres" (Manifesto ..., 1990, p. 54), o governo central reconhecia, em 1934, que "os estados haviam gasto o dinheiro (destinado à educação) na construção de majestuosos prédios, em celebrações pomposas e na manutenção da polícia" (A educação ..., 1987, p. 123). Estes obstáculos caracterizavam a falta de coordenação entre os três níveis administrativos e a conseqüente fraqueza do "sistema educacional" recém organizado. Ainda no mesmo ano, o governo

central prometeu "desenvolver o espírito de coordenação entre a União, os estados e os municípios" (ibid.). Esta foi a primeira vez que a idéia de coordenação apareceu explicitamente em uma declaração governamental. Com a Constituição de 1934, como medida legal, os três níveis deveriam alocar porcentagens fixas de financiamento para a educação fundamental, sem dúvida uma estratégia para estimular a coerência entre os três níveis. Entretanto, contradizendo a prescrição constitucional, existem informações de que havia centralização de recursos financeiros², uma evidente incoerência com os propósitos para educação fundamental, declarados pelo governo central.

No início do período de redemocratização do país, em 1946, o novo governo declarava que as tentativas de criar coordenação (entre os níveis administrativos) tinham sido tímidas durante a Era Vargas. A proposta do governo central foi então intervir na educação fundamental "para suprir as deficiências dos estados e municípios". Nesta mesma época, o governo reco-

nhacia que “a desorganização da educação fundamental em alguns municípios resultava da falta de professores, de prédios escolares e de materiais didáticos”³.

Durante a década de 40 e 50, a alocação de recursos financeiros para educação fundamental ainda era inadequada e a falta de coordenação entre os três níveis, apesar do governo democrático, era marcada por centralização de recursos financeiros ao nível federal e má administração e corrupção ao nível local. Como evidência destas duas características, o governo central acrescentava que “nunca o governo central alocou tão generosos recursos para o desenvolvimento da educação (fundamental), mas os estados não a oferecem para 75 por cento das crianças na idade escolar” (ibid., p. 357). Nota-se aí a posição forte do governo federal em relação à posição dos outros dois níveis, isto determinando a grande fratura no sistema educacional.

No final deste período, dois eventos mostram a situação caótica do pretense sistema educacional. Em 1959, os Pioneiros da Educação mais uma vez manifestaram seu descontentamento com as políticas estatais para educação fundamental, ao declarar que o Estado havia falhado em organizar um sistema de educação pública no Brasil (Ghiraldelli Junior, 1990, p. 139-160). Em resposta, em 1961, o governo anunciou uma nova política que requeria mudança de mentalidade e atitude dos estados e municípios no referente à educação fundamental. Pela primeira vez, havia por parte do governo federal enérgica demanda que os dois outros níveis fossem responsáveis por suas políticas na

educação fundamental (A educação ..., p. 351). Esta nova orientação sugere o esforço para criação de um novo padrão de ação corporativa coerente entre os três níveis administrativos do Estado. A atitude do governo representava também uma mudança considerável em seu enfoque da autonomia local comparada com a inclinação prévia do Estado, no começo do período, de intervir diretamente na educação fundamental. Entretanto, a autonomia local não era sempre encorajada na prática, na medida que o Estado oscilava entre centralização e descentralização, o financiamento sendo a questão central. Portanto, legalmente, administrativamente e financeiramente, havia considerável incoerência na articulação do aparelho estatal central, regional e local. A autonomia local não se desenvolveu.

Nos anos subseqüentes, sob o Regime Militar, o novo governo iniciou uma campanha para sanar e restabelecer a normalidade na administração das finanças públicas (A educação ..., p. 386). Este fato sugere que a má administração e possivelmente corrupção estavam ainda presentes ao nível local, isto indicando a presença de ação corporativa incoerente na máquina burocrática estatal.

Apesar da intenção expressa de iniciar um processo de descentralização, o governo federal continuava a desenvolver ação incoerente ao tomar decisões sem considerar as possibilidades de implementação pelos outros dois níveis. Esta incoerência tornou-se óbvia em 1971 pois, apesar da propostas inovadoras introduzidas pela nova legislação educacional, havia falta de pessoal com o treinamento requerido para

incorporar as novas idéias legais às rotinas tradicionais do ensino.

Esta situação permaneceu sem visibilidade até que, em debate no Senado, em 1976, veio à tona, quando um Senador revelou que "a inclinação natural do governo federal era dar prioridade, não um programa em larga escala de reforma da educação (fundamental), mas a obras de porte na infra-estrutura" (Calmon, 1977, p. 95).

Como era de se esperar nas políticas do tempo, a autonomia do nível local era baixa. Nos termos de Skocpol (1985), a autonomia necessária estava faltando, já que as decisões continuavam a ser de cima para baixo e má administração persistia ao nível local. Estes obstáculos à ação corporativa coerente da burocracia estatal, afetavam a capacidade do Estado para implementar suas principais políticas na educação fundamental.

As políticas educacionais formuladas pelo primeiro governo da Nova República representavam considerável mudança de orientação. Por esta razão, foi frustrante para técnicos que participaram da elaboração destas políticas ver que a criação de ação corporativa coerente para sua implementação era uma preocupação menor do governo federal. Este fracasso do

Estado indica que a falta de coordenação dentro do Estado continuava. A nova legislação educacional por si só não era suficiente para provocar adequada coordenação na burocracia do setor educacional. A ação corporativa incoerente dentro do Estado e a desorganização no sistema educacional continuavam a ser uma das principais dificuldades na implementação das políticas da educação fundamental.

Durante o curto período do segundo governo da Nova República, o Ministério da Educação teve a iniciativa de analisar as dificuldades de coordenação entre os níveis administrativos do Estado. Foi proposta a criação de uma nova relação entre o nível federal e o sistema educacional aos níveis estadual e municipal. Lamentavelmente, a idéia central da proposta - a criação de espírito de corpo na burocracia estatal que rege a educação nacional - não vingou, já que os trabalhos foram interrompidos por circunstâncias políticas⁴.

Nos anos seguintes até o presente, as esperanças renasceram quando a nova LDB introduziu grau bem maior de autonomia ao sistema escolar. Coerência e descentralização continuam, entretanto, a ser um objetivo a ser alcançado no futuro.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O discutido acima permite concluir que as perspectivas teóricas apresentadas avançaram idéias importantes para melhor entendimento de como e porque construir coerência na máquina burocrática estatal. A afirmação que coerência na máquina estatal é essencial para a descentralização

joga por terra alguns mitos arraigados na prática administrativa. Além disto, mais do que simplesmente contribuir para repensar o processo de descentralização, as perspectivas teóricas redimem a idéia de centralização, uma política administrativa tradicionalmente execrada e temida.

Centralização, com as características e atributos propostos pelas teorias revisadas, passa a ser a garantia para que um processo de descentralização seja iniciado e desenvolvido. O novo conceito de centralização tem a conotação de apoio ao processo de descentralização, ao contrário da oposição tradicional entre os dois conceitos. Por sua vez, a coerência da máquina estatal não se opõe à descentralização ou à centralização (tal como proposta), sendo uma dimensão essencial a ambas.

Na verdade, a construção de ação coerente na burocracia estatal foi mal interpretada praticamente durante todo este século. O Estado central tratou a questão falando sobre os problemas de má administração e corrupção aos níveis locais. E, em contradição com seus próprios propósitos de criar ação coerente, o governo federal centralizava as decisões e recursos financeiros. Estas dificuldades específicas no Estado central e nos níveis locais produziram ação corporativa incoerente do Estado durante todo o período. Estas dificuldades também explicam as precárias condições nas quais o sistema educacional brasileiro de educação básica se expandiu. O Estado central tratava o problema ou com autoritarismo ou com paternalismo. No primeiro caso, o nível local era considerado culpado pela má administração de seus recursos. No segundo, o nível local era considerado vítima de seu próprio despreparo para administrar a educação fundamental.

Centralização ao nível federal era o corolário de falta de autonomia ao nível local. Por causa da centralização os problemas ao nível local nunca foram corrigidos. Tam-

bém por causa da centralização, problemas de corrupção não foram solucionados.

À luz das teorias revisadas, pode-se também concluir que os contínuos fracassos na descentralização do ensino fundamental podem ser atribuídos à combinação errônea de centralização e descentralização provocada pela falta de espírito de corpo entre os três níveis administrativos do Estado. Isto explica, por exemplo, as grandes fraturas existentes no sistema educacional de educação básica, a maior delas sendo as diferenças regionais na produtividade do ensino fundamental que se mantiveram por todo este século.

Outrossim, é possível recomendar que a reforma do ensino fundamental no Brasil terá que ser uma reforma sistêmica e não uma sucessão de dispersos programas e projetos para combater determinados problemas. Além disto, esta reforma deverá contemplar diferentes combinações de centralização e descentralização, mecanismos de integração e constante construção de coerência na máquina burocrática estatal. Assim sendo, o processo de descentralização em alguns estados e municípios exigirá mais suporte do nível central enquanto noutros estados menos suporte. Entretanto, a manutenção destes processos dependerá essencialmente da contínua construção da coerência interna da burocracia estatal. Sem isto, estes processos tenderão ao insucesso, repetindo o acontecido ao longo deste século.

Estas políticas demandarão uma ruptura com práticas administrativas tradicionais e conscientização de que a construção de coerência é um processo de longo prazo e não o projeto de uma só gestão administrativa.

NOTAS

¹ Grupo composto por vários educadores de alto nível, de idéias muito avançadas e liderados por Anísio Teixeira.

² As declarações foram feitas em 1946 pelo primeiro presidente do período de redemocratização (1946-1964), Presidente E. G. Dutra, que tinha sido Ministro no gabinete do governo anterior de G. D. Vargas. Veja A Educação nas Mensagens, V I.,op. cit., p. 158

³ Declaração do Presidente E. G. Dutra, em 1946. Veja em BRASIL, A Educação nas Mensagens.....op. cit., pp. 169, 176.

⁴ Estas idéias constavam de um documento denominado "Notas Técnicas". Foi elaborado por um grupo altamente competente no Ministério da Educação durante o segundo governo da Nova República 1990-1992.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALMON, João. *História de uma proposta de emenda à constituição*. Brasília: Senado Federal, 1977.
- CLUNE, W.H. Systemic educational policy: a conceptual framework. In: FUHRMAN, S.H. *Designing coherent educational policy*. São Francisco: Jossey-Bass Publ., 1993.
- COHEN, D.K. Policy and organization: the impact of state and federal educational policy on school governance. *Harvard Educational Review*, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 474-499, 1982.
- A EDUCAÇÃO nas mensagens presidenciais: 1890-1986*. Brasília: INEP, 1987. 2 v.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. In: _____.; SKOCPOL, Theda (Eds.) *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FUHRMAN, S.H. et al. *Designing coherent educational policy*. São Francisco: Jossey-Bass Publ., 1993.
- GHIRALDELLI JUNIOR, P. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1990.
- MANIFESTO dos educadores mais uma vez convocados, manifesto ao povo e ao governo. In: GHIRALDELLI JUNIOR, P. *História de educação*. São Paulo: Cortez, 1990.
- SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.) *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- TOLLINI, I.M. *In search of elementary education: the case of Brazil*. [Londres]: [s.n.], 1997. Tese (Doutorado) - Universidade de Londres, Instituto de Educação, 1997.

SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO: OS CONTRADITÓRIOS CAMINHOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Os recentes debates e análises sobre o Estado têm mostrado que o próprio Estado capitalista é uma arena de conflito de classes. Neste sentido, amplia-se o conceito de Estado, concebendo-o ao mesmo tempo, como produto e modelador das relações objetivas de classe. Por esta lógica, o Estado não é só local de organização do poder pelos grupos dominantes da classe capitalista para manipular e reprimir as classes subalternas, mas também o lugar do conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do Estado e dos aparelhos políticos fora do Estado.

Assim, o Estado capitalista é uma condensação material da relação de conflito entre classes e frações de classes. As contradições de classe estão presentes no seu quadro material e dão forma à sua organização. A política do Estado, portanto, é estabelecida pelas contradições intra-estatais, onde as frações do bloco no poder resolvem seus conflitos, de forma mais ou menos caótica e incoerente ao Estado, onde cada fração tenta ganhar vantagens às custas das outras, onde o conflito não apenas tem lugar pelo poder do Esta-

do, mas entre os aparelhos do Estado e no interior de cada um deles. "O Estado não é um bloco monolítico, mas um campo estratégico." (Poulantzas, 1990, p. 160)

Na concepção liberal de Estado, solicita-se dele o zelo pelo "bem comum", freqüentemente associado a uma prática democrática, em que o Estado liberal ocupa a expressão da vontade social e da igualdade individual, numa tentativa de remediar a desigualdade inerente ao modelo capitalista. Para ilustrar esta lógica, pode-se lembrar que, com o argumento de diminuir as diferenças regionais, o governo militar brasileiro alterou, por decreto, a composição da representatividade dos deputados no Congresso Nacional, escamoteando a real intenção de enfraquecer a representação das regiões mais populosas e industrializadas, como São Paulo, que se apresentavam com maior organização sindical e consciência política, e portanto, maior força de resistência ao regime imposto. O princípio da igualdade como pressuposto democrático, freqüentemente utilizado na defesa de tais medidas e propostas, pode ser uma premissa falsa, uma vez que a democracia não se dá em abstrato, mas nas sociedades concretas, com seus antagonismos de classe e todo o jogo de interesses representado por estas classes. Neste sentido, é instigante o pensamento de Bobbio (1989, p. 14) quando afirma nortear-se "por uma preocupação essencial: fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corposos interesses".

Assim, pensar na democracia com os pés fincados na concretude da realidade social, entendendo que o método democrático constrói regras através do conflu-

to, que não são eternas, mas que, com historicidade e temporalidade, são decididas pelos poderes e contra-poderes que se formam na cadeia de relações sociais, num permanente recorte, é essencial para se conceber uma alternativa democrática ao liberalismo no Brasil, em especial, no interior de suas instituições, destacando-se aqui a escola, que tem a responsabilidade social de formar o cidadão (Oliveira, 1991).

Neste sentido, o conceito de igualdade abriga um conteúdo ambíguo, não podendo ser tomado de forma mecânica. Nota-se que os sujeitos no grupo, para desenvolverem o sentimento comunal, deslocam o sentimento originário de ciúme e rivalidade, para a exigência de justiça e tratamento igual para todos, como uma formação reativa à impossibilidade desejada de tratamento preferencial, gerando assim, pela identificação, um movimento de aceitação ao grupo como um todo (Freud, 1980, p.152). Neste processo, pode haver uma fantástica atração pelo igual e uma tendência hostil ao diferente, numa irresistível atração pelo "Um" e a tentação de precipitá-lo na real, pela eterna busca da integração do corpo, do "povo-uno", da permanente idéia de unidade do corpo social. Neste caso a igualdade pode estar encobrindo um conteúdo totalitário, de verdade única. Daí o risco de, ao se destruir o "rei", mesmo que pelo processo eletivo, como no caso de um diretor de unidade, se desfazer do "corpo do rei", mas novamente se refazer outro "corpo" em torno de um outro "rei". Tudo em nome da "igualdade" e da "gestão democrática" (Lefort, 1987, p. 67).

Na realidade a concepção e a prática de gestão democrática mantém suas relações com o Estado e a economia, mas também com a sociedade, suas instituições e os sujeitos que nelas habitam. Isto porque a sociedade e suas instituições representam um conjunto de vozes que enunciam um discurso com referenciais identificatórios, que propiciam ao sujeito um afastamento e uma resignificação do primeiro referencial dado pelos pais (Aulagnier, 1979). Além disso as instituições, em particular a escola, que na sociedade letrada ocupa um lugar de substituição primeira e imediata dos referenciais parentais, não existem em abstrato. Elas se fazem, se modelam e se apresentam pelos sujeitos concretos, que por suas ações as fazem viver, lhes dão significado, inscrevem nelas suas histórias e, em co-autoria, escrevem a história da instituição (Enriquez, 1991). Os acontecimentos que se sucedem e se cruzam, fortemente marcados pelos condicionantes sociais, políticos e econômicos, em tempos e espaços que lhes circundam, integram os referenciais identificatórios subjetivos e coletivos, que se interpenetram. Estes são imposições vitais, que se articulam com os condicionantes históricos, econômicos, políticos e sociais, quando se fala em limites e possibilidades de uma gestão que se quer democrática. Não se pode esquecer que, nos regimes oligárquicos, os sujeitos não têm cidadania e nos populistas têm “meia-cidadania”. Em ambos os casos a integração se dá mais por submissão do que por participação. Nestas circunstâncias, as soluções são autoritárias (Weffort, 1991, p. 31). Por outro lado, os regimes ditatoriais modernos e não facistas, como foi o caso do Brasil, produziram uma contradição que se expres-

sou na possibilidade da sociedade civil escapar da tutela do Estado repressor e desenvolver uma dinâmica própria que provocou o processo de transição democrática, abrindo espaço para aquilo que pode se chamar de “soluções democráticas” (Coutinho, 1991, p. 93). Mas, as heranças populistas e oligárquicas do país, alteraram o ritmo ou mesmo retardam estas conquistas, como foi o caso do SEPE (Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação), que só conseguiu penetrar na rede municipal de educação de alguns municípios, como por exemplo o de Niterói, em 1989, mais de dez anos depois de sua existência. Sendo que até hoje, em alguns municípios, ainda não chegou a ter uma presença efetiva, enquanto que em outros, como em Cachoeira de Macacu, conseguiu não só garantir a escolha de seus dirigentes escolares pelo processo eletivo, como a escolha da Secretária Municipal de Educação e de sua equipe, numa contraditória relação entre ser governo e ser militância sindical. O que se observa é que este processo nos legou, além da tendência do uso privado dos recursos públicos, uma forma de gestão privada, não só da coisa pública, como dos conflitos sociais, o que tem provocado uma forte redução da esfera pública.

Este quadro permanece com todas as contradições apontadas por Weffort e José Álvaro Moisés. Segundo Weffort (1989, p. 14) “a transição democrática se acha na situação de um exército que deve prosseguir a marcha em terreno pantanoso”. Para Moisés,

... embora parte desses atores estejam comprometidos com mudanças [...] tendem a agir reforçando padrões de comportamen-

to e, mesmo, estilos políticos, que são incongruentes com as inovações que se deseja introduzir [...] Em última análise prefere os benefícios do "clientelismo estatal", do favoritismo e do prebendalismo, ao invés da aceitação da competição tipicamente democrática, quando os resultados são por definição incertos." (Moisés, 1989, p. 81)

Diante deste impasse, coloco o pressuposto defendido pelo professor Francisco de Oliveira, de que "nas condições concretas do Brasil, não pode haver método democrático sem a ampliação e a consolidação de uma esfera pública" (Oliveira, 1991, p. 84), e de que a formação de uma esfera pública democrática no Brasil se constituirá com a conjugação de três movimentos, a saber, "o da formação de uma opinião pública, o da capacidade de pactar das classes sociais e a reforma do sistema político" (Oliveira, 1992).

Considerando, pois, que são condicionantes, hoje, para o exercício do jogo democrático, a ampliação e a consolidação da esfera pública e a capacidade de pactar das classes sociais, a situação de fragilidade das chamadas práticas de gestão democrática na escola no Brasil, neste particular, tem sido flagrante. Na realidade, as lutas ainda caracterizam-se como corporativas, isto é, assumidas e lideradas apenas pela categoria profissional. A educação e a democratização da sua gestão, ainda não conseguiu ocupar o espaço reivindicatório da população. Sua causa não foi incorporada pelas organizações dos demais trabalhadores, nem pela sociedade civil de forma mais coletiva. Em consequência, a instalação efetiva das regras democráticas fragilizam-se pelas tradicio-

nais práticas oligárquicas e clientelistas adotadas por aqueles que detêm a máquina do poder, acabando por reproduzirem práticas autoritárias e centralizadoras, que historicamente dominam a concepção de administração no Brasil.

No entanto, acredito que quando instalam-se, nos processos de escolha dos dirigentes escolares, por exemplo, no âmbito de um município, instâncias de discussões que precedam às tomadas de decisão quanto aos critérios eleitorais, que garantam a participação de todos os segmentos da sociedade, entre eles, além dos docentes e do seu sindicato, as associações de moradores, as organizações estudantis, os pais de alunos e outras entidades interessadas, demonstra-se uma tentativa de ampliação da esfera pública pela discussão e construção das regras que orientarão o jogo democrático. Evidencia-se também, neste processo, a importância da instauração de mecanismos permanentes de participação no interior das escolas, de modo a propiciar a discussão dos rumos da unidade cotidianamente e não apenas no momento eleitoral. Neste sentido é essencial a instalação de instâncias colegiadas de gestão, que garantam a transparência das informações, dos controles e das avaliações. Neste sentido, julgo oportuna a utilização da imprensa local e/ou outros veículos de informação, para a prestação de contas junto à comunidade escolar e à sociedade. Percebe-se, portanto, que a democratização da gestão refere-se a um conjunto de ações que se inicia pelo processo eleitoral, mas que segue complementando-se por sucessivas estratégias, sempre aperfeiçoadas, com vistas à perseguição de um princípio: a am-

pliação dos espaços de participação de todos, nos processos de decisão e de avaliação do projeto pedagógico da unidade escolar. Esta opção tem como pressuposto a crença de que a construção da gestão democrática se faz muito mais pelo investimento permanente e crescente na participação dos sujeitos na própria gestão, do que pelos resultados eleitorais. Supera a tradicional visão messiânica, individualista, que hegemoniza a vida política brasileira, onde a cada eleição espera-se um "salvador da pátria"!

No entanto, talvez pelo curto período de exercício das chamadas práticas democráticas e pela influência recebida das práticas políticas do país, freqüentemente marcadas pelo clientelismo político e pelo corporativismo de interesses, estas ações ainda não foram suficientes para criar uma cadeia de repercussões que possa desaguar na sociedade, no sentido de favorecer a ocupação ampliada, pela educação e pela escola, na esfera pública. Mesmo assim, diante da ainda frágil e contraditória movimentação das entidades civis, como

o SEPE, as associações de moradores e outras formas de organização dos segmentos sociais, como o Movimento dos Sem Terra e dos Sem Teto, pode-se considerar havendo um progresso nesta ocupação, que, pela minha ótica, poderá certamente ser reforçada pelos sucessivos procedimentos democráticos no interior das escolas. No entanto, penso ser indispensável reconhecer que o caminho da democracia será sempre longo, contraditório, árduo e eternamente inacabado, isto é, em permanente construção. Concebê-la como uma utopia, um desejo que se renova a cada dia, garantindo a sobrevivência do grupo, que a cada passo define seu contorno, acredito ser essencial para a própria sobrevivência da democracia, que certamente morrerá se concretizada em uma verdade única.

Espero que as idéias contidas neste ensaio propiciem, principalmente para aqueles que assumem no seu dia a dia a construção de um projeto democrático, uma melhor explicitação do caráter pantanoso do terreno ainda a ser percorrido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AULAGNIER, Piera. *A violência da interpretação: do pictograma ao enunciado*. Rio de Janeiro: Imago, 1979.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia e socialismo no Brasil de hoje. In: WEFFORT, Francisco et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- ENRIQUEZ, Eugène. *Da horda ao Estado: psicanálise do vínculo social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.
- FORTUNA, Maria Lucia de Abrantes. *A democratização da gestão na escola pública: uma possibilidade de reflexão sobre seus condicionantes subjetivos*. São Paulo: USP, 1997. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1997.
- FREUD, Sigmund. Psicologia de grupo e a análise do ego (1921). In: _____. *Obras psicológicas completas*. Ed. standard brasileira. Rio de Janeiro: Imago, 1980. v. 18.

- LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.16, mar. 1989.
- OLIVEIRA, Francisco. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: WEFFORT, Francisco et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.
- _____. Réquiem para um falsificador. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 ago. 1992. Tendências e debates.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 9, jul. 1984.
- WEFFORT, Francisco. Incertezas de transição na América Latina. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.16, mar. 1989.
- _____. Democracia política e desenvolvimento econômico. In: WEFFORT, Francisco et al. *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: IBASE, 1991.

OS DESAFIOS DE INOVAR NA GESTÃO EDUCATIVA

Pedro Jacobi

INTRODUÇÃO

A necessidade de registro de experiências inovadoras no âmbito educativo representa, indubitavelmente, uma referência de processos e transformações existentes que impactam e podem impactar desde macrossistemas – sistemas educacionais e escolares – até microssistemas – salas de aula.

O que está em jogo é a mudança social, na medida em que os indicadores educacionais revelam a crise do sistema num determinado contexto histórico. Ao definir inovação é preciso considerar um amplo leque de possibilidades, tendo como premissa os atributos do conjunto do sistema educativo e os alcances e limites dos processos em curso.

As dificuldades existentes para qualificar inovação devem ser associadas à necessidade de conciliar aspectos tais como: as vantagens relativas, a compatibilidade com dinâmicas e valores existentes e com a experiência dos atores envolvidos, a complexidade, a capacidade de ser colocada em prática e a visibilidade dos resultados.

O que pode ser observado é que existe ainda uma indefinição quanto ao conceito de inovação, apesar da crescente importância que assume a reflexão e o debate em torno do tema. Os levantamentos

sobre experiências inovadoras em educação, no geral, são bastante segmentados e, na maioria dos casos, são disseminados através de redes informais, tornando difícil a socialização.

O PAPEL DOS ESTUDOS DE CASO

No nosso entender uma forma de refletir sobre os desafios de inovar na gestão da educação é captando, analisando e disseminando informações sobre experimentos e inovações educacionais que, pela sua exemplaridade, sejam replicáveis, visando produzir melhoras qualitativas no processo educativo das escolas brasileiras. A escolha dos casos deve estar assentada na busca de situações educativas locais que apresentem as características e os resultados de iniciativas inovadoras.

O conhecimento dessas iniciativas potencializa uma aprendizagem sobre processos que poderão significar caminhos possíveis para subsidiar políticas públicas corretivas ou estimuladoras de mudanças qualitativas no ensino e na sua gestão. Apesar da sua singularidade, os estudos de caso permitem apontar potenciais de generalização e replicabilidade.

A análise de estudos de caso, tendo como referência uma metodologia que permite sistematizar iniciativas, apesar das peculiaridades do objeto de estudo, revela a importância de cada experiência enquanto processo, a articulação entre atores e o alcance das mudanças qualitativas geradas.

Os estudos de caso têm como premissa introduzir o leitor em universos múltiplos em que, a partir de uma descrição da

experiência e dos pressupostos nos quais se assenta a proposta de ação, traduz-se de forma bastante didática os objetivos, as formas de funcionamento e as atividades, assim como se qualificam as características de inovação que estão em jogo.

Os estudos de caso aliados a uma metodologia sócio-antropológica mostram a importância deste método de conhecimento essencialmente qualitativo, tendo definida uma metodologia que permita comparabilidade, permitindo apreender os fatores distintivos e a especificidade pedagógica de cada processo.

A escolha de experiências centradas em ações educativas que introduzem mudanças pode ser realizada a partir de:

- aplicação de novas abordagens de ensino;
- engajamento de atores num processo integrado;
- conhecimento de práticas educativas desenvolvidas por movimentos sociais autônomos que introduzem práticas diferenciadas no plano filosófico e pedagógico; e
- modelos de gestão diferenciada que engajam atores provenientes da sociedade civil em interação com o município.

Refletir sobre os desafios de inovar implica em referenciar-se em estudos de

caso e experiências que revelam, por exemplo, mudanças nas práticas existentes, um incremento nas trocas de experiências entre professores, uma dinamização do fazer pedagógico, um fortalecimento do trabalho coletivo e um estímulo à utilização da realidade como referencial do ensino, incorporando a vivência do dia-a-dia como matéria-prima da produção do conhecimento escolar.

Tudo isso implica a valorização de programas mais descentralizados de planejamento, ordenação e capacitação da prática pedagógica e docente, por meio de oficinas pedagógicas e de mudanças na di-

nâmica de ensino. Diversas experiências mostram a importância de se estimular um crescente engajamento das universidades a serviço da formação permanente dos professores da rede pública, fortalecendo a noção de professor-multiplicador.

A identificação e o estudo de iniciativas a partir de uma abordagem qualitativa são importantes por tornar públicos os alcances e limites de experiências que introduzem pontos de inflexão para superar dificuldades e operar mudanças questionadoras, tanto do *modus operandi* como da concepção que rege o processo educacional vigente.

SOBRE OS DESAFIOS DE INOVAR - ALGUNS ELEMENTOS PARA A REFLEXÃO

Como salientado, inicialmente, ainda existe uma indefinição quanto ao conceito de inovação, apesar da crescente importância que assumem a reflexão e o debate em torno do tema. Conceituar inovação em educação representa uma mudança consciente para que se estabeleça uma inflexão na concepção e premissas existentes. Isso sinaliza para um contexto de tensão entre o novo e a prática internalizada na realidade escolar. Uma ação inovadora em educação supõe uma racionalidade, uma intenção e um planejamento dispostos a mudar determinadas formas de atuar - é uma transformação que rompe com o equilíbrio aparente do sistema educacional.

Inovar significa construir mudanças nas práticas individuais, grupais e institucionais. Toda inovação educativa implica certo deslocamento do eixo de atuação e o enfrentamento de situações novas que mudam as condições e práticas

de trabalho da escola. Conseqüentemente, isso traz transformações nas relações entre professor, aluno, direção e pais e uma reorganização da escola. Nesse sentido, ao refletir em torno das variáveis necessariamente presentes na avaliação dos alcances de uma ação inovadora, torna-se essencial compreender o significado que tal ação tem para os sujeitos envolvidos e como ela os afeta.

A análise das inovações deve considerar que as propostas destinadas a estimular reformas na ação educativa localizam a escola no centro das mudanças, o que engendra reformulação na dinâmica do conjunto do sistema educativo. Analisar inovações implica também assumir o campo de tensão formado entre o discurso racional e a realidade que se pretende mudar. Por isso, é importante ter como referência o sistema educativo, a fim de estudar os mecanismos facilitadores ou inibidores da ação inova-

dora e perceber a capacidade de seu potencial de generalização.

Entende-se também que a definição de inovação em educação deve estar associada aos valores e objetivos do sistema, e não apenas à mudança em relação a uma situação prévia. Isso significa que a inovação não pode ser analisada enquanto um processo espontâneo, mas associada a uma determinada orientação e à sua permanência no tempo.

Embora as inovações ocorram de maneira intencional e planejada, respondendo a objetivos determinados e explicitados, é importante verificar a sua amplitude e o nível de mudança gerada. Existem fontes ou elementos favoráveis a diferentes inovações e estas podem ser produto de um processo de pequenas mudanças motivadas pela vontade coletiva de alterar costumes, redefinir problemas e criar novas formas de resolvê-los. As inovações também podem ser suscitadas pela absorção de pressões internas à escola e por pressões externas provenientes de processos de transformação social, política ou econômica.

Ainda há casos em que, mesmo não sendo objetivamente nova, uma inovação pode ser considerada como tal, se assim for percebida pelos agentes do processo em análise. Esse aspecto é relevante, pois quando explicitado, contribui para destacar a pluralidade do que pode ser inovador.

As inovações pedagógicas podem ser classificadas segundo o foco das alterações que introduzem, em transformações na organização curricular, nos métodos e nas técnicas de ensino, nos materiais didáticos e tecnológicos, na gestão do siste-

ma escolar e de educação e na avaliação educacional.

As análises correntes sobre experiências que merecem ser aprofundadas e replicadas, como é o caso da Bolsa Escola, detectam duas formas de estimular e concretizar melhorias no ensino:

- as modificações estritamente pedagógicas via redefinições curriculares; e
- as modificações administrativas causadoras de processos de transformação em escolas ou em sistemas de ensino que acabam repercutindo na aprendizagem dos alunos.

As inovações focadas na gestão, nas suas múltiplas dimensões, são aquelas que organizam o trabalho da escola, orientam as relações interpessoais formais e legitimam o poder de decisão e ação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

A escolha de alguns critérios permite uma classificação mais precisa e focada das inovações, amarrando-a a construções conceituais que não só descrevem o contexto, mas também revelam a permeabilidade e as contradições dos processos. Nesse sentido, os aspectos relevantes a destacar são:

- natureza;
- intencionalidade - concepções, idéias e práticas que se alteraram ou que se pretende alterar;
- racionalidade;
- condições de implementação;
- planejamento e acompanhamento;
- estratégias de permanência;
- complexidade;
- sedimentação;
- eficácia;
- alcances;
- dificuldades encontradas.

Um dos maiores problemas observados nos sistemas e organizações educacionais e escolares é a falta de resultados, geralmente em virtude da descontinuidade administrativa. Assim, existe um grande risco de obsolescência das experiências coletadas em virtude do seu atrelamento a uma determinada gestão e da dinâmica de descontinuidade político-administrativa que pauta a vida política brasileira.

O desafio está em identificar experiências e fortalecer o seu significado inovador ou piloto de forma a resguardar sua relevância como iniciativas que mudam a qualidade do processo existente. A consolidação de um banco de "exemplos e soluções" pode representar uma forma de legitimar a generalização de iniciativas que pela qualidade de sua proposta devem ser objeto de reflexão, desvinculando o impacto qualitativo da gestão política. Nesse sentido, a possibilidade de generalizar experiências se potencializa pela constituição de um cadastro sistemático e pela facilitação ao seu acesso, garantindo seu aproveitamento.

Uma das nossas grandes preocupações diz respeito à falta de permanência das experiências e o seu significado enquanto desmaterialização de um processo. O desafio passa por formular estratégias que garantam o aproveitamento dos conhecimentos gerados pelas experiências, independente de sua duração.

Outra premência é, além de captar experiências a médio e longo prazo, construir os meios para que elas sirvam como subsídios para a avaliação e a formulação de políticas públicas na área educacional.

Assim, abrem-se brechas relativas aos vários níveis de utilização das experiên-

as e quanto à forma como se traduzem seus resultados, trazendo à tona a exigência da agilidade do registro e da sua análise, o que demanda recursos financeiros, materiais e humanos.

Destaca-se também a necessidade de considerar:

- o tempo da experiência (tempo mínimo para avaliar os efeitos);
- o tempo adequado para a decodificação da experiência pelos especialistas; e
- o tempo político da gestão.

A partir dessas questões, levanta-se o tema do descompasso entre tempo, recursos e interesses políticos.

Uma dinâmica de funcionamento dos estudos sobre inovação na gestão educativa deverá estar baseada no recolhimento e na análise de experiências, além de uma sistematização e constituição de referências de indicadores de qualidade de tendências.

O grande desafio está em identificar inovações e homogeneizar um conceito de inovação educacional. Isto ressalta a importância da abordagem sócio-antropológica enquanto referência de pesquisa qualitativa na análise de experiências. O desafio é olhar para os elementos qualitativos das experiências, superando uma visão etnocêntrica, valorizando a diversidade das práticas e entendendo os problemas e as soluções no contexto da população pesquisada. É preciso ainda associar os componentes quantitativo e qualitativo, reforçando a significação dos diversos atores envolvidos.

Existe também uma necessidade de dispor de elementos quantitativos relacionados à gestão, à prática docente, às condições só-

cio-econômicas e aos hábitos de estudo para avaliar o rendimento do aluno, estruturando o qualitativo pelo quantitativo.

Como registros pontuais e localizados, os estudos de caso permitem estabelecer padrões que tornam possível a comparação das iniciativas. Também viabilizam a captação de uma diversidade de experiências em um determinado momento histórico, extraíndo delas instrumentos que podem ser categorizados e transformados em critérios.

A diversidade tem de ser considerada pelo significado do protagonismo como elemento substantivo para refletir a realidade e o grau de inovação possível. O protagonismo dos sujeitos que viveram e vivenciam experiências não pode ser desprezado.

A coleta e disseminação de experiências pode, pela sua substantividade e consistência contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação básica.

Buscar respostas inovadoras no campo educativo significa ampliar os alcances e a replicabilidade de experiências bem sucedidas sustentadas qualitativamente pelo insumo de capital social e pela articulação entre os diversos atores. Também se delineia como um meio de sistematizar, com ênfase no componente qualitativo, iniciativas que têm potencialidade para se-

rem inseridas no rol das mudanças inadiáveis no campo educacional.

Dado o universo diversificado e assimétrico de práticas, parece tarefa estimulante apostar crescentemente em estratégias educativas que tenham na inovação o seu marco diferenciador e multiplicador, pautando-se o destaque de iniciativas caracterizadas por componentes emancipadores e integradores.

Sintetizando, reitero que um dos aspectos que mais requer reflexão está associado à forma de avaliar o significado de inovações. Outro aspecto refere-se às mudanças no conceito de inovação, diante do esforço de superar uma visão etnocêntrica, procurando entender os problemas e as soluções no contexto em que os atores enfatizam o que consideram inovador na sua própria experiência.

Um salto qualitativo poderá ser dado conforme o conceito de inovação seja alargado e se considere como principal objeto de um banco de dados os alcances e limites das práticas, como também sua credibilidade, legitimidade e potencialidade para se caracterizarem como inovação. Aqui, deve-se entender inovação como a possibilidade de captar o que surge em um determinado contexto, a despeito das restrições e limitações que frequentemente lhes são impostas pela política educacional existente.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, M.; ANDRADE, C.E; WAISELFISZ, J. (Orgs.) *Bolsa escola: melhoria educacional e redução da pobreza*. Brasília: UNESCO/UNICEF, 1998.
- GARCIA, W. (Org.) *Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- GERSTNER, L. *Reinventando la educación: nuevas formas de gestión de las instituciones educativas*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: COADJUVANTE OU CO-GESTOR DA POLÍTICA EDUCACIONAL?

Marcione Maria Bandim Vasconcelos

INTRODUÇÃO

Às primeiras aproximações, captar o modo de concretização do princípio participativo que permeia legalmente o COMDICA, para averiguar sua contribuição à democratização da gestão da política educacional, se apresentou como um desafio não apenas pela opacidade das relações que em seu interior se travam, como pela pluralidade de interesses que as transversalizam. Todavia, com a convicção de que, no decorrer do processo investigativo as respostas emergiriam, partimos de algumas premissas. A primeira delas é a de que a institucionalização do COMDICA é um contributo à minimização da descontinuidade administrativa, assegura um espaço de participação da sociedade e, por conseguinte, a possibilidade de interferência na política educacional, e oferece o respaldo legal necessário ao reconhecimento de suas ações deliberativas e controladoras. A seguinte, é a de que a composição paritária do Conselho lhe confere funcionalidade legal e reconhecimento do seu caráter deliberativo; e a última refere-se ao fato de que a questão da garantia e da promoção dos

direitos infanto-juvenis é intrínseca ao COMDICA, haja vista sua natureza de órgão controlador e deliberativo da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, que, em proposição circular, reafirma a pressuposição de que contribui para a democratização da gestão da política educacional. Sendo assim, esse seria um *locus* de aprendizagem democrática e de co-gestão da política educacional, dentre as demais políticas sociais básicas.

Ao mesmo tempo, verificamos que a contextualização deste estudo imbricava-se à questão da refuncionalização do Estado brasileiro, na medida em que é nessa conjuntura que emergem os canais institucionalizados de participação popular como estratégia de descentralização e de controle social; no entanto, embora a institucionalização dos conselhos informe uma estratégia do poder constituído, tendo em vista os direcionamentos de agências internacionais, sua emergência atendeu aos anseios de vários segmentos sociais que já se mobilizavam no sentido de participar da gestão da coisa pública, o que aguçou nosso interesse em saber como se dava essa participação via conselhos.

Dentre os questionamentos que antecederam e acompanharam este estudo, destacam-se as possibilidades de esses canais deliberativos e de participação atuarem efetiva e democraticamente na atual conjuntura, quando a promoção dos serviços sociais descentralizada é discutível, tanto na qualidade quanto na forma de implantação, e os ajustes econômicos têm priorizado a área social, colocando-se, em certa medida, como um entrave a essa atuação.

Ademais, no caso brasileiro, a descentralização tem-se apresentado muito mais como uma “transferência de encargo e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais” (Melo, 1997, p. 116), do que como uma partilha de poder e ingerência da população nas decisões fundamentais da gestão pública, distanciando-se do mecanismo de desenvolvimento e fortalecimento do poder local, propalado por organismos oficiais. Assim, ao observarmos a natureza regulatória que o Estado brasileiro adquire ao passar de burocrático para gerencial, percebemos um modelo gerencial que descentraliza os centros de execução para otimizar resultados e facilitar o controle, mas permanece centralizado nas questões fundamentais.

Ladeando essas questões, a ênfase na participação da sociedade civil através de conselhos como estratégia necessária à horizontalidade das relações entre governo e sociedade, e, por consequência, à própria democratização, informando uma co-gestão da coisa pública, configurou-se como o *leitmotiv* de todo processo investigativo.

Em sintonia com o proposto, buscamos explicitar as bases teórico-conceituais que iluminariam a pesquisa e delinearíamos o horizonte a se atingir, explorando concomitantemente a literatura sobre os Conselhos de Direitos, e nos debruçamos sobre o Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade do Recife (COMDICA), de maneira a desenhar sua inscrição no cenário geopolítico recifense, especialmente no período histórico delimitado para a pes-

quisa – 96/98 – tendo a clareza de que “A realidade é sempre mais rica do que aquilo que conseguimos ver nela, ou mesmo privilegiar para análise dela” (Demo, 1994, p. 65).

Nesse processo, a investigação exigiu um caminhar constante, entre a base teórica, a documentação legal que acompanha a criação e a implantação do

COMDICA e as informações desveladas nos documentos, nas entrevistas e nos “fazeres” que lhe dão vida social e política, cujas aproximações serão apresentadas no final do texto, à guisa de conclusão. Antes, porém, tecemos algumas considerações sobre Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, com enfoque especial ao COMDICA.

COMDICA: CARACTERIZAÇÃO, CONJUNTURA E VISÃO PROSPECTIVA

Assim como não há homens sem desejos nem sociedade sem ideais, a realidade não existe sem utopia, sem uma contradição que lhe seja inerente, que a negue e que, mais cedo ou mais tarde, haverá de superá-la. Utopia e realidade se enriquecem reciprocamente; constituem âmbitos próprios e distintos do existente, mas suas fronteiras estão em permanente movimento. O que hoje é utopia amanhã será realidade, e esta, por sua vez, se terá convertido em história. (Boron, 1994, p. 216)

No desenvolvimento deste trabalho, consideramos lapidar essa citação, na tradução de nossas intenções, pois, ao propormos a observação do *modus operandi* do Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade do Recife (COMDICA), para averiguar o processo de participação que se deduzia ocorrer intra e interinstitucionalmente e, a partir daí, caracterizarmos sua ingerência nas políticas sociais e avaliar em que medida se daria sua contribuição à democratização da política educacional, partimos de uma visão superadora das limitações do Estado ca-

pitalista às “investidas” da sociedade civil na luta por mais participação, conquista e garantia de direitos, transitando entre os limites democráticos do Estado capitalista e a utopia de uma democracia semi-direta, aliando, assim, representatividade e participação direta.

Nessa perspectiva, importa considerar que a realidade aponta para um Estado capitalista que se afirma neutro e mediador de interesses por natureza desiguais, difusos na sociedade, cujo eixo basilar são os direitos naturais e invioláveis do indivíduo, tendo a universalização do voto caracterizado a democracia que mantém convivência com esse Estado como uma democracia representativa, jurídico-institucional, que “se manifesta apenas no processo eleitoral, na mobilidade do poder e, sobretudo, em seu caráter representativo” (Chauí, 1997, p. 141).

Logo, parece lógico afirmar que o marco teórico-ideológico do Estado liberal e capitalista não sinaliza para a efetividade democrática que se pretende como horizonte da pesquisa, uma vez que, na tradição liberal, a natureza repre-

sentativa da democracia é o limite da participação da sociedade civil no âmbito do Estado. É lícito supor, então, que discutir a emergência dos conselhos e propor o COMDICA como espaço político-pedagógico do exercício democrático implica assumirmos uma concepção de "Estado ampliado", atribuindo-lhe não apenas a função de "aparelho repressivo da burguesia", mas, inclusive, a de reproduzidor das relações de produção e de instância permeável aos interesses das classes subalternas, configurando-se esta última caracterização como o ponto de interseção com a proposição do COMDICA, como espaço político-pedagógico e de luta pela promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente e, por conseguinte, onde se inscreve a possibilidade de ingerência da sociedade civil na formulação das políticas sociais.

Nessa perspectiva, além da optarmos pela concepção gramsciana de Estado, ainda o evocamos, ao atribuírmos a potencialidade democrática participativa do COMDICA, a partir do crédito que esse teórico confere à massa de trabalhadores, ao fato de conseguir desenvolver sua capacidade intelectual e sua consciência de classe, iniciando a luta por transformações estruturais em um processo contra-hegemônico, fugindo, assim, à ideologia dominante e "construindo" uma hegemonia própria. Ampliamos essa concepção com os estudos de Poulantzas, que incorpora ao Estado a luta de classes, sinalizando, assim, em sua teoria de Estado, para a possibilidade de as classes dominadas tomarem os aparelhos do Estado e inverterem a prioridade de seus interesses.

Nesse quadro teórico, o COMDICA seria uma referência para as políticas voltadas à criança e ao adolescente e um espaço de conscientização para a necessidade da supracitada luta, na medida em que *pari passu* à efetivação de suas competências, desenvolvesse atividades de estudo e reflexão sobre a realidade sócio-econômica e política na qual o Conselho está inserido e sobre as significações das políticas sociais no Estado capitalista.

Em coerência com o exposto, a participação da sociedade civil poderia até representar uma estratégia de legitimação desse Estado capitalista, mas traria o gérmen da verdadeira participação, uma participação que não se limitasse a uma dimensão consultiva e às questões periféricas e se estendesse aos níveis deliberativos e de decisão em questões fundamentais, na promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, uma participação que trouxesse em seu bojo a legitimidade adquirida pela representação da sociedade civil como um todo e por um planejamento participativo e compatibilizado interinstitucionalmente, que culminaria na introjeção da consciência coletiva.

Dessa forma, as políticas sociais, cujas raízes se encontram na extrema desigualdade econômica, que, em um *continuum* excludente, aumenta a pobreza e, por conseguinte, o número de necessitados de políticas básicas, em que pese seu caráter compensatório, tenderiam a incorporar os interesses da sociedade civil, a qual segundo o nível de organização e mobilização, seria atendida em suas demandas. Na verdade, se um número maior de sujeitos sociais tivessem suas necessidade básicas

satisfeitas, isso facilitaria a mobilização política; daí a necessidade de se lutar pela ocupação efetiva dos espaços públicos, visando-se à conquista de direitos e à garantia de outros já formalizados.

Em sintonia com essas concepções, a sociedade brasileira, que já se organizava desde os anos 80, intensificou a mobilização iniciada àquela época, ampliando-a com novas articulações, num movimento forte, que permitiu a inclusão de direitos da criança e do adolescente no texto constitucional. Sabemos, por exemplo, que no Movimento Pró-Constituinte, registrou-se “a apresentação de emendas resultantes de dois textos – ‘Criança e Adolescente’ e ‘Criança, Prioridade Nacional’, acompanhadas da assinatura de 200.000 adultos e mais de 1.400.000 crianças e adolescentes” (Recife, 1993, p. 10), mais tarde materializadas nos artigos 204 e 227 da Constituição Federal de 1988.

Nesse particular, o envolvimento de amplos setores da sociedade civil foi decisivo. À época contou-se, entre outros, com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), com o movimento dos juristas, do qual emergiu a Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e Juventude, com o FONACRIAD (um fórum que reunia os presidentes das FEBEM), com o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum-DCA) e com o Fórum de dirigentes de órgãos públicos e os fóruns estaduais, dentre os quais cumpre destacar a atuação do estado de Pernambuco, que impulsionou a criação e a instalação do primeiro Conselho Estadual de Direitos da Criança e do

Adolescente do país e também do próprio Conselho Municipal de Recife, que articulados às demais instâncias, culminaram na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sob a forma da Lei Federal n.º 8.069/90.

O Estatuto da Criança e do Adolescente superou a condição de tutela em que viviam as crianças e os adolescentes, considerando-os, a partir de então, sujeitos de direitos, dispensando-lhes proteção integral e absoluta prioridade. De acordo com o que estabelece o Art. 15, da Lei Federal n.º 8.069/90, “A criança e o Adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais [grifo nosso] garantidos na Constituição e nas leis” (Brasil, 1990, p. 11). Esse avanço formal exige ampla mobilização social para se efetivar em situações práticas, além de requerer uma mudança cultural e institucional da sociedade, em consonância com o reordenamento jurídico que nele se inscreve. Convém destacar que o Estatuto da Criança e do Adolescente põe em xeque a vontade política dos representantes do povo no parlamento com vistas a ações que contemplem os novos requerimentos em nível formal, organizacional e social.

Na perspectiva do atendimento dos direitos do público infanto-juvenil, o Artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente propõe: “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil,

1990, p. 29), o que informa a composição de um sistema integrado de garantia a esses direitos, cujas linhas de ação estão expressas no Artigo 87, referindo-se às políticas sociais básicas, assistenciais, de proteção integral e de garantias, enquanto que as diretrizes para esse atendimento são explicitadas no Artigo 88, permeado pelos princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular.

Nessa direção, o inciso II deste mesmo artigo indica a criação dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, que se configuram como "instrumentos de participação da sociedade civil na gestão política do poder, afetos à questão do atendimento de crianças e adolescentes [grifo nosso], onde a representação da sociedade civil deverá buscar a hegemonia de suas posições frente aos representantes do Poder Público" (Liberati; Cirino, 1993, p. 73).

Em sintonia com a mobilização nacional e consoante os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, foi criado pela Lei Municipal n.º 15.604/92 o Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da Cidade do Recife (COMDICA), integrando o conjunto de co-gestores das políticas sociais da cidade de Recife e, conseqüentemente, da política educacional. Todas as diretrizes que orientam suas ações, no sentido de assegurar à criança e ao adolescente o direito à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer, são fundamentadas nos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente, disposto na Lei Federal n.º 8.069/90, no capítulo IV, artigos 53º ao 59º.

Segundo o que está posto no Artigo 2º da Lei Municipal que o criou, caracteriza-

se como "órgão controlador e deliberativo da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente", registrando-se no § 2º deste mesmo artigo, que promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente dizem respeito "a absoluta prioridade na efetivação de seus direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação [grifo nosso], ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária..." (Recife, 1992, p. 133).

Assim sendo, visando a desempenhar suas competências e corresponder a sua natureza paritária, estão representados no COMDICA os poderes executivo, legislativo e judiciário. Essa composição tem suscitado polêmicas entre os próprios conselheiros e, segundo o que inferimos de algumas falas, há controvérsias sobre a inclusão do judiciário, pois, sendo o Conselho municipal, não comporta representantes de outra esfera governamental.

Polêmicas à parte, cumpre registrar que nessa mesma lei, no Artigo 6º, § 1º, está prevista, para a composição governamental, a indicação de titulares e suplentes pelos Chefe do Poder Executivo, Secretaria de Políticas Sociais, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Juizado de Menores da 2ª Vara, Ministério Público e Câmara de Vereadores. Os representantes das organizações não-governamentais (ONG) são eleitos pela sociedade civil organizada através de processo eleitoral. O período do mandato para a composição do COMDICA é de três anos para os representantes não-governamentais e de quatro anos para os governamentais, sendo substituídos a cada gestão do governo municipal.

Caracterizando-o ainda, registra-se uma estrutura composta por um Pleno (instância máxima de deliberação), uma Coordenação (composta por um coordenador, um vice-coordenador, um tesoureiro e um secretário) e cinco comissões técnicas: Comissões Sócio-Pedagógica, de Finanças, de Ética, de Divulgação e Jurídica, sendo assessoradas por um corpo técnico. Convm elucidar que, a despeito do número e da importância das comissões, preferimos, para efeito metodológico, lançar olhares mais perscrutadores à Comissão Sócio-Pedagógica, centralizando as entrevistas nos conselheiros da mesma, haja vista configurar-se como o “coração” do COMDICA.

Elenca-se, dentre suas competências, a elaboração das diretrizes para a Política Municipal de Promoção e Defesa da Criança e do Adolescente, dos critérios e procedimentos para a avaliação da qualidade dos programas das entidades que solicitam registro no COMDICA e para a eleição dos conselheiros tutelares. Ademais, a comissão fixa, ainda, os critérios para o repasse de recursos do Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, analisa os convênios celebrados com as ONG registradas no COMDICA e avalia pedagogicamente a utilização dos recursos concedidos. Todos os programas referentes à criança e ao

adolescente, deverão, já na sua criação, ser analisados pelo Pleno e salvo raras exceções, todas as questões ali apresentadas passam antes por essa comissão.

Na busca de respostas ao propósito inicial da pesquisa, tangenciamos os Conselhos Tutelares, entendendo que essas aproximações informariam suas possíveis articulações com o COMDICA, pois trata-se de “órgãos permanentes e autônomos não jurisdicionais, encarregados pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes do Município” (Recife, 1992, p. 141). Os Conselhos Tutelares são os fiscalizadores da execução da política e diferem substancialmente do COMDICA, tanto por suas competências quanto por sua composição. Entre essas diferenças, cita-se, por exemplo, a eleição de seus conselheiros, que é aberta a toda a sociedade civil, a partir de convocação e inscrição prévias, diferentemente da eleição dos conselheiros do COMDICA, que se dá no âmbito das entidades registradas nesse conselho.

Na seção seguinte, tecemos algumas considerações sobre o material analisado, informando algumas respostas para o questionamento inicial, sobre a contribuição do COMDICA à democratização da gestão da política educacional do Recife.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A despeito da análise inconclusa, há fortes indícios de que a contribuição do COMDICA à democratização da gestão educacional, no período 96/98, não foi suficiente para caracterizá-lo como um co-gestor da política educacional.

Nessa perspectiva, as falas dos entrevistados vêm apontando que um dos maiores indicadores à incipiente ingerência do Conselho na política educacional do município é a falta de articulação intra e interinstitucionalmente, tanto nas organi-

zações governamentais quanto nas organizações não-governamentais. As consequências dessa desarticulação entre as instâncias governamentais, especialmente entre as secretarias, refletem-se na falta de compatibilização das políticas, provocando ações concorrentes e políticas fragmentadas; em decorrência, os recursos públicos não são otimizados, faltando verbas para a execução das políticas formuladas. Conquanto entendamos que os cortes na área social contribuem para o agravamento do problema, somos forçados a reconhecer que o sistema de garantia dos direitos e a execução de uma política integral falham porque falha também a concretização do princípio participativo.

Parece acertado dizer que, nos discursos, há comprometimento com a política integral para crianças e adolescentes, mas, na elaboração das políticas e na definição das competências, não percebemos que haja a compreensão de que o processo democrático exige reflexão, ação, acompanhamento, avaliação, sempre coletivas. Todavia, se os segmentos governamentais agem desarticuladamente, ao se posicionarem sobre determinado assunto, o fazem em bloco, de maneira coesa, pois já introjetaram a lógica do poder constituído, diferentemente das organizações não-governamentais, cujas fraturas político-ideológicas internas provocam desagregação e enfraquecimento da representatividade, facilitando a cooptação pelo governo e fortalecendo o projeto hegemônico das classes dominantes. Em resumo, inferimos dos depoimentos até então analisados que, na arena política do COMDICA, sua constituição paritária não representou, àquela

época, o diferencial para ser respeitado como órgão deliberativo e co-gestor das políticas públicas.

No que concerne à co-gestão dessas políticas, afora os momentos de sua formulação, a qual se prolongou por duas gestões, não apreendemos ainda indícios desse grau de participação, haja vista entendermos que esse é um processo no qual a articulação e a informação caminham *pari passu* e envolvem todos os segmentos envolvidos nas questões infanto-juvenis, não apenas no processo de formulação, mas, inclusive, no acompanhamento de sua execução. Ao tratar dessa questão e articulá-la à contribuição dos Conselhos Tutelares, um dos entrevistados assim se posiciona: “Os Conselhos Tutelares não têm espaço efetivo nos órgãos formuladores de políticas (‘nós somos os sensores / identificadores das demandas, e se houvesse reuniões permanentes e periódicas nós daríamos boas contribuições na elaboração das ações, bem como no controle destas’)” (Recife, 1998, p. 23).

Ademais, soma-se à desarticulação, a falta de reconhecimento do caráter deliberativo do COMDICA pelo poder público. Nessa direção, apreendemos, em um dos discursos do executivo (Carvalho, 1999), uma certa confusão conceitual entre o papel das ONG, difusas na sociedade, e as ONG representantes da sociedade civil organizada, que, junto com a sociedade política, compõem o COMDICA, instância deliberativa, pela qual devem passar, já na criação, todos os programas voltados à criança e ao adolescente, segundo a Lei Federal n.º 8.069/90 (ECA) e a Lei n.º 15.604/92 (Lei de criação do COMDICA).

Parece acertado dizer que, para o poder executivo, o Conselho se configura apenas como um apêndice da administração pública. Nessa perspectiva, citamos o percurso do Programa Bolsa-Escola, que, ao invés de ir, em primeira instância, para o COMDICA, foi para a Câmara. Por proposição de parlamentares, foi apresentado ao COMDICA, no qual passou por uma avaliação; todavia, de acordo com alguns depoimentos, as alterações efetuadas não foram contempladas pelo executivo. Parece-nos que os posicionamentos do executivo e de outras representações cooptadas são fundamentados numa concepção de Estado liberal, que paira acima da sociedade civil, de uma democracia apenas representativa e de uma participação que não ultrapassa a fronteira da consulta e da socialização de informações. Nesse caso, o Conselho pode ser ouvido, mas quem dá a palavra final é o executivo, porque suas prerrogativas são constitucionais (ibid., p. 9).

No que se refere à política educacional, parece lógico concluir que a contribuição do COMDICA tende a caracterizá-lo como um coadjuvante da política educacional, pois não há muitos destaques a fazer, tampouco indícios de que tenha havido compatibilização de ações, encontros sistemáticos ou outros procedimentos interinstitucionais que apontem, por parte do COMDICA, o devido controle das ações que materializam os princípios e as diretrizes da Política Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente no que tange à área educacional.

Sob essa ótica, a educação é tratada pelo COMDICA de maneira difusa, sendo estimulada a educação para o trabalho, através do repasse de recursos para as ONG, que se dedicam a atividades ocupa-

cionais, semiprofissionalizantes e profissionalizantes, voltando-se mais especificamente a crianças e adolescentes em situação de risco.

Preferimos concluir tecendo algumas reflexões que, em certa medida, expõem vários entraves à efetividade da atuação do COMDICA na política educacional e nas demais. O reordenamento institucional exigido pelo ECA, do qual emergiu o Conselho de Direitos e os Conselhos Tutelares, exigiu da composição conselhistas a capacidade de administrar, concomitantemente, o processo de manutenção formal do seu funcionamento, as condições efetivas para a execução de suas competências e a democratização das relações entre organizações governamentais e não-governamentais, tarefa difícil de ser executada a curto prazo, pela complexidade das relações interinstitucionais, pelo clientelismo político, pelo silêncio que nos impuseram durante décadas, enfim, pelo caráter experimental da gestão conselhistas.

Por sua vez, somam-se a esses fatores os direcionamentos político-econômicos neoliberais, que se fazem sentir no corte de verbas para a área de políticas sociais e na ênfase à solidariedade e à parceria com a sociedade civil, que tendem a desobrigar o governo de suas responsabilidade com a população, incentivando o assistencialismo e as ações caritativas, pontuais.

A despeito do exposto, temos a convicção de que o COMDICA é uma conquista da sociedade e insistimos na proposição de que é um espaço político-pedagógico, no qual é possível aprender lições de democracia no próprio exercício democrático e participativo. Se ainda não é uma realidade

de, será seu devir. Como registramos, "Utopia e realidade se enriquecem reciprocamente; constituem âmbitos próprios e distintos do existente, mas suas fronteiras estão em permanente movimento" (Boron, 1994, p. 216).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Portugal: Ed. 70, [19—]
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- BORON, Atilio. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Recife: Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 1996.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases para a educação nacional. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, v. 134, n. 248, p. 27833-27841, 23 dez. 1996. Seção 1.
- BUCCI-GLUCKMANN, Christinne. *Gramsci e o Estado*. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CARVALHO, Clara. ONG assume atribuições do Estado. *Jornal do Comércio*, Recife, 31 maio 1999. p. 9.
- CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago do Chile: UNESCO, 1992.
- CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal*. São Paulo: LECH, 1980.
- _____. Democratização como valor universal. *Proposta*, São Paulo, n. 61, p. 49-97, jun. 1994.
- CURY, Roberto Jamil. *Educação e contradição*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaço & Debate*, São Paulo, n. 24, 1988.
- DE LA MORA, Luiz. *O PREZEIS como instrumento de conquista da cidadania*. Recife: [s.n.], 1993. p.16. Texto mimeografado.
- _____. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: COSTA, Antonio Carlos Gomes da (Org.) *A criança, o adolescente e o município: entendendo e aprendendo a Lei 8.069: Estatuto da Criança e do Adolescente*. [S.l.]: UNICEF, 1991.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.
- _____. *Pobreza política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- _____. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- _____. *Pesquisa e construção do conhecimento*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do estado capitalista*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1987.
- FERREIRA, Nilda Teves. *Cidadania: uma questão para a educação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.
- FORTES, Alexandre. Os conselhos de direitos da criança e do adolescente. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 21-23, jul. 1996.

- GOHN, Maria da Glória M. Conselhos populares e participação popular. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 34, dez. 1990.
- GRAMSCI, Antonio. *Obras escolhidas*. Tradução de Manuel Cruz. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1993.
- IPEA/IBAM. *Subsídios para a Reforma do Estado: o novo pacto federativo*. [S.l.]: IBAM, 1994. v. 1, p. 80-92.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- LIBERATI, Wilson Donizeti; CIRINO, Públio Caio Bessa. *Conselhos e fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MELO, Marcus André Campelo de. Crise federativa, guerra fiscal e Hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (Org.) *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife: Bagaço, 1997.
- NETTO, José Paulo. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1993.
- NEVES, Gleise Heisler. Municipalização do ensino fundamental e cidadania. *Tecnologia Educacional*, Rio de Janeiro, n. 116/117, jan./abril. 1994.
- NOGUEIRA, Madza Julita; CECCON, Claudius. *Todos pela educação no município: um desafio para cidadãos*. Brasília: UNICEF/CECIP, 1993.
- PERNAMBUCO. *Política estadual de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente: princípios, diretrizes e estratégias*. Recife: CEDCA/PE, 1998. Versão Preliminar. Texto mimeografado.
- PIMENTA, Carlos César. *A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais*. Disponível em: <www.mare.gov.br> Acesso em: 1998.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. Tradução de Francisco Silva. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. *O estado, o poder e o socialismo*. Tradução de Rita Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- O QUE é o COMDICA. *Jornal do COMDICA*, Recife, n.1, mar. 1998.
- O QUE são os Conselhos Tutelares. *Jornal do COMDICA*, Recife, n. 1, mar. 1998.
- RECIFE. *Lei Municipal n.º 15.604/92*. Recife, 1992.
- _____. *Conselhos municipais de direito: defesa de crianças e adolescentes*. Recife: CENDHEC, 1993.
- _____. *Política municipal de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente da cidade de Recife*. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 1998.
- _____. Prefeitura Municipal. *Relatório de avaliação dos conselhos tutelares da cidade do Recife*. Recife, jun. 1998.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. Neoliberalismo: gênese, retórica e prática. *Filosofia, Sociedade e Educação*, Marília, v. 1, n. 1, p. 193-225, 1997.
- ROMÃO, José Eustáquio. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez, 1992.
- SADER, Emir. A hegemonia neoliberal na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos sociais e Conselhos. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, jul. 1996.
- TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 5, jun. 1991.
- VILELA FILHO, Carlos Gomes. Teses sobre os conselhos populares. *Praxis*, Belo Horizonte, p. 43-54, set. 1994. Projeto n. 2.
- WEBER, Silke. Novos padrões de financiamento e impactos na democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, mar. 1998.
- WEFFORT, Francisco Correia. *Qual democracia?* 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- ZAIDAN FILHO, Michel. *A pedagogia do desejo*. Recife: Pindorama, 1998.

GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA PRÁTICA

Doralice Marques de Araújo Cerqueira

Katia Siqueira de Freitas

A criação e a manutenção da escola como organização especializada em atender os anseios da sociedade, preparando seus membros para a vida social e política, para o trabalho e para o desenvolvimento das suas habilidades individuais, são exigências do desenvolvimento e da complexidade das relações político-econômicas e socioculturais da sociedade moderna, em constantes mudanças.

Nesse sentido, a sociedade espera que a escola cumpra

... a tarefa de sistematizar, organizar e analisar o conhecimento universal, a produção científica, as conquistas da tecnologia e da cultura mundial de forma a produzir novos conhecimentos, bem como possibilitar a articulação dos diversos interesses dos vários setores da sociedade, criando condições de separação da marginalidade a que são submetidos os grupos sociais e individuais. (Rodrigues, 1985, p. 59)

A análise que se faz do sistema educacional brasileiro tem apontado para as desigualdades existentes tanto em nível regional, como nas diversas instâncias do ensino. Elas mostram que o

Brasil, às vésperas do século XXI, ainda assiste ao fracasso da escola em superar questões básicas como: alfabetização, formação adequada de professores, cumprimento da Constituição, no que diz respeito à formação obrigatória de seus alunos até a 8ª série, evasão, e altos índices de repetência.

Estudos recentes sobre a situação do ensino fundamental no Brasil revelam que, hoje, o acesso a esse nível de ensino está praticamente universalizado. As crianças brasileiras chegam à escola e nela permanecem até pelo menos os 14 anos de idade porém, o grande problema é que o seu aproveitamento é muito baixo. Metade repete a primeira série, apenas uma pequena parcela conclui as oito séries do ensino fundamental, e há pouca aprendizagem das habilidades essenciais de leitura, escrita e matemática, demonstrando a existência de algo profundamente dissonante dentro da sala de aula que faz com que os alunos passem anos e anos em instituições que lhes dão muito pouco, e em muitos casos, terminam por estigmatizá-los pelo fracasso e pela repetência (Schwartzman, 1996).

Segundo Mello (1996, p. 53), "O brasileiro faz um esforço "dramático" não só para ingressar na escola mas, sobretudo para permanecer nela. Não é a evasão precoce que impede a universalização do ensino fundamental (...) o entrave da universalização do ensino obrigatório está as absurdas taxas de repetência".

Nos últimos vinte e cinco anos, as taxas de matrícula no Brasil passaram de 67,1% para 96,2%. Esses dados indicam uma cobertura semelhante ao padrão mundial com relação ao ensino fundamental. Não obstante, regiões como, por exemplo,

o Nordeste do país, encontram-se muito abaixo desse padrão. Nessa região, a taxa média de matrículas em 1970 era 55%; em 1994, subiu para 75%. Mesmo assim, as taxas de repetência continuam sendo altíssimas, em comparação com as da região Sul e durante os últimos quinze anos. Estados como a Bahia e o Ceará ainda apresentam taxas de repetência na 1ª série superiores a 50% (Chamada..., 1997, p. 24).

Segundo dados da Conferência Nacional de Educação Para Todos, numa amostragem de 1250 escolas municipais do Estado da Bahia, os índices de evasão e repetência agregados atingiram um total de 44,11% e, na rede estadual, numa amostragem fornecida por 10 DIRECs, a somatória desses mesmos índices atingiu um total 42% (Conferência Nacional de Educação para Todos, 1994, p. 87).

As considerações apresentadas demonstram que o ingresso e a permanência durante tanto tempo na escola representa um grande esforço não só para os alunos como para as famílias, que só é factível de compreensão, diante da expectativa de ascensão social proporcionada pela escolaridade às camadas majoritárias da sociedade (Chamada..., 1997). No entanto, a escola pública brasileira, não vem correspondendo a essas expectativas, em razão de uma somatória de fatores que contribuem de maneira decisiva para agravar a problemática da educação, a exemplo das desigualdades regionais, dos baixos níveis de renda de grande parte da população e, principalmente, do tradicional centralismo administrativo do sistema de ensino brasileiro, que tem se traduzido em um "padrão caótico de gestão", cujas principais características são a centraliza-

ção, a verticalização e a improvisação de ações que ao longo da história têm “debilitado as unidades prestadoras do serviço educacional, isto é, as escolas [e produzido] o fracasso escolar anulando, na prática, a universalização do acesso” (Mello, 1994, p. 54-57).

Entretanto, segundo Freitas (1996), esta prática já não cabe mais na administração da educação brasileira pois as transformações ocorridas na sociedade e na escola, nos últimos vinte anos, exigem novas formas de administração. Estas apontam cada vez mais, para a substituição da administração taylorista predominante em nossa escola desde o início do século, por formas mais democráticas de administração que priorizem a realização de atividades integradas, em equipes ou individualmente, que exigem visão de conjunto, autonomia, iniciativa, capacidade de resolver problemas e flexibilidade, e busquem a consecução de objetivos comuns.

Nesse contexto, adota-se como conceito de administração escolar, o definido por Paro ao afirmar que esta:

... inspirada na cooperação recíproca entre os homens, deve ter como meta a constituição na escola, de um novo trabalhador coletivo que, sem os constrangimentos da gerência capitalista e da parcialização desumana do trabalho, seja uma decorrência do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma vontade coletiva, em direção dos objetivos verdadeiramente educacionais da escola. (Paro, 1986, p. 161)

Nesta perspectiva, a questão da democratização da escola pública, tema

sempre revisitado na história da educação brasileira, a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, tem seu eixo mudado para a questão da democratização da administração escolar, fato que ganhou maior relevância a partir de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal, instituindo em seu Artigo 206, o princípio da gestão democrática no ensino público. Desde então, o tema da democratização da gestão escolar, passou a ocupar espaços de destaque tanto nos discursos e debates pedagógicos dos educadores, como nas formulações das políticas educacionais (Gadotti, 1994).

De acordo com Vieira (1997), nesta conjuntura, o conceito de administração da educação veio sendo substituído cada vez mais pelo conceito de “gestão da educação”, o qual, neste final de século, assume o conceito de estratégia, mas não como simples troca de nomenclatura e sim como alteração paradigmática intensiva e extensiva. Nesse sentido, o conceito de gestão se torna amplo e abrangente capaz de incorporar em um único e essencial processo o planejamento educacional, a formulação de políticas educacionais e a sua implementação, que pode ser entendida como o englobamento do conjunto de ações operacionalizadas no interior das instituições educacionais partindo dos setores de nível macro até as unidades escolares.

Dessa forma, o conceito de gestão se assenta em um paradigma mais geral e capaz de romper com os padrões prevalentes, porque é um processo orientado de forma estratégica para direcionar o trabalho educativo onde quer que ele ocor-

ra, em qualquer nível e nos aspectos mais práticos para atingir os seus objetivos. Contudo, é no nível escolar que deve centrar o foco da gestão estratégica da educação, porque é na escola que se concretiza o principal objetivo da educação que é o processo ensino-aprendizagem, que por sua vez deve ser desenvolvido de tal modo, que torne o educando, um cidadão ativo e participante. Assim, coerentemente, “a própria educação há que se realizar num ambiente de participação. Daí, a necessidade de que sua gestão se opere pelas vias da participação social” (Vieira, 1997, p. 249-250, SOUZA, 1996, p. 67).

Para Mello (1996), na realidade brasileira, os objetivos macroestratégicos da educação devem ser traduzidos em objetivos de gestão, tendo como ponto de partida os problemas da má qualidade de ensino e baixo desempenho dos estabelecimentos escolares públicos, que têm levado a educação a reforçar as desigualdades sociais, mais do que a contribuir para compensá-las. Neste sentido, os objetivos estratégicos expressados pelos objetivos de gestão devem ter como elemento articulador, o conceito de “satisfação de necessidades básicas de aprendizagem”, definida pela Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, através do qual devem ser definidos os objetivos de aprendizagem propriamente dita e, a partir daí, se estabelecer prioridades, destacando-se entre estas “a educação básica, focalizando a escola em sua função de ensinar” (ibid., p. 36).

De acordo com Freitas, com foco na escola e no aluno e com autonomia, o “suces-

so da escola pode ser aumentado”; e uma das alternativas capaz de impulsionar esse sucesso é a prática da gestão participativa, “voltada para objetivos claros, definidos coletivamente pela comunidades escolar” (Freitas, 1997, p. 104).

Assim, a gestão participativa compreendida como aquela que envolve em suas atividades além do diretor, dos professores e demais funcionários, os alunos, os pais e qual quer membro da comunidade externa da escola que esteja empenhado em colaborar para a melhoria do processo pedagógico, vem sendo percebida como uma das alternativas possíveis para melhoria da qualidade do ensino, fundamentando-se em liderança compartilhada. Isto implica na necessidade de criar e comunicar uma visão, ganhar a confiança e o comprometimento da comunidade escolar, utilizar as competências dos sujeitos, desenvolver as equipes da organização e motivá-los (Luck et al., 1998).

Esse novo estilo de gestão vem se estruturado mediante a utilização de estratégias variadas como a eleição do diretor da escola pela comunidade, ou através da combinação do processo eleitoral com outros critérios profissionais como desempenho alcançado em concurso, referências sobre seu desempenho anterior como diretor de escola e apresentação de uma proposta de trabalho para a escola (Mello ; Silva, 1992). Outra estratégia é a criação de colegiados/conselhos escolares, com função deliberativa e/ou consultiva composto por representantes dos professores, dos funcionários, dos pais, dos alunos e pelo diretor. A transferência de recursos para as escolas, para que estas os apliquem onde e quando pro-

ceder, também se constitui em mais uma estratégia de estruturação desse modelo de gestão (Amaral ; Xavier ; Marra, 1994).

A ampliação dos espaços de decisão da escola através desses processos vem sendo implantada e desenvolvida por iniciativa dos próprios estados, em diferentes ocasiões, respaldados pela Constituição Federal e pelas constituições estaduais, que incluíram em seu texto a gestão democrática como uma norma. A exemplo entre outras, a Constituição do Estado do Piauí enfatiza a “articulação dos interesses dos diversos segmentos sociais envolvidos na prática educativa”; a Constituição do Estado de Pernambuco destaca a “participação de vários segmentos da sociedade” e a Constituição do Estado da Bahia enfatiza a “gestão democrática, garantindo-se a representação de todos os segmentos envolvidos na ação educativa (...) assegurada através do Conselho Estadual de Educação e dos Colegiados Escolares” (Xavier, Sobrinho e Marra, 1994, p. 56, Bahia, 1989).

Entretanto, há que se considerar, que o deslocamento das decisões do âmbito do poder central para o *locus* da escola, aumenta bastante a responsabilidade da comunidade escolar, porque requer maior compromisso de todos os envolvidos no processo educativo, uma vez que, “o compromisso e a responsabilidade são condições básicas para implementação da democratização e da autonomia da escola” (Bacelar, 1997, p. 30).

Todavia, a autonomia da escola não é “um fim em si mesma” e, sendo assim, “terá necessariamente que se revelar não só uma estratégia eficaz com vistas à melhoria da qualidade e promoção da equidade, mas também deverá tornar-se van-

tajosa quanto a seus custos e benefícios” devendo, para tanto, abranger os três âmbitos que dão suporte ao trabalho da escola, quais sejam, o campo pedagógico, o administrativo e o financeiro. A elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, o PDE, passou a ser uma exigência das Secretarias de Educação. Esse Plano deve ser uma construção conjunta, onde toda a comunidade participe ativa e democraticamente e se comprometa com sua execução. No PDE, deverão estar estabelecidos as metas e objetivos das áreas pedagógica, administrativa e financeira, privilegiando as ações pedagógicas, que se constituem no fazer finalístico da escola (Bacelar, 1997, Bahia, 1997).

Percebe-se que a discussão em torno da descentralização e da democratização da administração da escola pública brasileira, que teve seu início desde o final da década de 70, em decorrência das mudanças ocorridos no cenário sócio, político e econômico mundial e do próprio momento político e social por que passava o País, formalmente tornou-se uma determinação legal expressa, como anteriormente mencionado, em textos como a Constituição Federal de 1988, Constituições estaduais e mais recentemente, na Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LBD), de n.º 9394/96, promulgada em 20 de dezembro de 1996, e na Lei n.º 9.424, de 14 de dezembro do ano de 1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério.

Nesse sentido, diante da necessidade de mudanças na estrutura e no funcionamento da escola, a questão da democratização da gestão escolar passou a integrar o roteiro de

trabalho das Secretarias de Educação de grande número dos estados brasileiros, resultando assim, na implementação de várias inovações voltadas para a descentralização e o gerenciamento democrático da escola pública que, gradualmente, veio sendo difundida e cada vez mais aceita entre nós.

Deve-se registrar ainda que paralelamente às políticas educacionais e às medidas legais adotadas para suplantiar as vastas e complexas dificuldades que permeiam a educação básica brasileira, através da democratização da gestão escolar, as Secretarias de Educação têm contado com o apoio da sociedade civil, entidades governamentais e não governamentais, através de muitos projetos educacionais relacionados aos aspectos pedagógicos, técnicos, administrativos e financeiros da escola que vêm sendo trabalhados numa tentativa de atender às exigências do mundo atual.

Particularmente, no Estado da Bahia, há muito tempo, são desenvolvidos diversos programas de capacitação e aperfeiçoamento de educadores que ensejaram muita expectativa para melhoria do nível profissional dos educadores e, conseqüentemente, a qualidade do ensino. No âmbito estadual, destaca-se o trabalho do Instituto Anísio Teixeira (IAT) - Centro de Aperfeiçoamento de Professores da SEC/BA, que vem desenvolvendo como: (a) Aperfeiçoamento para Dirigentes, que capacitou, entre 1991 e 1995, cerca de 13900 dirigentes; (b) Atualização dos Professores das Séries do Ensino Fundamental, do qual participaram entre 1991 e 1994, 4504 professores; (c) Requalificação de Professores Alfabetizadores, que entre 1992 e 1994 atendeu a 5800 alfabetizadores; (d) Projetos de Estudos e Experimenta-

ções Educacionais, de estímulo a diretores e professores de modo geral (Lições & Práticas, 1997); e (e) Preparação de Dirigentes Escolares para serem multiplicadores de outros dirigentes escolares, em 1998.

Além das ações desenvolvidas pelas Secretaria Estadual de Ensino, as entidades não governamentais e as universidades vêm desenvolvendo projetos e/ou programas de capacitação e aperfeiçoamento para profissionais de educação, a exemplo do Programa Gestão Participativa - PGP. Esse é um dos programas desenvolvidos pelo Núcleo Temático Gestão em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Desde 1995, o PGP está sendo desenvolvido em escolas públicas do Estado da Bahia, num trabalho de parceria Universidade/Escolas Públicas, envolvendo profissionais destas instituições. O principal objetivo do PGP é criar condições necessárias à consolidação da gestão participativa, em escolas públicas municipais e estaduais do Estado da Bahia, mediante o desenvolvimento de equipes escolares.

Todavia, a despeito de tantas iniciativas, a análise que se faz com base em alguns resultados referentes à gestão escolar, é que as transformações significativas ainda são poucas e que a melhoria da qualidade do ensino continua sendo perseguida.

Em nossa experiência profissional na área de educação também vem sendo possível verificar que a grande maioria dos diretores e professores demonstra bastante interesse em participar de programas de aperfeiçoamento. Mas, ao retornar dos referidos cursos, a maioria demonstra bas-

tante frustração ou por não ter aprendido “novidades”, ou por não ter conseguido uma real assimilação dos conteúdos em função da carga horária insuficiente, ou ainda, por não ter como aplicar na sua realidade os conhecimentos adquiridos.

Por outro lado, segundo dados do estudo realizado por Xavier, Sobrinho e Marra (1994), no Estado da Bahia, desde a década de 80, iniciou-se o processo de implantação de transferência de recursos para as escolas e o de implantação dos Colegiados Escolares teve início em algumas escolas em 1992, sendo implantado em toda a rede estadual de ensino em 1997, em decorrência da transferência dos recursos financeiros diretamente para as escolas. Não obstante, a escolha de diretores na rede estadual, continua sendo uma atribuição da Secretaria de Educação do Estado, que “geralmente nomeiam diretores indicados por políticos que chegam às escolas alheios aos problemas em seu entorno e sem a competência necessária para dirigi-las” (Novaes, 1996, p. 54).

Diante da realidade instalada, a questão que se coloca é como se efetiva, na prática, a gestão da educação da escola pública estadual, que se pretende democrática, uma vez que esta, apesar de já ter conquistado certa autonomia financeira e já ter elegido o seu Colegiado Escolar, continua com diretores apontados através de indicação política?

Neste sentido, estamos investigando a prática da gestão em escolas públicas da rede estadual de ensino, tendo como *locus* da pesquisa uma escola da 1ª a 4ª série do ensino fundamental, localizada na periferia urbana de Salvador. Esta é uma das escolas onde ocorreu até 1998 o PGP. Essa

escolha justifica-se em função do nosso envolvimento com atividades de aperfeiçoamento da equipe escolar em gestão participativa, desenvolvidas na referida escola pelo PGP, uma das atividades de pesquisa, ensino e extensão empreendidos pelo Núcleo Temático Gestão em Educação do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia, do qual somos parte, desde 1997, acompanhando o processo de gestão da referida escola.

A pesquisa em andamento objetiva analisar a prática da gestão vivenciada por esta instituição no período de 1997 a 1999 e revelar características padrões que definem a compreensão das comunidades escolar e local, no que se refere ao tipo de gestão desenvolvido na escola, bem como identificar, entre outros aspectos: mudanças quali-quantitativas ocorridas nos processos administrativo e pedagógico com relação aos resultados acadêmicos obtidos pelos alunos; inter e intra-relação comunidade escolar e local; inter e intra-relação corpo administrativo-professores e alunos; clima organizacional desde a implementação do Colegiado Escolar que ocorreu em novembro de 1997; relação unidade escolar sistema de ensino-SEC e demais órgãos.

O processo de pesquisa abrange técnicas de observação de atividades, entrevistas semi-estruturadas, conversas informais, questionários e exame documental, para o que adotamos como metodologia o Estudo de Caso numa abordagem quali-quantitativa.

Temos como sujeitos da pesquisa, diretor e demais membros do Colegiado Escolar, o vice-diretor, os coordenadores pedagógicos, alunos, professores,

pais de alunos e funcionários, escolhidos mediante o procedimento de amostra intencional.

A opção em desenvolver nossas ações no interior da unidade escolar, advém da certeza de que "... se a escola é o local onde

as deficiências do sistema se manifestam, também é a instituição-chave para a identificação de rupturas, transformações e melhorias, pois é nela, na ponta do sistema, que o processo ensino-aprendizagem ocorre." (Sobrinho, 1992, p. 5).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, José. *O desafio da qualidade no ensino fundamental*. Brasília: IPEA/CPS, 1992.
- _____.; XAVIER, Antônio; MARRA, Fátima. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: XAVIER, Antônio. *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994. (Série IPEA, n. 145)
- BACELAR, Inalva. Escola descentralização e autonomia. *Revista Brasileira de Políticas e administração da Educação*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 27-37, 1997.
- BAHIA. Secretaria da Educação. *Projeto pedagógico da escola: orientação para elaboração: 1995-1998*. Salvador, 1997. Revista e ampliada.
- CHAMADA à ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste. Brasília: Projeto Nordeste, Banco Mundial, UNICEF, 1997. Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1994, Brasília. *Anais*. Brasília: MEC/SEF, 1994.
- FREITAS, Kátia; SILVA, Maildes; SANTOS, Mara. Gestão participativa na escola pública: legislação e prática. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p. 103-120, jul./dez. 1997.
- _____. *Acompanhamento, avaliação e documentação do processo de democratização da gestão em escolas públicas do estado da Bahia*. Salvador: [s.n.], 1996. Texto mimeografado.
- LUCK, Heloisa; FREITAS, Katia S.; GIRLIG, Roberet et al. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- MELLO, Guiomar. *Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições*. Brasília, DF: MEC, 1993. (Caderno Educação básica. Série Atualidades pedagógicas, v. 1)
- _____. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- _____.; SILVA, Rose. *Seleção, competição de diretores escolares*. Paris: Planning, 1992.
- NOVAES, Ivan Luiz. *A democratização da gestão da educação: um estudo da eleição de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Salvador*. Salvador: UFBA, 1996. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 1996.
- PARO, Vítor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- RODRIGUES, Neidson. *Por uma nova escola: o transitório e o permanente na educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- SCHWARTZMAN, S. Prefácio. In: MELLO, Guiomar. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- VIEIRA, Paulo. Em busca da gestão estratégica da educação: notas para uma ruptura da perspectiva tradicional. *Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 247-260, jul./dez. 1997.
- XAVIER, Antônio Carlos da R. *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

ELEIÇÃO DE DIRETORES – UMA MUDANÇA NA CULTURA ESCOLAR

Sílvia Helena Vieira Cruz

Maurício Holanda Maia

Sofia Lerche Vieira

Desde meados da década de oitenta, muitos Estados e Municípios brasileiros têm desenvolvido processos diversos de inovação da gestão educacional, envolvendo maior participação e orientando para a escola o foco das políticas educacionais. Dentre essas iniciativas destacam-se: a eleição de diretores escolares com participação da comunidade, a destinação de recursos diretamente às escolas, a criação de colegiados e conselhos escolares. Este estudo busca captar os efeitos de uma dessas inovações – a eleição de diretores – em um dos estados onde esta prática foi instituída – o Ceará. A investigação foi financiada pela Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, tendo sido realizada por uma equipe constituída por treze pesquisadores¹.

A investigação baseou-se em revisão da literatura, análise de documentos, entrevistas com dirigentes educacionais e coleta de dados junto a 30 escolas localizadas em 5 diferentes regiões do Estado, tendo o trabalho de campo se realizado entre outubro e dezembro de 1998. Em cada uma das unidades pesquisadas foram realizadas entrevistas com 8 membros da comunidade escolar: o(a) diretor(a), 2 professores, 1 funcionário, 2 alunos e 2 pais, totalizando 240 depoimentos.

As informações coletadas através do trabalho de campo foram transformadas em 5 relatórios parciais (um para cada região pesquisada) e um relatório-síntese. O estudo empreende uma análise detalhada dos seguintes temas: avaliação geral da atual gestão; gestão administrativa; gestão do trabalho escolar; gestão das

relações internas; e gestão das relações escola-comunidade. A discussão aqui apresentada contempla elementos da reflexão teórica elaborada sobre o tema, bem como alguns dos principais achados da investigação, no que se refere à visão da comunidade escolar sobre o processo de inovação instituído.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E ELEIÇÃO DE DIRETORES

A busca de alternativas de **gestão democrática** na América Latina relaciona-se com processos mais amplos rumo à consolidação democrática. No Brasil, os primeiros movimentos nesse sentido se esboçam já no final dos anos setenta, quando o país inicia um processo de "abertura lenta e gradual", vindo a consolidar-se a partir de meados da década de 80, com a eleição indireta do primeiro presidente civil, após o regime autoritário.

Iniciativas de maior participação dos diferentes atores sociais nos destinos da educação, a propósito, são identificadas já no final dos anos setenta, a exemplo de experiências nos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC), Piracicaba (SP) e Blumenau (SC)². O advento de eleições diretas para governos estaduais, por sua vez, sinaliza na direção de uma série de mudanças na condução do projeto educativo em diversas unidades da federação, a exemplo das experiências de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, analisadas por Cunha (1991). No âmbito federal, por sua vez, o início da década de oitenta é marcado pela experiência do **planejamento participativo**, orientação que subsidiou a elaboração do III Plano Setorial de Edu-

cação, Cultura e Desporto - III PSECD (Brasil, 1980), durante a gestão de Eduardo Portella frente ao Ministério da Educação e Cultura.

A partir da segunda metade dos anos 80, o Brasil vive a experiência de elaboração de uma nova Constituição (Brasil, 1988), da qual participam os partidos políticos representados no Congresso e amplos segmentos sociais, através de associações, sindicatos, etc. De fato, pela primeira vez na história do país, a sociedade civil organizada participa ativamente de um processo constitucional, estando presente em centenas de audiências públicas, encaminhando propostas e emendas populares.

O processo constitucional representa um marco importante para a educação brasileira. Registra algumas das principais demandas dos atores sociais envolvidos com o fazer educativo, ao mesmo tempo em que institui um conjunto de princípios orientadores para a política educacional. Dentre os princípios da Carta Magna, destaca-se a "gestão democrática do ensino público na forma da lei" (CF, Art. 206). (CF, Art. 206). O início dos anos noventa é um período fértil de inovações educacionais

no âmbito da gestão educacional, como revelam os estudos coordenados por Silva (1993) e organizados por Xavier e outros (1995).

A regulamentação do dispositivo constitucional através de legislação complementar, de certa forma, veio a ocorrer com a aprovação da nova LDB (Brasil. Lei nº 9.394, ...), a qual explicita que a gestão democrática é feita “na forma desta Lei [grifo nosso] e da legislação dos sistemas de ensino” (ibid., Art. 3º, VIII). Na verdade, o texto da nova LDB pouco incorpora da concepção de gestão do primeiro projeto aprovado em junho de 1990, pela Câmara dos Deputados. Enquanto aquela versão previa a participação da comunidade escolar na gestão escolar e no processo de escolha dos dirigentes (Projeto nº 1.258/90, Art. 21, II e III)³, a nova LDB foi bem mais modesta. A gestão democrática parece estar restrita à “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”; e à “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Brasil. Lei nº 9.394, ... Art. 14, I e II), não deixando margem para a realização de processos de escolha de dirigentes que envolvam, além da qualificação técnica, a escolha pela comunidade escolar. Também as instâncias colegiadas, que tiveram destaque no texto original da Câmara, a exemplo do Fórum Nacional de Educação (Projeto nº 1258/90, Art. 10, Parágrafo Único e Art. 25), não figuram no texto da lei aprovada. O princípio, assim, perde sua força na medida em que não se traduz em dispositivos concretos. Seja como for, esta é a primeira LDB que incorpora algo da idéia de gestão democrática.

É óbvio que a legislação não é um instrumento suficiente para garantir a introdução de inovações. Na verdade, como já se disse, por muito tempo vivemos a experiência de que a grande norma jurídica poderia mudar a fisionomia do sistema, em virtude da herança de um sistema centralista e autoritário (Cox, 1996). A realidade, todavia, tem mostrado que a legislação, por si mesma, é insuficiente para imprimir novos rumos à realidade. Para mudar a fisionomia de um sistema educacional, a legislação necessita associar-se à políticas que busquem efetivar tais mudanças.

Por outro lado, é importante assinalar que dadas as freqüentes mudanças de poder político e técnico que ocorrem nas diferentes esferas do Poder Público (União, Estados e Municípios) a cada quatro anos, não há garantia de continuidade das inovações, que estão sujeitas a avanços e retrocessos. Assim, em muitos Estados e Municípios que desenvolveram experiências inovadoras houve descontinuidade de tais processos.

Vinculando-se a processos políticos de partilha do poder decisório, a gestão democrática articula-se com processos de descentralização administrativa. Sua implementação na escola é especialmente complexa. Isto se deve tanto às mudanças políticas e culturais que um processo de tal ordem requer, como à peculiaridades da própria escola.

A escola é uma organização socialmente construída que vivencia, a partir das relações estabelecidas entre seus membros, códigos e sistemas de ação que expressam crenças, valores, sentimentos. Este modo de conceber, compreender e fazer as coisas da e na escola constituem

sua **cultura organizacional**, tecida muito mais no imaginário social que perpassa as relações internas entre seus membros do que no conjunto de regras e regulamentos estabelecidos pelo Estado (Morgan, 1996).

A compreensão deste caráter da organização escolar – sistema sócio-cultural – implica no reconhecimento de que “a cultura organizacional não é um elemento imposto, ela é tecida na trama das relações internas e externas da organização e a mudança, mesmo que motivada, não se faz por imposição” (Teixeira, 1998, p. 07). Significa dizer que todo e qualquer processo de mudança cultural tem uma dupla exigência: de um lado, o compartilhamento de crenças e de valores novos; do outro, tempo para sua consolidação.

Assim, a mudança de uma cultura de gestão centralizada para uma gestão descentralizada requer “um tempo diferente, que pode ser lento e doloroso e, portanto, só é possível no longo prazo” (Cox, 1996). O tempo necessário às mudanças depende menos da qualidade técnica da proposta apresentada, relacionando-se muito mais às resistências presentes no interior da organização escolar, consequência da permanência de valores e crenças cristalizadas. Analisando a resistência às mudanças diante das inovações organizacionais, Teixeira lembra que “as mudanças têm que se basear em razões intrínsecas, em novos valores e crenças para o que é necessário que as pessoas sejam levadas a perceberem o valor daquilo que está sendo proposto e a sentirem que seus pressupostos já não estão sendo confirmados pela realidade” (ibid.).

É necessário, portanto, que os valores e crenças predominantes nos membros

da organização social, mais especificamente da escola, sejam questionados, colocados em xeque, pois através da mediação, do diálogo, cria-se o espaço de legitimação necessário ao surgimento de um outro consenso. É o “sentimento de ansiedade, a perda da auto-confiança nos antigos pressupostos que gera a motivação interna necessária para a adoção de um novo comportamento e a construção de uma nova cultura” (ibid.). Enfim, quebra as resistências às inovações e consolida uma nova prática social.

No que diz respeito à eleição de diretores, os estudos sobre inovações institucionais na educação brasileira remetem esta experiência ao início da década de oitenta. Procedendo a um balanço de tais iniciativas no Brasil, a partir de estudo realizado em 1992 para o IPEA, Xavier e outros destacam o aspecto político subjacente a tal iniciativa, observando que este

Tem sido um processo sujeito a avanços e recuos, pois implica a renúncia, de parte do secretário de educação ou do governador, do direito de nomear diretores para um grande número de escolas, fato de grande dimensão política em muitos estados. (Xavier et al., 1994, p. 70)

Segundo os referidos autores, as motivações políticas estariam na base da interrupção, suspensão e extinção de tais experiências em muitos estados da federação. Com efeito, as políticas sociais no Brasil têm estado sujeitas às contingências políticas de cada período histórico, à mercê da marca de cada gestor. As descontinuidades das políticas implantadas, mais especificamente da política edu-

cacional, sinalizam também a necessidade de criação de uma *nova cultura* no espaço social onde estas se definem.

O surgimento desta **nova cultura** é considerado central na consolidação das transformações organizacionais em curso nas instituições mantidas pelo Estado. A escola neste cenário é um dos principais espaços no processo de mudanças das organizações sociais frente ao redimensionamento sócio-político de seu papel. Esta visão é fundamental na compreensão da experiência eletiva na escolha de diretores escolares.

Discutindo as expectativas em relação a esta inovação e suas limitações, Paro (1996, p. 378) destaca que a defesa desta agenda apoiou-se tanto na crença da “capacidade do sistema eletivo de neutralizar as práticas tradicionalistas calcadas no clientelismo e no favorecimento pessoal”, inibidora de posturas que favorecem a cidadania e a democracia, quanto na expectativa de que a eleição “conseguiria eliminar o autoritarismo existente na escola e a falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões”. O autor ressalta, contudo, que apesar da eleição reduzir a influência clientelista promovida pelos agentes políticos, esta ainda permanece nas relações internas e externas à escola, conforme mostram diversos estudos a respeito do tema (Zabot, 1984, Canesin, 1993, Dourado, 1990, Mello ; Silva, 1994, Calaça, 1993, Castro, 1991 e Holmesland, 1989). Este fato é analisado como sendo tributário de uma questão mais ampla, “remanescente de uma cultura tradicionalista que só a prática da democracia e o exercício autônomo da cidadania poderão superar” (Paro, 1996, p. 380).

Ainda de acordo com Paro, a associação entre eleição de diretores e eliminação do autoritarismo existente na escola vem sendo outra expectativa frustrada. Este sentimento decorreu da suposição inicial de que o autoritarismo existente na escola se devia, “em grande parte ou exclusivamente, ao fato de o diretor, não tendo compromisso com o pessoal escolar ou com o usuário da escola, por não ter sido escolhido por estes, tendia a articular-se apenas com os interesses do Estado, voltando as costas para a unidade escolar e sua comunidade” (ibid.). A realidade veio colocar em xeque tal premissa, revelando que as práticas autoritárias decorrem da **conjunção de uma série de determinantes externos e internos à unidade escolar** integrantes tanto da forma como se estrutura a própria escola, quanto do **tipo de relações** nela estabelecidas, como das características das relações entre os órgãos centrais e a escola. A compreensão desta trama de relações é básica para não se atrelar a eleição de diretores a competências que não lhe são exclusivas.

Quanto à **falta de participação de professores, alunos, funcionários e pais nas decisões**, Paro alerta que, como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia (ibid.). A ausência de uma cultura da participação social tem favorecido a omissão dos sujeitos em relação ao coletivo, transferindo suas obrigações para o dirigente. Esta prática ainda subsiste mesmo com a eleição, o que vem contribuindo para que a eleição dos diretores transforme-se, na maioria das vezes, na escolha de uma “ân-

cora' que permita aos atores envolvidos na comunidade escolar eximirem-se de sua participação e não na escolha de um "líder para a coordenação do esforço humano coletivo na escola" (ibid., p. 381). Em contexto onde o processo de eleição de diretores não resulta de uma construção coletiva da comunidade escolar, é possível que a simples eleição do diretor pouco signifique.

... para a escola, mesmo se realizada com base em critérios transparentes e técnicos. Movimenta a escola por um período; depois, volta-se para a rotina de sempre. O diretor, uma vez eleito, tende a sentir-se desprotegido e solitário frente a uma esco-

la precária. A participação dos professores termina, muitas vezes, no momento de colocar seu voto na urna... (Holmesland, 1989, p. 70).

Embora a eleição de diretores possa não exercer influência imediata sobre a vida escolar, tais práticas institucionais vêm se consolidando em diversos estados - a exemplo de Minas Gerais, Paraná, Distrito Federal e Ceará (Paro, 1996) - e municípios brasileiros. A investigação sobre os impactos dessa nova prática a partir da ótica daqueles que lhe vivenciam apresenta-se como um caminho fértil ao aprofundamento do debate e da análise sobre os rumos da gestão democrática no país.

ALGUMAS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

A pesquisa empreendida junto àqueles que constróem cotidianamente a cultura escolar oferece um conjunto de contribuições férteis para aprofundar o conhecimento sobre os processos de gestão democrática, constituindo um subsídio que poderá colaborar no debate sobre a redefinição de rumos da política educacional.

As entrevistas realizadas com a comunidade escolar sobre os efeitos da eleição de diretores na escola, permitem apontar alguns elementos de conclusão, reunidos em um conjunto de considerações, a seguir sintetizadas e discutidas.

O processo de escolha através da eleição é importante para a comunidade escolar

Todos os segmentos da comunidade escolar ressaltaram a importância de po-

der eleger a sua direção. Vale registrar que os funcionários, alunos e seus pais, personagens que normalmente têm menos voz na escola, foram os que mais vivamente expressaram a sua satisfação por terem participado desse processo. Pode-se supor que esse sentimento tenha sido determinante para que, de um modo geral, todos tenham se envolvido nos processos eleitorais, mesmo quando não havia a concorrência de duas ou mais chapas.

A escolha pela comunidade legitima a figura do diretor e estimula o compromisso com a comunidade

É preciso ressaltar o sentimento de legitimidade em relação à diretoria eleita, experimentado pelos diversos segmentos da escola. Esse sentimento contribui para

que os diretores se comprometam mais com os destinos da escola e se percebam devendo satisfações à comunidade que o elegeu, a qual, por sua vez, se sente mais à vontade para cobrar sua participação. Este fato, por si só já aponta para a adequação e mesmo necessidade do processo de eleição de diretores.

Em muitas escolas, o processo eleitoral provocou rupturas insuperáveis. Também merecem destaque os vários conflitos gerados nas disputas pelo poder, os quais traduzem as dificuldades da escola para lidar com a diferença de interesses e opiniões. Na maioria dos casos os encaminhamentos dados não enfrentaram a situação criada: os oponentes às atuais diretorias eleitas aposentaram-se ou pediram transferência para outras escolas, o que parece bastante grave.

A eleição não assegura renovação de quadros e práticas

Um dos aspectos que se sobressai é o forte traço de continuísmo nas diretorias eleitas, o que parece expressar que a possibilidade de mudança precisa ainda vencer certos valores e atitudes que foram se cristalizando pelas práticas existentes. Tal continuísmo se manifesta de diferentes formas. De um lado, pela permanência dos próprios diretores anteriores (seja pela ausência de outros candidatos ou pela aprovação da comunidade), pela ascensão ao poder de candidatos próximos ao antigo diretor ou ainda pela expectativa de continuidade no poder por parte dos próprios diretores. De outro, o continuísmo também se expressa através da permanência de velhas práticas que muitas vezes se escondem sob novos ró-

tulos; assim, por exemplo, o clientelismo pode se travestir de atenção às necessidades da comunidade ...

Recursos na escola representam um passo decisivo na conquista da sua maioria

Há claras indicações de que a descentralização da gestão dos recursos financeiros, tem tido um papel muito importante nas escolas. Apesar das limitações registradas em grande número das entrevistas, o fato da comunidade ser chamada a opinar sobre a utilização das verbas repassadas tem provocado mudanças significativas no sentido de tornar os membros da escola mais responsáveis por ela (especialmente pelo seu patrimônio). Vale ressaltar que a existência de tais recursos e as realizações que eles tornam possíveis são freqüentemente associados à atributos da diretoria eleita. É preciso reiterar ainda as reclamações acerca da insuficiência de recursos e da limitada autonomia da escola para geri-los. Tal problema desencadeia situações complexas onde o diretor se vê obrigado a aplicar recursos em obras ou aquisições que não se apresentam como prioritárias para a escola. Por outro lado, ela é levada a gerar recursos adicionais (através de cobranças de taxas, realização de bingos etc.) para contratar serviços e funcionários indispensáveis ao seu funcionamento.

Ainda faltam algumas condições básicas para o pleno funcionamento das escolas

Há insatisfação devido a diversos problemas, entre os quais destacam-se o atraso no recebimento e insuficiência do ma-

terial didático, a baixa qualidade e também insuficiência dos equipamentos disponíveis, o número excessivo de alunos em sala de aula, a falta de funcionários (especialmente para limpeza e vigilância) e a precariedade das instalações físicas – com destaque para as áreas destinadas à convivência, esporte e lazer. Tais problemas têm dificultado o bom funcionamento das escolas não só em relação às suas atividades estritamente pedagógicas como também as relacionadas à uma maior interação com as comunidades em que estão inseridas.

O acesso e a permanência dos alunos na escola parece estar melhorando

Embora as causas apontadas nos diversos depoimentos sejam até contraditórias (vão desde a melhoria da qualidade do ensino até a maiores facilidades de aprovação), há uma percepção de que na maioria das escolas o número de matrículas tem aumentado nos últimos anos. Ao mesmo tempo, os índices de evasão e repetência têm diminuído, permanecendo ainda elevados apenas no turno noturno. A atuação dos novos diretores, no entanto, não é referida como decisiva nesse sentido.

O projeto pedagógico ainda não parece internalizado na vida escolar

As indagações acerca do projeto pedagógico revelam que este sequer é conhecido de muito dos membros da escola. Mesmo entre boa parte dos diretores e professores, ainda há pouca compreensão acerca do que realmente é um projeto pedagógico e qual a sua função. A origem do reduzido envolvimento da comunidade escolar com o tema parece estar na própria

construção desse projeto, em geral pouco compartilhada, segundo os depoimentos. De qualquer forma, parece que, no momento, a escola está mais voltada para aspectos rotineiros de seu cotidiano. Esse fato é preocupante, considerando-se a importância do projeto pedagógico para que a escola possa, de fato, atingir os seus objetivos. Pode-se arriscar dizer que a escola precisa investir mais no aspecto pedagógico; atribuição definidora de sua existência. De certo modo, ela tem despendido boa parte de suas energias em atividades-meio, não conseguindo dispensar a atenção necessária à sua atividade-fim – a educação de crianças e jovens. Assim, a reivindicação por mais recursos e maior autonomia demandaria maior clareza em relação à sua proposta pedagógica, o que traria melhor definição sobre como exercer essas prerrogativas.

Há mudanças significativas em termos de capacitação docente e acompanhamento pedagógico

Vários depoimentos expressaram a boa receptividade dos professores em relação aos cursos de capacitação para as séries iniciais do ensino fundamental promovidos pela Secretaria de Educação do Estado. Tais iniciativas têm se mostrado úteis para o aprimoramento profissional dos professores, o que tem levado a um maior interesse e participação dos docentes, que gostariam que esses cursos fossem mais frequentes e tivessem duração mais longa. Há reclamações localizadas em relação às séries terminais do ensino fundamental, devido a um longo período em que essas oportunidades não aconteceram, bem como à sua ausência no ensino médio.

As inovações propostas pela Secretaria da Educação enfrentam problemas de diversas ordens

A implantação e o funcionamento de diversas iniciativas, como ciclos de aprendizagem e conselhos escolares, parecem ser bastante influenciados pela forma como tais inovações têm chegado à escola. No primeiro caso, ficou evidente que os entrevistados se sentiram sendo apanhados de surpresa por mais uma medida “vinda de cima”. O fato de alguns professores estarem entusiasmados com a proposta é um indicativo das boas qualidades dessa inovação e de que a discordância e resistência geradas em relação a esta medida é tributária da falta de uma melhor preparação da escola para operacionalizá-la. Quanto aos conselhos escolares, antiga aspiração de vários profissionais da área, chegou como uma condição para receber os recursos financeiros repassados à escola; assim, muitas vezes, seus integrantes (especialmente os pais) são recrutados sem uma clara consciência da função desse colegiado e têm uma participação muito pobre, assumindo uma postura claramente passiva de referendar as decisões da diretoria. De acordo com os depoimentos, outra característica do funcionamento de grande parte desses conselhos é a sua restrição aos aspectos administrativos e financeiros, quase nunca se detendo à dimensão pedagógica do trabalho escolar. Outra inovação proposta – o Plano de Desenvolvimento da Escola – aparece como uma substituição à proposta pedagógica da escola. O seu potencial enquanto síntese dos objetivos e das ações da escola parece estar bem distante de ser concretizado. Pode-se concluir que, nas condições em que foram implantadas e têm funcionado, o sucesso de algumas

iniciativas da Secretaria da Educação está na estreita dependência de pessoas-chaves no processo de gestão. É a compreensão que têm de tais inovações e das ações que desenvolvem no sentido de implantá-las que viabiliza o envolvimento da comunidade escolar, a qual é levada a assumi-las.

Ter uma diretoria eleita não é instituinte de uma prática coletiva

Uma das características detectadas pela pesquisa foi o forte personalismo que marca as percepções e relações entre os diversos segmentos e o cargo da direção. Tal personalismo assume diversas facetas que vão desde a atribuição de poderes e privilégios ao próprio ocupante desse cargo (a obtenção de recursos para a escola, a melhoria da disciplina etc.) até a identificação de inovações resultantes da própria política governamental com a figura do diretor. A própria proposta do Estado afirma a importância do envolvimento de professores, funcionários, alunos e pais na construção de uma cultura de gestão democrática na escola, onde a eleição dos diretores é apenas um dos passos, sendo necessário avançar na construção de mecanismos de participação realmente efetivos. O que a pesquisa permitiu constatar, no entanto, foi a ainda precária atuação dos conselhos escolares e dos grêmios estudantis, os quais não parecem ter visibilidade para os demais membros da comunidade escolar.

A escola está mais aberta à comunidade; esta aproximação, entretanto, ainda é tímida

De um modo geral, parece que a possibilidade de interferência das famílias no processo de eleição da diretoria tem

influenciado a relação entre elas e a escola: vários pais têm estado mais presentes na escola e aumentaram os comunicados às famílias. No entanto, há referência à diminuição de reuniões gerais de pais e mestres, que continuam tendo o mesmo teor de sempre, isto é, comunicar sobre o desempenho e a disciplina dos alunos e solicitar maior cooperação. Além disso, a escola não mantém relações com outras entidades da sua comunidade circunvizinha; o termo *comunidade* é associado automaticamente aos pais/famílias dos seus alunos. Os poucos exemplos de trabalhos conjuntos ocorrem principalmente com a igreja católica e são restritos à cessão do seu espaço físico para alguns eventos.

Apesar das dificuldades, a escola caminha para uma gestão mais democrática

Os depoimentos acerca da gestão da diretoria eleita indicam que, apesar das diversas dificuldades ou “desvios de rota”, essa experiência trouxe ganhos efetivos para a vida escolar. Dentre os aspectos positivos encontra-se a postura mais flexível do diretor e o seu maior compromisso com a comunidade, o maior conhecimento sobre o que acontece na escola e a maior participação nas decisões. Grandes desafios ainda precisam ser enfrentados para que a gestão democrática realmente se efetive, mas, aos poucos, a comunidade escolar caminha na direção desse modelo, e os seus diversos segmentos começam a assumir um papel mais ativo.

PARA FINALIZAR

Não se pode deixar de considerar que tal inovação não foi gerada a partir de necessidades sentidas em cada escola em que ela está acontecendo. Apesar de fazer parte das reivindicações de várias organizações de educadores, para a maioria das escolas a oportunidade de eleger seu próprio diretor chegou como uma novidade oferecida pela Secretaria da Educação. Provavelmente não escapou aos membros da escola que, abrindo mão de um privilégio seu de indicar nomes para ocupar esses cargos, o Estado estava compartilhando o seu poder com as diversas comunidades escolares. No entanto, o fato dessa possibilidade não ter sido conquistada a partir da insatisfação genuína com a situação anterior marcou tanto o processo eleitoral como a vivência da nova gestão dos diretores.

A adoção dessa medida pelo Estado não poderia aguardar até que todas as escolas estivessem “prontas” para vivenciar a eleição de seus diretores. No entanto, faltaram algumas iniciativas preparatórias desse processo, incentivando uma melhor percepção acerca da sua importância e fomentando mudanças de atitudes em relação a temas afins (qualidade da educação, direitos dos cidadãos, relação com a comunidade etc.).

É fato que uma inovação de tal envergadura demanda um tempo que, como afirma Cox (1996), pode ser lento e doloroso. Mas, se adequadamente preparada e acompanhada, há possibilidade dessa inovação ser implantada mais rapidamente, ser menos dolorosa e alcançar melhor os seus objetivos.

NOTAS

¹ Além dos pesquisadores autores mencionados, integraram também a equipe do estudo: Bernadete de Souza Porto, Irenice de Oliveira Campos, Isabel Sabino de Farias, José Eudes Baima Bezerra, Josete de Oliveira Castelo Branco Sales, Kelma Socorro Lopes de Matos, Manoel Alves de Sousa, Marcília Chagas Barreto, Maria Gláucia Menezes T. Albuquerque e Zuleide Fernandes de Queiroz.

² Para um aprofundamento do tema, ver: Cunha, 1991.

³ Ver: Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados. Cortez: ANDE, 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília; Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *III plano setorial de educação, cultura e desporto: 1980/1985*. Brasília, 1980.
- CALAÇA, Celina Ferreira. *Eleição de diretores de escola e gestão democrática: um estudo de caso*. São Paulo: PUC/SP, 1993. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1993.
- CANESIN, Maria Tereza. *Um protagonista em busca de interlocução: um resgate da história do movimento de professores na rede pública de 1º e 2º grau em Goiás, na conjuntura 79-89*. São Paulo: PUC/SP, 1993. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Federal de São Paulo, 1993.
- CASTRO, Maria Luz Sisson de et al. Eleição de diretores: a experiência do Estado do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 7, n. 12, p. 80-112, jan./dez. 1991.
- COX, Christian. Conversatorio IV. In: SEMINARIO-TALLER REGIONAL DE POLÍTICAS Y GESTIÓN EDUCATIVAS, 8., Santiago do Chile, 1996. [Anais] Santiago do Chile: UNESCO/OREALC, 1996.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- DOURADO, Luiz Fernandes. *Democratização da escola: eleição de diretores, um caminho?* Goiânia: UFG, 1990. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, 1990.
- HOLMESLAND, Içara da Silva et. al. *A liderança nas escolas na nova democracia social: uma análise interestadual*. Porto Alegre: PUC/RS, 1989. Relatório de pesquisa.
- LÓPEZ, Jesus. Módulo V. In: SEMINARIO-TALLER REGIONAL DE POLÍTICAS Y GESTIÓN EDUCATIVAS, 8., Santiago do Chile, 1996. [Anais] Santiago do Chile: UNESCO/OREALC, 1996.
- MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 10, p. 7-45, jul./dez. 1994.
- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização*. Tradução de Cecília Whitaker Bargamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleições de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática*. [S.l.: s.n.], 1996. Trabalho apresentado na 19. Reunião Anual da ANPEd, 1996, Caxambu. Texto mimeografado.
- PRAWDA, Juan. Módulo II. In: SEMINARIO-TALLER REGIONAL DE POLÍTICAS Y GESTIÓN EDUCATIVAS, 8., Santiago do Chile, 1996. [Anais] Santiago do Chile: UNESCO/OREALC, 1996.
- SILVA, Maria Alice Setúbal de Souza e et al. *A democratização do ensino em 15 municípios brasileiros*. São Paulo: UNICEF/CENPEC, 1993.
- TEIXEIRA, Lúcia Helena G. *Reorganização do ensino fundamental em Minas Gerais: uma mudança decretada*. [S.l.: s.n.], 1998. Trabalho apresentado na 21. Reunião Anual da ANPEd, 1998, Caxambu. Texto mimeografado.
- XAVIER, Antonio Carlos et al. (Orgs.) *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília: IPEA, 1995.
- _____. (Orgs.) *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.
- ZABOT, Nicélio. Eleições para diretores escolares: uma importante conquista democrática. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 88-91, jan./jun. 1984.

GESTÃO DA ESCOLA: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA – SUPERANDO CONFLITOS E ROMPENDO COM A ROTINA BUROCRÁTICA

Sueli Azevedo de Souza da Cunha Lima

GESTÃO ESCOLAR E SUAS RELAÇÕES COM O ENSINO

Ao refletirmos sobre a gestão escolar, além da crítica às práticas pedagógicas, é importante frisar que seu objetivo final é o ensino e sua qualidade. E para isso precisamos estar atentos às formas de articulação efetiva da gestão das escolas nas diversas instâncias envolvidas e interessadas pelo ensino de qualidade e com as universidades responsáveis pela formação dos novos profissionais da área de educação.

Há anos, o sistema educacional apresenta um padrão de gestão submisso à hierarquização e dentro de uma visão vertical da escola - de cima para baixo - que não só tem enfraquecido o ensino, como impossibilitado às instituições escolares de terem sua gestão própria (Paro, 1986). A escola precisa ser estudada horizontalmente, articulada com outras instituições capazes de contribuir para um padrão de gestão democrática em seu interior. Uma gestão que vise a eficiência e que, para isso, invista na educação em sua globalidade, envolvendo todos os aspectos da escola: físicos, humanos e a participação da comunidade no gerenciamento escolar.

Para que esse objetivo seja alcançado, considerando agora aspectos externos, precisamos do consenso da sociedade e do poder político sobre a função da escola básica e aquilo que pode ser feito para induzir mudanças saneadoras dos problemas que permeiam as escolas públicas.

A gestão escolar torna-se cada vez mais responsável pela imagem da educação pública, à medida em que supera a fama de ineficiente e vai perdendo seu caráter protecionista e assistencialista. As escolas públicas precisam ter uma política educacional própria que priorize o eixo central da unidade escolar: o ensino e a aprendizagem. Embora outros aspectos precisem ser assumidos pela instituição por exigências sociais (a merenda escolar, por exemplo), ela deve ter sempre presente que sua tarefa fundamental é a gestão das relações pedagógicas através da qual o ensino e aprendizagem atuam (Vale, 1993, p. 110).

É necessário muita criatividade no sentido de que cada unidade escolar elabore seu planejamento visando iniciar um programa de ação voltado para o de-

envolvimento do pessoal docente sem que a orientação siga o tradicional esquema de pressão via descendente. Dessa forma, a direção poderá, entre outras atividades, levantar alternativas de ação como sugere Vale:

... formar, conjuntamente com outras unidades escolares, equipes inter-escolares em diferentes áreas de conteúdo; convidar, com frequência, especialistas para estudos nas diferentes disciplinas do currículo. (ibid.)

Hoje, a escola pública precisa avançar em termos de proposta pedagógica; precisa saber o que quer e que caminhos tomar para alcançar seus objetivos. Para tornar realidade a escola pública de **qualidade para a quantidade** é imprescindível que o diretor de escola, juntamente com a comunidade, tenha bem claro em mente a escola que se quer e para quem se quer.

Consideraremos, a seguir, alguns temas relevantes referentes às relações entre gestão escolar e organização do ensino.

GESTÃO ESCOLAR E QUALIDADE DE ENSINO

A qualidade de ensino implica em assegurar às crianças o domínio de conhecimentos escolares assim como o desenvolvimento de capacidades intelectuais. O discurso acerca da qualidade do ensino não é novo e faz parte do rol dos princípios que os educadores reivindicam em defesa da escola pública.

Neste sentido, é necessário responder ao desafio: qual é a qualidade histo-

ricamente possível e necessária, nos dias atuais, que possa garantir a todos os que ingressam na escola um mínimo de educação que compete à escola oferecer? Não se pode entender a qualidade sob o ponto de vista conservador e elitista que coloca quantidade e qualidade em posição dicotômica: mais qualidade significa menos quantidade e menos qualidade significa mais quanti-

dade. Tal concepção vai desaguar na preservação do ensino **de qualidade** para uns poucos e para o grosso da população restaria um ensino desqualificado e pobre.

É fato de que a desigualdade do conhecimento representa um forte instrumento para a manutenção das desigualdades sociais. Assim é natural, também, que encontremos no processo de escolarização básica o movimento contraditório das diversas forças sociais em ação. Scheibe (1987, p. 11), entende que “se a expansão quantitativa da rede pública de ensino de 1º grau tem significado um avanço nas lutas das forças progressistas, a deterioração progressiva desta mesma escola revela o peso da força conservadora...”

Em nosso país, a educação tem sido entendida como despesa, cuja única obrigação do Estado é ampliar a rede pública escolar sem a preocupação de que essa ampliação corresponda a um ensino de qualidade, eficaz, capaz de instrumentalizar a camada da população que atende com o conhecimento sistematizado - conhecimento por onde circula o poder da sociedade. Não se pensa na escola como um investimento em que o governo aplica recursos com o objetivo de transformar o aluno em cidadão - na verdadeira acepção da palavra.

Pretende-se uma escola que seja capaz de produzir novos conhecimentos. Advoga-se o rompimento com o velho para a construção do novo. É imperativo que, através de uma nova organização do trabalho pedagógico e através de relações sociais novas no seu interior, possa nascer, através do esforço coletivo, a escola de qualidade desejada.

A transformação da unidade escolar contribui para a qualidade de ensino e para que esta transformação realmente exista, é preciso criar-se um projeto pedagógico com objetivos específicos e uma equipe multidisciplinar que venha a ter uma identidade. Isto porque, tem-se percebido em estudos recentes, a necessidade de se construir esta identidade que soma todos os envolvidos no processo: membros da escola e comunidade.

Mas quando se observa o cotidiano da vida escolar verifica-se que este é organizado de fora para dentro, sem atender as reais necessidades de aprendizagem dos alunos, sendo quase inexistente o espaço de decisão da escola sobre seus objetivos específicos, forma de organização, modelo pedagógico e equipe de trabalho. O resultado deste quadro é a falta de autonomia da unidade escolar, sem que os professores a assumam ou deixando que os interesses político-partidários tomem conta.

Por esta razão é um desafio para o investigador educacional conhecer a instituição escolar por dentro. Conhecer os atores escolares, a estrutura da escola, seu planejamento, a organização formal, a direção e outros fatores que influem diretamente para a identidade da escola. Para isto deve-se observar quais são os padrões de gestão, as práticas organizacionais correntes, a relação centralização/descentralização e outras condições fundamentais para a constituição de escolas voltadas para a qualidade de ensino e a democratização do sistema escolar (este visto de modo horizontal) como um conjunto que definitivamente precisa de um outro modelo institucional.

A QUESTÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR

Para melhor compreensão deste estudo, torna-se necessário esclarecer o significado de autonomia. Segundo Ferreira (1986), a etimologia da palavra leva ao seguinte significado: "a faculdade de se governar por si mesmo; direito ou faculdade de se reger por leis próprias".

Atualmente, pode-se falar genericamente de um princípio autônomo, que lembra em si, ou coloque por si mesmo, a sua validade ou a regra da sua ação. A autonomia auxilia para que a escola se torne mais ágil em suas ações, pois o seu fortalecimento leva a uma diminuição significativa da burocracia.

Entretanto, não se pode pensar em autonomia da escola sem pensar num processo estratégico de descentralização do sistema escolar como o caminho para a melhoria do ensino. Sendo a educação um serviço público, a efetivação do processo descentralizador faz-se necessária para a racionalização dos recursos, melhor remuneração dos professores e financiamento sistemático para as instalações do estabelecimento escolar, sua manutenção e outras atividades.

Muitos problemas crônicos das escolas, tais como a evasão escolar, a repetência e a sub-escolaridade do sistema se dão por falta de qualidade na oferta de serviços educativos, principalmente para as instituições escolares expressas pela desigualdade social e a conseqüente baixa renda dos alunos. O foco das decisões da política educacional é a capacidade de oferecer-se a todos um padrão básico de escolaridade fornecendo-lhes bens sociais e econômicos que promovam a

qualidade do ensino, para o que é preciso buscar a autonomia escolar.

Em relação à qualidade, temos outros movimentos na sociedade que visam a melhoria da qualidade de vida. Entre os quais podemos citar os direitos humanos, a preservação ambiental, a defesa do consumidor como novas formas de participação que visam a justiça social e a democracia. Através do conhecimento adquirido nas escolas pode-se unir modernização e desenvolvimento humano, pois somente sabendo e pensando a sua realidade, os alunos terão oportunidade de instruir-se e, através do conhecimento adquirido buscar meios para a transformação social que deseje (Lima, 1992, p. 9).

É importante ressaltar que as políticas de fortalecimento da escola não só estabelecem a melhoria qualitativa do ensino como seu objetivo central, mas, mais que isso, transformam a busca de qualidade no fato ordenador de sua formulação e condução.

Portanto, trata-se de um processo de dar ou reforçar à instituição escolar autonomia com responsabilidade. As escolas precisam ter poder de decisão para estabelecerem suas necessidades de acordo com seu processo pedagógico próprio (Rios, 1992). E as condições para efetivação da escola com autonomia são: forma de gestão e os níveis de participação dos membros da escola e da comunidade; o tempo de consolidação das equipes escolares na implementação de sua proposta de trabalho; a presença de uma direção democrática, líder e legítima e o grau de profissionalismo do corpo docente.

Assim, para que possamos conseguir a autonomia das escolas com ensino de qualidade, é fundamental a atuação do Estado e instâncias administrativas que assegurem a adoção de financiamentos, transferências de valores e a equalização das condições básicas. É preciso rever e fortalecer não só o papel da escola, mas seus recursos humanos, materiais e seu espaço

físico, atualizar os conteúdos curriculares, formação permanente dos professores, dispor bibliotecas renovadas, avaliar a execução de sua proposta pedagógica, e indicar diretrizes democráticas e participativas de gestão que tenham em comum o compromisso com um ensino eficiente, capaz de atender às necessidades das classes trabalhadoras (Lima, 1992).

PROFESSORES: FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO

Entre os elementos necessários para um bom ensino destaca-se a atuação do professor como agente do processo ensino-aprendizagem. As dificuldades geralmente encontradas na escola, no que concerne ao desempenho dos educadores e à baixa qualidade do ensino, apontam para problemas comuns à formação dos professores.

É preciso que haja uma profunda revisão nessa formação. Contudo, o produto desta mudança não deve ser imediato e, quando trouxer resultados, estes serão para os futuros professores. Então, o que fazer com os atuais educadores? A proposta é a formação em serviço, através de treinamentos, cursos de aperfeiçoamento e encontros vivenciais dentro das próprias escolas.

Outro aspecto muito sério, é o da expropriação do saber do professor, por razões políticas, ideológicas e salariais. O professor tem se tornado um instrumento da instituição, perdendo sua autonomia e sofrendo um total esvaziamento dos conhecimentos de que precisa para o trabalho com os alunos. Os professores devem estar formados e informados da sua tarefa

de ensinar, assim como precisam aprimorar seus conhecimentos, tendo em vista um ensino de qualidade e o contexto político-social-econômico que os cerca. Há várias possibilidades de promover a recuperação do saber do professor e a recuperação de sua imagem profissional, estigmatizada por perda de prestígio, salários muito baixos e total falta de condições para trabalhar dignamente. Quanto mais o professor pensar e fazer, isto é, refletir sobre sua prática, mais estará contribuindo para a aprendizagem mais sólida dos seus alunos e consequentemente diminuindo a diferença entre as classes sociais e a divisão de trabalho.

Desse modo, uma política de formação de professores em serviço faz parte da melhoria do ensino a ser oferecido, vez que deverá garantir qualidade através de sua prática pedagógica e social.

Mas para que se processe a implementação da formação em serviço são necessárias algumas condições. Em primeiro lugar, deve haver delineamento de prioridades e destinação de recursos financeiros. A formação em serviço exige temas de trabalho, organização de bibliotecas,

espaço disponível e, sobretudo, salários e condições dignas de trabalho.

Depois, coloca-se como indispensável a participação das universidades em projetos conjuntos com secretarias de educação, implementando estratégias e mecanismos mais sistemáticos de qualificação dos seus profissionais.

Em terceiro lugar destaca-se a elaboração e concretização de políticas de acesso à escrita (livros, jornais, revistas) de forma que o professor se veja e seja condutor e consumidor do conhecimento escrito e não apenas um manuseador de livros didáticos.

Outro centro de nossas preocupações está na origem da formação dos professores. De acordo com Brzenziski (1994, p. 25):

... se consubstancia fundamentalmente na competência científica (conteúdos transmitidos e produzidos), na competência técnica (procedimentos, técnicas, metodologias) e na competência política (relações do indivíduo consigo mesmo, com o grupo, com os segmentos sociais, com as associações de classe e outras).

A preparação dos profissionais da escola deve dar garantias a essa tridimen-

sionalidade, cujo objetivo é elevar a qualidade dos cursos de formação de professores. Segundo Severino (1991, p. 35), a qualidade implica em três requisitos:

- competência que consiste na exigência da aplicação do método científico, da precisão técnica, do rigor filosófico, da disciplina metodológica, caminhos que levem à superação da improvisação, do amadorismo e da mediocridade.

- criticidade pela qual supera-se a aprendizagem mecânica, imaginação solta e o espontaneísmo.

- criatividade é a qualidade da postura cognoscitiva que permite entender o conhecimento como situado sempre num contexto mais amplo, e envolvente do que a relação sujeito/objeto. É a qualidade superadora da relação causa e efeito, da alienação e da impregnação ideológica. A postura crítica impede-nos de cair, seja no dogmatismo das verdades absolutas quanto no ceticismo vulgar.

Tais são os ingredientes de uma proposta de formação de educadores sob o ideário da tendência progressista da educação na direção de uma qualidade de ensino democrática, crítica, transformadora.

CONDIÇÕES DE TRABALHO DO PROFESSOR

De acordo com Silva Jr. (1990, p. 17):

... o que o cotidiano de nossas escolas públicas nos apresenta é a sua desfiguração como local de trabalho, uma vez que seus trabalhadores freqüentemente distribuem sua jornada de trabalho por diferentes locais, reduzindo, consequen-

temente, seu tempo de permanência diário em cada local.

Com isso o autor quer dizer que a escola pública, sendo pensada como um local de trabalho, "apresenta uma curiosa e sugestiva característica". O Estado "racionalizador" a que ela se vincula e a "admi-

nistração científica” que ele afirma promover não parecem ter preocupação com a observância de um princípio básico da organização capitalista do trabalho desde os seus primórdios: a reunião e a permanência dos trabalhadores em um único local durante sua jornada de trabalho. O surgimento da fábrica foi que criou condições para o salto da produtividade “científica”, na medida em que instituiu a definição de tempos e movimentos e garantiu o controle e a determinação das atividades pela gerência (Silva Jr., 1990, p. 17).

No entanto, essa “lição” da administração capitalista é desconsiderada pela “nossa” administração escolar “científica”, apesar de pretender sustentar sua “cientificidade” exatamente na analogia entre seus procedimentos e os da administração empresarial. Ora, a dispersão dos locais de trabalho implica na inviabilização de qualquer projeto organizacional ou político-pedagógico. Diz o autor:

... nem os trabalhadores da escola podem “ser organizados” - nos moldes científico-gerenciais da administração capitalista - nem podem “se organizar” - nos limites da elaboração possível de sua vontade política. (ibid.)

É sabido que para os trabalhadores se organizarem ou sejam organizados é preciso, antes de mais nada, que eles se encontrem em seu cotidiano de trabalho. O autor é categórico em afirmar: “sem a pre-

sença física do trabalhador individual, o “trabalhador coletivo” não se constitui, mas também o projeto político não se elabora (ibid., p. 7).

Ao longo do tempo, os professores e os demais profissionais do magistério goiano foram se ajustando de forma acrítica à perspectiva do trabalho em mais de uma escola. A dissociação entre jornada e local de trabalho ainda permanece, nos dias atuais, como natural. A luta pela melhoria das condições de trabalho e de remuneração ainda não incorporou de forma decisiva a necessidade da delimitação do local de trabalho (ibid., p. 18).

De certa forma, a jornada de trabalho dos professores da rede pública goiana, nas últimas décadas, percorreu caminho inverso ao da jornada de trabalho do conjunto dos trabalhadores ao longo do desenvolvimento das sociedades capitalistas e da própria sociedade brasileira. Ainda é Silva Jr. que escreve:

... enquanto o movimento interno da produção capitalista determinou e registrou historicamente a progressiva redução da jornada diária e semanal, a história recente de nosso sistema escolar registrava de forma crescente a perda do vínculo entre o professor- (o trabalhador) - e a unidade escolar (o local de trabalho) -, a multiplicação das horas de trabalho e a degradação da própria formação profissional... (ibid., p. 19)

DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA E OBJETIVOS DO ENSINO

A busca de formas de democratizar a gestão da escola pública, garantindo-lhe

autonomia didática, administrativa e financeira, implica não somente na distinção

entre interesses gerais e particulares e no questionamento de um padrão único de desempenho, mas sobretudo na reafirmação da qualidade como foco de projetos político-pedagógicos (Hora, 1994).

A questão da qualidade do ensino de uma escola cujo papel central está na socialização do saber sistematizado, é encaminhada por propostas onde há uma priorização do perfil dos conteúdos na escola. De acordo com Snyders (1984), isso significa que os problemas de método devem constituir-se numa conseqüência dos conteúdos, ou seja, na melhor forma de garantir a aprendizagem.

A democratização da escola se concretiza através dos conteúdos historicamente construídos. Para isso, a organização do trabalho pedagógico na escola assume um papel relevante, cujo princípio se assenta na competência e participação de todos os que compõem a comunidade escolar.

A escola pública foi obrigada - sob pressão popular - a receber as camadas populares em seu interior. Hoje, atender à quantidade, ou seja, permitir o acesso de todos os benefícios da escola, é um novo viés da "nova" escola pública que se pretende democrática. É um dos desafios maior dessa escola é permitir o acesso dos alunos aos bens culturais produzidos historicamente pela humanidade e a permanência (com progressão) desses mesmos alunos na escola.

O contexto sócio-político-econômico atual valoriza o desenvolvimento científico e tecnológico, o que obriga a escola pública contemporânea a rever sua prática e a pensar além das funções que tradicionalmente eram exigidas (ensinar a ler,

escrever e calcular), que deveriam servir de instrumentos para o conhecimento, para a instrução concreta.

Manacorda (1986), entende que hoje a cultura passa pelo conhecimento teórico-prático, conhecimento e uso dos novos instrumentos de produção e comunicação entre os homens. Por conseguinte a educação deve propiciar o conhecimento de todas as técnicas que compõem a vida nos países onde tais conhecimentos e técnicas são difundidas. No entanto, o autor ressalta que não se deve ensinar os conhecimentos específicos nos lugares onde a técnica ainda não chegou. Ele explica:

... o novo ABC é o uso e a compreensão científica dessas novas técnicas. Não só o escrever, mas o escrever com computador; não é só o manejo de uma máquina ou trator (para servir de trabalhador braçal num trabalho feito com trator), mas o conhecimento de princípios de mecânica. Ou seja, a cultura de base hoje deve ser aquela que signifique uma tradução moderna da antiga preparação formal. (ibid., p. 60)

A democratização do saber e a realização de uma escola de qualidade para a quantidade exigirá o aperfeiçoamento técnico da Administração Educacional e Escolar mediante a utilização de procedimentos que eliminem as formas autoritárias de administração da educação. E isso não significa eliminar a autoridade do diretor, que será sempre o coordenador, o mediador, o desencadeador da ação pedagógica conseqüente dentro da unidade escolar.

Enfim, o diretor será sempre o responsável pelo projeto pedagógico da escola.

CONCLUSÃO

A organização escolar que se faz necessária é uma organização competente pedagogicamente, que seja capaz de modificar o quadro atual da escola que se tem hoje.

Precisamos reorganizar a escola para que ela seja capaz de analisar a sua prática e, a partir daí, traçar novos caminhos que almejem um ensino de boa qualidade. Desta forma, a participação dos professores na organização da escola, nos conteúdos a serem ensinados, nas suas formas de administração será mais democrática na medida em que estes dominarem os conteúdos e as metodologias dos seus campos específicos, bem como o seu significado social, pois só quem domina as suas especificidades numa perspectiva de totalidade é capaz de exercer sua verdadeira autonomia.

O importante, nesse caso, é criar no corpo docente das escolas a capacidade de pensar e agir, num processo contínuo de reflexão da própria prática docente, como fator determinante para uma ação pedagógica mais consciente, crítica, competente e transformadora.

É nesse ponto que o aspecto administrativo não pode prescindir do pedagógico. A rotina do funcionamento da escola pode ser a possibilidade do diretor aperfeiçoar, continuamente, sua competência administrativa não perdendo de vista a prática educativa.

O que se pode observar é um trabalho fragmentado em que cada profissional, dentro de suas atribuições, trabalhava de forma desarticulada, supervalorizando o seu trabalho em detrimento do trabalho

desenvolvido por seus pares. Faltava nessas escolas uma organização interna fundamentada no compromisso político de formação do cidadão, com base numa filosofia da educação capaz de, ao mesmo tempo, delinear o tipo de aluno que pretendia formar e proporcionar a esse aluno um ensino de qualidade.

A organização do trabalho na escola passa pela participação dos professores na vida da escola, não só extrapolando o seu fazer na sala de aula, mas caminhando para a colegialidade das decisões administrativo-pedagógicas que são tomadas no interior da comunidade escolar.

A vida corrida dos professores reflete-se no cotidiano da sala de aula, comprometendo a qualidade do ensino, pois o professor, atarantado com tantas aulas para ministrar, correndo de um lado para outro, não tem tempo para se informar dos acontecimentos diários, assistir um noticiário ou ler um jornal.

Atualização, reciclagem, especialização. São pouquíssimos os professores que têm condições de fazer. Somente os cursos promovidos pela Delegacia Metropolitana que são freqüentados pelos professores. Assim mesmo porque existe uma certa obrigatoriedade em cursá-los. O que se observa é que os professores estão cansados, desiludidos em relação à sua carreira e sem disposição para lutar por melhores condições de trabalho.

Na realidade, esta é uma questão de cultura política e institucional, que não se resolve somente através da legislação, embora esta seja importante na criação de condições favoráveis para a democratiza-

ção da escola. A idéia que se defende é a da responsabilidade compartilhada. Supõe uma mudança de mentalidade na gestão das escolas: assim, o nível de participação é um sintoma do nível de interesse.

A educação escolar é uma tarefa social que deve ser compartilhada pela sociedade, talvez a única, em termos de especificidade: alguns setores da sociedade ainda defendem que a escola é um assunto estritamente profissional e que, portanto, somente os professores devem gestionar.

Desta forma, a gestão deve ser democrática, privilegiando a prática pedagógica desenvolvida pelos professores que une a instituição escolar à sociedade. A partir do momento em que a escola depende da mobilização e do controle da comunidade, deve apresentar seu processo de ensino-aprendizagem com resultados concretos e projetos educacionais que colaborem para a construção de uma verdadeira identidade da instituição escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1982.
- BRZEZINSKI, Iria. A formação do profissional da escola. *Revista Ande*, São Paulo, v. 13, n. 20, p. 21-29, 1994.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola*. Campinas: Papirus, 1994.
- KRAMER, Sônia. Melhoria da qualidade do ensino: o desafio da formação de professores em serviço. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 70, n. 165 maio/ago. 1989.
- LIMA, Sueli Azevedo de Souza da Cunha. *A organização do trabalho na escola: algumas alternativas*. [S.l.: UCG, 1992. Texto mimeografado.
- MANACORDA, Mário A. Depoimento. *Revista Ande*, São Paulo v. 10, n. 5, p. 59-64, 1986.
- MONLEVADE, João A. Por um professor de qualidade. *O Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, 26 jul. 1994.
- PARO, Vitor H. A gestão de escolas públicas de 1º e 2º graus e a teoria administrativa. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 46-62, jul./dez. 1986.
- _____. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- PIMENTA, Selma Garrido. A construção do projeto pedagógico na escola de 1º grau. In: A CONSTRUÇÃO do ensino e a avaliação. São Paulo: FDE, 1990. (Série Idéias, 8.)
- _____. *O pedagogo na escola pública*. São Paulo: Loyola, 1988.
- _____. Questões sobre a organização do trabalho na escola. In: A AUTONOMIA e a qualidade do ensino na escola pública. São Paulo: FDE, 1993. p. 78-83. (Série Idéias, 16)
- RIOS, Terezinha Azeredo. A autonomia como projeto: horizonte ético político. In: A AUTONOMIA e a qualidade do ensino na escola pública. São Paulo: FDE, 1993. p.13-18. (Série Idéias, 16)
- _____. *Significado e pressupostos do projeto pedagógico*. São Paulo: FDE, 1992. p. 73-77. (Série Idéias, 15)
- SCHEIBE, Leda. O ensino de 1º grau: garantia do direito à educação e o desafio da qualidade. *Revista ANDE*, São Paulo, n. 12, p. 11-14, 1987.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. A formação profissional do educador: pressupostos filosóficos e implicações curriculares. *Revista ANDE*, São Paulo, n. 10, p. 29-40, 1991.
- SILVA, Rose Neubauer da. A qualidade do sistema de ensino e a autonomia da escola. In: A AUTONOMIA e a qualidade do ensino na escola pública. São Paulo: FDE, 1993. p. 19-27. (Série Idéias, 16)
- SILVA JÚNIOR, Celestino. A organização do trabalho na escola: a prática existente e a teoria necessá-

ria. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 59, nov. 1986.

_____. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez, 1990.

SNYDERS, Georges. *Escola, classe e luta de classe*. Lisboa: Moraes, 1977.

VALE, José Mizael F. Administração educacional e escolar. In: A AUTONOMIA e a qualidade do ensino na escola pública. São Paulo: FDE, 1993. (Série Idéias, 16)

_____. O ensino de administração e a formação de administradores escolares. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 61-70, jul./dez. 1985.

_____. O diretor de escola em situação de conflito. *Cadernos Cedes*, São Paulo, n. 6, p. 37-50, jun. 1982.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ESCOLA CIDADÃ

Jane Rangel Alves Barbosa

INTRODUÇÃO

Um simpósio apresenta-se como uma ocasião especial para uma reflexão a propósito da “Administração Pública e Escola Cidadã”, questões que nos desafiam em nossa prática de educadores. Trata-se, como o próprio nome indica, de um **espaço** no qual se “seminam” idéias, com o intuito de fazê-las gerar, proliferar, **criando novos elementos** para levarmos adiante nosso espaço no sentido de alcançarmos os objetivos que nos propomos.

A importância da **educação para a cidadania** e para o fortalecimento das instituições democráticas é uma noção incorporada há muito no discurso dos professores e constitui, certamente, a motivação mais forte dos educadores. Assim, ao desenvolver o tema, pretendo discutir **a escola como expressão concreta do Projeto Político-Pedagógico** do coletivo dos educadores e a construção de sua identidade e do educador. Entendemos que um projeto político-pedagógico que pretenda **inscrever a escola na ordem das mudanças sociais**, que se impõem na contemporaneidade, deve estruturar-se em dois eixos clássicos:

- **a intencionalidade política que se pretende imprimir à prática educativa** - a dimensão política de um projeto político-pedagógico precisa expressar-se numa opção pedagógica coerente com uma concepção de realidade, de conhecimento, de homem e de sociedade;
- o novo paradigma da educação que dá sustentação à organização e dinâmica curricular, orientando o processo de construção do conhecimento e da sociedade - esse novo paradigma da educação impõe a compreensão de que repensar a organização escolar e o currículo numa dinâmica que ultrapasse a singularidade do domínio cognitivo e a mera instrumentação para "saber fazer"; impõe-se, hoje, como elemento ético e de necessidade social.

A administração pública da escola deve se fundar em uma visão sistêmica, aberta e dinâmica que valoriza a contradição, a mudança e o conflito (Sander, 1984). Esse sistema trabalha a tensão e o conflito. Num sistema aberto de ensino, o *locus* fundamental da educação é a escola e a sala de aula, possibilitando a tomada de decisão pela comunidade escolar. Na prática desse paradigma, muito se tem falado

sobre a autonomia da escola como algo a ser conquistado e construído.

A descentralização é a tendência atual mais forte dos sistemas de ensino e as últimas reformas educacionais apontam para esta direção, apesar da resistência dos educadores e pela burocracia instalada nos órgãos da administração da educação.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96) dá alguns passos na direção da descentralização e da autonomia, da escola, mas ainda conserva a estrutura do sistema centralizado.

A administração de um sistema público e descentralizado de ensino deve entender a **escola como expressão concreta do Projeto Político-Pedagógico do coletivo dos educadores** e a construção de sua identidade e do educador, o que só será possível através da **ação educativa** e não se pode conceber como uma questão individual de cada educador.

Constrói-se essa identidade no jogo das relações sociais que se dão no contexto da sociedade ampla, onde se correlacionam a divisão social do trabalho e da distribuição social do conhecimento, especificando-se responsabilidades e compromettimentos em nível de relações cotidianas/imediatas que se dão no espaço/tempo da escola.

NOVAS BASES PARA A CONCEPÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL

A questão da gestão e os novos conceitos que a fundamentam constitui preocupação central da Administração Pública da Educação na busca de um novo paradigma.

A despeito disso, acreditamos que só uma gestão consciente e responsável será

capaz de reconduzir a escola à sua verdadeira vocação. Para tanto, é necessário investir na gestão participativa, a fim de constituir-se um corpo de profissionais verdadeiramente engajados em seu trabalho e acionadores de uma nova proposta de educação.

Mudanças dessa ordem supõem autonomia e descentralização, por isso a Administração Pública deve ganhar espaço local. O aumento dos poderes locais supõe ampliação de responsabilidades e maior preparo dos gestores educacionais.

A gestão escolar assim concebida se configura como uma atividade conjunta dos elementos envolvidos, em que as responsabilidades são compartilhadas e os objetivos estabelecidos conjuntamente. Compartilhar com sua equipe e a comunidade os sonhos, as esperanças, as dúvidas e os anseios surgidos na busca de mudança parece ser uma das formas de construir uma "Nova Realidade".

A autonomia e a gestão democrática da escola fazem parte da própria natureza do ato pedagógico. A gestão democrática é uma exigência de seu projeto político-pedagógico.

A participação efetiva e ativa dos diferentes segmentos sociais na tomada de decisões, conscientiza a todos de que são atores da história que se faz no dia-a-dia da escola.

O principal instrumento da gestão participativa, que pressupõe uma deliberada construção do futuro, do qual participam os diferentes segmentos da escola, cada um com sua ótica, seus valores e seus anseios, que, com o poder de decisão, estabelecerão uma política para essa instituição, com clareza de que são ao mesmo tempo autores e objetos dessa política, que deve estar em permanente debate, reflexão, problematização, estudo, aplicação, avaliação e reformulação, em função das próprias mudanças sociais e institucionais. (Hora, 1997, p. 51).

Colocar a **Escola** - e não mais o Governo, a Secretaria de Educação - na liderança

da atividade educacional significa dar à direção das escolas a liberdade, as condições e os estímulos para tomar iniciativas, zelar pelo funcionamento cotidiano da instituição, buscar apoio e recursos na comunidade.

É preciso que a **sociedade** e o **poder público** tenham um razoável consenso sobre a função da escola, o que se pode esperar e o que se deve cobrar dela.

Focalizar a função social da escola e a gestão significa fazer da gestão pedagógica o eixo principal da organização do processo educativo, da administração central até a unidade escolar, ou seja, diz respeito à questão pedagógica em todos os níveis - do central à escola. A estratégia, portanto, deve ser a da reorganização institucional dos sistemas de ensino que leve ao fortalecimento da organização escolar.

A gestão da escola passa a ser então o resultado do exercício de todos os componentes da comunidade escolar, sempre na busca do alcance das metas estabelecidas pelo projeto político-pedagógico construído coletivamente. A gestão democrática, assim entendida, exige uma mudança de mentalidade dos diferentes segmentos da comunidade escolar. A gestão democrática implica que a comunidade e os usuários da escola sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores de serviços educacionais. Na gestão democrática e participativa, pais, alunos, professores, funcionários, direção e comunidade assumem sua parte da responsabilidade pelo projeto de escola.

As possibilidades de organização da sociedade civil, a elevação das demandas por uma melhoria de qualidade de vida e a compreensão mais ampla da educação como um direito e dever de todos abrem

perspectivas para o fortalecimento do sistema educacional.

A descentralização, aqui proposta, que terá como objetivo último o **fortalecimento da organização escolar** e sua **maior autonomia**, constituir-se-á num processo de redefinição do papel das instâncias centralizadas e de políticas pactuadas com instâncias intermediárias.

Na prática desse paradigma predomina o ecletismo, o confronto entre uma visão estática e uma visão dialética, dinâmica e aberta do sistema. Nesse confronto de concepções e práticas, o sistema tende a uma síntese superadora - uma espécie de sistema descentralizado. Entretanto, um sistema de educação descentralizado só tem condição de funcionar a favor da democracia e da cidadania, da qualidade dos serviços públicos e da transparência administrativa (que evita a corrupção), na medida em que conta com uma sólida estrutura de participação efetiva da população.

O mundo contemporâneo está continuamente submetido aos desafios dos avanços de tecnologia e da globalização da economia, determinando que a gestão democrática e participativa passe a ser cada vez mais desenvolvida nas escolas públicas.

Segundo Gadotti (1992), a gestão democrática da escola pública se justifica por duas razões. Primeira, a escola deve formar para a cidadania e, por isso, ela deve dar exemplo. Portanto, é um passo decisivo no

aprendizado da democracia, estando a escola a serviço da comunidade e buscando criar um espírito comunitário. Segunda, a gestão democrática da escola pode melhorar o processo ensino-aprendizagem. A participação na gestão escolar proporcionará melhor conhecimento do seu funcionamento e de todos os agentes e propiciará um contato permanente entre professores e educandos. A escola tem o aluno como sujeito da sua aprendizagem.

Para tanto, no papel de articulador, educador da coletividade, o gestor escolar tem de saber ouvir, alinhar idéias, questionar, inferir, traduzir posições e sintetizar uma **política de ação com o propósito de coordenar efetivamente o processo educativo**. A autonomia e a participação, pressupostos do projeto político-pedagógico, precisam ser sentidas nos Conselhos Escola-Comunidade.

A gestão democrática e participativa é, portanto, atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela é também, um **aprendizado** que demanda **tempo, atenção e trabalho**.

Assim, com a "cara que ele tem" e que "deseja ter", com seu cotidiano, o seu tempo e espaço, sua construção é interdisciplinar, não bastando apenas de teoria. Então, o projeto político-pedagógico é considerado um momento importante de renovação da escola e de suas práticas.

A ESCOLA COMO EXPRESSÃO CONCRETA DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO E DA CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE

Para Azanha (1987, p.144), a autonomia da escola só ganha relevância se

significar autonomia da tarefa educativa. É algo que se põe com relação à li-

berdade de formular e executar um projeto educativo.

Proponho-me a desenvolver esse tema estimulada pelo desafio lançado por Azanha, procurando inseri-lo num projeto educativo que visa a transformar a escola pública numa outra escola, numa escola com autonomia, uma escola cidadã, destacando a participação da comunidade como prática de cidadania e o redimensionamento das funções educativas numa avaliação das atividades afins.

Falar de autonomia da escola, é também, falar de resistências e conflitos que caracterizam essa escola. A tradição burocrática da escola é um fardo pesado que limita os ideais de uma escola projetada para a liberdade e autonomia, mas é no interior dessa escola vivida e sentida que é possível construir outra escola.

No Brasil, o tema autonomia da escola encontra suporte na própria Constituição promulgada em 1988, que institui a "democracia participativa" (art. 1º) e estabelece como princípios "o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas" e a "gestão democrática do ensino público" (art. 208). Esses princípios podem ser considerados como fundamentos da autonomia da escola e, conseqüentemente, da sua identidade.

O tema não é novo e poderia receber diversos tratamentos. Preferimos uma abordagem que não se limitasse à filosofia da educação ou às questões ideológicas. Queremos tematizar, também, o **administrativo**, realçando, de um lado, as conseqüências para a estrutura e funcionamento dos sistemas de ensino e, de outro, as conseqüências para a organização do tra-

balho na escola. Por fim, apontaremos as possibilidades abertas por uma escola pública autônoma e cidadã.

A educação por si mesma não produz mudanças; mas nenhuma mudança é possível sem a educação. Nessa perspectiva, o objetivo de uma educação de qualidade para todos só adquire sentido em função de um projeto maior de sociedade, que passe pela construção de uma sólida ordem democrática e cidadã e de um desenvolvimento econômico competitivo, mas fundado na equidade social.

Nesse contexto, a função primordial da educação é a formação da cidadania e da democracia. Para isso, é preciso antes de mais nada que os educadores se vejam como cidadãos participantes da construção da sociedade e do conhecimento, ou seja, se vejam como pessoas capazes de criar ou mudar a ordem social. No exercício profissional, criam formas de pensar, sentir e atuar sobre um grupo de alunos, através do trabalho com o conhecimento e os valores da sociedade.

Ao serem capazes de participar ativamente na sociedade, os educadores terão condições de converter **a escola no primeiro espaço público do aluno**, criando possibilidades desta perceber, viver e atuar, interagindo com as múltiplas relações que perpassam toda a sociedade. O aluno é um cidadão que deve aprender a debater e a construir o espaço político, tendo seus direitos garantidos.

Trabalhar nessa direção é entender a democracia como valor ético. Herbert de Souza (1994) defendeu um conjunto de princípios éticos que devem ser perseguidos pela educação: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberda-

de. Significa, também, envolver todos os segmentos sociais - educadores, pais, alunos, instituições civis e as diversas instâncias governamentais - federal, estadual e municipal - em torno de um projeto amplo de sociedade. Isto quer dizer, a "consciência coletiva" mobilizada em torno da construção de uma sociedade mais humana, mais democrática, mais solidária e mais justa.

Essa atuação coletiva exige partilhar ações e delimitar claramente o papel de cada um dos autores na construção de um projeto comum. É nessa perspectiva que se coloca a importância fundamental de que cada escola construa seu projeto em sintonia, em articulação com um projeto mais amplo de sociedade.

O desafio que se coloca é a busca da identidade da escola e do educador, de acordo com seu contexto, suas características, clientela, sem perder de vista ao mesmo tempo o objetivo mais amplo: formar cidadãos que atuem e participem na construção de uma nova realidade, uma nova ordem social.

Para realizar um ensino de qualidade e cumprir com autonomia seu papel na sociedade, as escolas têm que romper com o modelo burocrático de gestão que regula seu trabalho pela conformidade às regras fixadas e obediência às leis, não dando espaço para inovação, participação e criatividade. (Nóvoa, 1992, Hutmacher, 1992).

Romper com o modelo burocrático de gestão da escola é **criar condições para que mudanças e inovações não sejam bloqueadas**, para que haja envolvimento de todos os profissionais da escola em dinâmicas de mudança.

Educação para a cidadania requer uma escola que forme cidadãos aptos a participar da sociedade. Tal concepção supõe um "aluno sujeito" de sua própria formação, com participação ativa na elaboração do conhecimento, e de um educador com compromisso ético-pedagógico com a transformação.

A exigência de formação de cidadãos implica a necessidade de um ensino de qualidade para todos, em que todos os alunos aprendam com sucesso, garantindo-lhes a apropriação de saberes e o desenvolvimento de habilidades que lhes permitam cumprir seu papel de cidadão.

A escola constitui o lugar que define as mudanças, onde se desenvolvem **padrões de relação** cultivam-se modos de ação e produzem-se uma cultura própria em função da qual indivíduos definem o seu mundo, elaborem juízos e interpretam inovações. Assim, a organização escolar tem um papel inicial na criação de um ambiente de mudança, na resposta às propostas de inovação e na capacidade de auto-renovação. Isto sem contar que novas práticas são inventadas, conquistadas, construídas coletivamente (Hutmacher, 1992), implicando a capacidade de reflexão sobre o seu próprio trabalho, o enfrentamento dos problemas, a troca de experiências e cooperação dos profissionais em torno de um trabalho coletivo, enfim, implicando um projeto de escola.

O ensino fundamental é organizado de acordo com princípios gerais, estabelecidos para orientar a formação básica comum a ser assegurada a toda a população. É aos sistemas públicos de ensino que cabe a operacionalização de tais diretrizes, ao estabelecer política de atendimento e

financiamento do sistema escolar de acordo com as possibilidades e com as características locais.

É na articulação de cada escola pública com a realidade local que está presente essa rede de relações - com as diretrizes nacionais, com as orientações de órgãos estaduais e municipais e, sobretudo, com as políticas de atendimento, que revelam até que ponto se prioriza o ensino fundamental no País.

De um lado, é importante que se fortaleçam as relações entre a escola e o sistema de ensino municipal na busca de condições para prestar o atendimento escolar necessário à população. De outro, cada escola deve delinear seu caminho para promover de forma competente o ensino fundamental, de modo a garantir que todos os alunos aprendam e tenham satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Considerando o contexto, os limites, as possibilidades, os recursos e a realidade própria, cada escola pública define e desenvolve seu projeto político-pedagógico. Ao ocupar seu espaço de autonomia para realizar o trabalho educativo, a escola faz mais do que adotar diretrizes gerais formuladas para o sistema público de ensino.

A escola com seu projeto se estrutura e consegue permear o seu cotidiano, modificando sua cultura, isto é, seu jeito de ser e acontecer. Quando isso acontece, todo o ambiente contagia-se de entusiasmo, confiança, colaboração e transparência - frutos da adesão geral. Então, a escola tem o seu projeto político-pedagógico, isto é, "um permanente processo de discussão das práticas, das preocupações (individuais e sociais) dos obstáculos aos propósitos da escola e da educação e de seus pressupostos de ação" (Gadotti e Barcellos, 1998). Assim, **a escola é o lugar de realização do processo educativo**, devendo, portanto, organizar todas as ações em torno da educação de seus alunos.

Logo, a escola assume o comando do processo, sem esperar que instâncias da administração pública superior e intermediária tomem essa iniciativa, mas sim que forneçam as condições necessárias para levá-lo adiante. Nesta perspectiva, a gestão escolar assume um papel fundamental na articulação e liderança do projeto, de modo a permitir a cada professor sentir-se engajado e identificado com o coletivo da escola no alcance de metas comuns. "Saber, acreditar e fazer imbricam-se sempre em relação a um projeto" (Hutmacher, 1992).

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ESCOLA CIDADÃ

A escola com seu projeto, o caminho escolhido, tem a sua marca, assume sua **identidade própria**, tornando-se uma escola diferente, autônoma, ou seja, uma escola cidadã. Certamente, a formulação do projeto político-pedagógico nas escolas é

uma inovação introduzida com o objetivo de descentralizar e democratizar o processo de tomada de decisões e de buscar maiores níveis de participação da comunidade e de comprometimento de todos os seus segmentos com as soluções dos pro-

blemas da instituição escolar. Portanto, é um processo de transferência para a própria escola da concepção pedagógica que deve orientá-la em busca da melhoria da qualidade do ensino na redução dos níveis de evasão e reprovação, que são os maiores problemas atuais da educação.

Isso significa **uma mudança de postura da administração pública** central e intermediária de ensino, **que deixa de tutelar as escolas**, baixando continuamente normas sobre métodos de trabalho a serem seguidos, para assumir uma **nova atitude de liderança**, de estímulo às inovações e de apoio aos estudos e projetos de pesquisa realizados para renovação educacional.

A implantação de projetos político-pedagógicos estimula a comunidade escolar a coletivamente pesquisar, diagnosticar e refletir sobre os problemas pedagógicos da escola e, a partir daí, elaborar uma proposta que servirá de guia para todos. Portanto, a perspectiva de trabalho com projetos político-pedagógicos tem que admitir que cada escola poderá ter proposta diferenciada de atuação. Além disso, ela respeita a participação dos diferentes segmentos da escola e admite a diversidade de propostas metodológicas. Contrariamente ao desejo de total autonomia, constatamos que as escolas desejam dos órgãos da administração pública, central e intermediária, uma orientação e/ou as diretrizes gerais para ação educativa, sem perturbar a caminhada própria de cada escola.

Às vezes, a construção coletiva é muito complexa e demorada. Há muitas resistências e conflitos para mudar o rumo da educação. A todo momento é preciso

relembrar que um dos princípios fundamentais dos projetos é a liberdade de atuação de cada escola. Portanto é preciso admitir a diversidade e a pluralidade. Mas, ao mesmo tempo, há que se garantir consenso em torno de algumas idéias centrais. O ponto de equilíbrio entre essas duas tendências é imprescindível.

A consolidação de relações que integrem, de fato, a escola à comunidade colocará por certo no **espaço da sala de aula**, educadores e alunos como interlocutores que confrontam saberes diferentes e que, mediatizados pelo conteúdo de ensino, estabelecem relações entre os fatos e relevâncias do mundo objetivo, as organizações do mundo social e as especificidades do seu mundo pessoal e movimento dialéticos.

Como gestor escolar e articulador/educador de coletividade, é preciso compatibilizar, de um lado, as exigências burocrático-administrativas colocados pelas instâncias superiores do sistema de ensino e, de outro, o conteúdo educativo que necessita ser desenvolvido no interior da escola. Pergunta-se, então: de que forma o gestor escolar pode compatibilizar estes dois pólos de pressão?

A tarefa do gestor escolar tem a **dimensão de responsabilidade política**, que exige tanta experiência educativa quanto competência técnica. Contudo, não podemos deixar de salientar a importância da ética, ou seja, o compromisso do gestor escolar com todos os elementos relacionados ao processo educativo.

A escola que está perdendo a sua autonomia também está perdendo a sua capacidade de educar para a liberdade e cidadania. A escola que tem projeto político-pedagógico não se deixa tutelar.

A relação entre “Administração Pública e Escola Cidadã” requer a construção de um **novo espaço**, que é a participação. No entanto, os atores do processo educativo não têm um ambiente de criação de confiança. É necessário, então, imaginar um **novo espaço descentralizado**, capaz de permitir que os agentes da educação encontrem um lugar de representação de si mesmos, o qual, a partir da sociedade civil, lhes permita constituírem-se

em atores sociais reais no debate público da educação.

Um espaço que não só permita gerar uma instância de **comunicação** e de **representação da base social**, mas também, por um lado, constituir-se em **um espaço de encontro e intercâmbio com a sociedade civil local** e, por outro, como **instância de aproximação** do apoio dos níveis locais e centrais da base social.

CONCLUSÃO

O paradigma da educação para a cidadania, indispensável à construção de uma sociedade democrática, coloca a “escola” no centro das preocupações educacionais. Fortalecer e ampliar o espaço de iniciativa da escola significa transferir para a unidade escolar parte substancial do poder de decisão, entendendo por autonomia da escola “a capacidade de elaboração e realização de um projeto educativo próprio em benefício dos alunos e com a participação de todos no processo educativo.

A autonomia da escola não é o descompromisso do governo com o ensino, nem da escola com seus alunos. São imprescindíveis diretrizes centrais básicas, comuns e flexíveis, sobre o que é essencial garantir para todos. Portanto, a autonomia da escola não é um fim em si mesmo, mas deve visar a melhoria da qualidade do ensino com equidade. Nesse sentido, a autonomia da escola não dispensa a atuação do governo nem das instâncias da administração pública da educação.

O suporte do projeto político-pedagó-

gico da escola depende do estabelecimento efetivo do regime de colaboração das esferas do governo, com clara definição de papéis. A autonomia da escola não significa pensá-la isoladamente, mas em articulação e integração com o sistema.

Na organização do sistema de ensino aqui proposta, as escolas deixariam de ser, somente subordinadas a órgãos da administração pública de ensino, transformando-se em *locus* fundamental da educação onde a questão essencial é a qualidade do ensino.

Não há mais um “modelo pronto e acabado”, fornecido pelos órgãos da administração central e intermediária da educação, mas há algumas diretrizes e alguns pressupostos que podem representar uma “orientação geral e possível” para encaminhar alternativas. Não há receita, não há método próprio, nem uma única solução para o projeto político-pedagógico. O caminho deve nascer da reflexão de propostas e alternativas.

Finalmente, concluímos que o projeto político-pedagógico da escola autônoma e

formadora de cidadãos requer a ousadia do sonho de um futuro possível e viável, que estabeleça um novo paradigma da educação para construir coletivamente, a partir das **nossas** diferenças, consensos mínimos em torno de **nossas** responsabilidades e compromisso ético-pedagógico sobre a cri-

ança cidadã e a escola cidadã – **a escola do futuro**. Essa “nova escola”, que já está sendo construída gradativamente, será um lugar onde os alunos sentirão prazer de estudar, de freqüentar, de construir a cultura elaborada, porque ninguém abandona o que é seu e o que gosta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBALA-BERTRAND, Luís. *Cidadania e educação: rumo a uma prática significativa*. São Paulo: Papirus, 1999.
- AZANHA, J.M.P. *Educação: alguns escritos*. São Paulo: Melhoramentos, 1987.
- BRASIL. Secretaria Municipal de Educação. *Multieducação: Núcleo Curricular Básico*. Rio de Janeiro, 1996.
- CENTRO DE PESQUISAS PARA A EDUCAÇÃO E CULTURA. *Qualidade para todos: o caminho de cada escola*. São Paulo: CENPEC, 1996. Projeto Raízes e Asas, v. 5.
- FERREIRA, Naura S. Carapeto. *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.
- GADOTTI, Moacir. *Escola cidadã: polêmicas do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1992.
- HORA, Dinair Leal da. *Gestão democrática na escola*. Campinas: Papirus, 1997.
- HUTMACHER, W. A escola em todos seus estudos: da política de sistemas a estratégias de desenvolvimento. In: NÔVOA, A. *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional, 1992.
- MELLO, Guiomar Namo de. Autonomia da escola: possibilidades, limites e condições. In: VELLOSO, Jacques. *Estado e educação*. Campinas: Papirus, 1992.
- _____. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio*. São Paulo: Cortez, 1995.
- MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos & descontos*. Ceilândia: Idéa Ed., 1997.
- MOREIRA, Antonio Flávio. *Currículo: políticas e práticas*. Campinas: Papirus, 1999.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PARO, Vitor H. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1993.
- PRAIS, Maria de Lourdes Melo. *Administração colegiada na escola pública*. Campinas: Papirus, 1996.
- SANDER, B. *Consenso e conflito*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- SOUZA, Herbert de. Em nome da ética. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 ago. 1984.

A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES: RETROSPECTIVA DE DUAS DÉCADAS NA UNIVERSIDADE DE AVEIRO

Jorge Adelino Costa

A UNIVERSIDADE DE AVEIRO: APRESENTAÇÃO

A Universidade de Aveiro é, enquanto universidade pública, uma das chamadas “universidades novas” de Portugal. Criada em 1973 (Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto), no início de uma década marcante para o desenvolvimento do ensino superior em Portugal, acaba de festejar os seus 25 anos de existência. Situada no centro litoral do território continental português, numa cidade capital de distrito que lhe deu o nome — Aveiro —, a Universidade espraia-se por um espaçoso *campus* a mergulhar nas águas da ria de Aveiro onde, de forma integrada e coerente, se situam as diversas infraestruturas educativas, administrativas, culturais e recreativas, constituídas por modernos edifícios assinados pelos mais prestigiados arquitectos portugueses.

Com uma população estudantil a rondar os 9000 alunos e um corpo docente que ultrapassa os 600 elementos, a Universidade de Aveiro encontra-se ainda numa fase de expansão, quer no que toca às infraestruturas (alguns edifícios em construção e outros ainda em projecto), quer em rela-

ção ao número dos seus componentes humanos. A este nível, o Plano de Desenvolvimento da Universidade de Aveiro 1999-2003 aponta como estratégia de desenvolvimento para o quadriénio atingir um número de estudantes próximo dos 15000 (dos quais se prevê 4000 no ensino politécnico e 2000 em pós-graduação).

Em termos de modelo organizacional, a Universidade de Aveiro estrutura-se por departamentos — correspondentes às diversas áreas científicas e tecnológicas que, no momento presente, atingem o número de 15 — sendo de referir, no espaço onde mais nos movemos, os departamentos de Ciências da Educação (a que pertencemos)

e o de Didáctica e Tecnologia Educativa, os quais, em conjunto, integram aproximadamente meia centena de docentes.

Para além dos diversos cursos ligados às áreas científicas e tecnológicas, às engenharias, às artes, à economia, à gestão e ao planeamento, os cursos de formação de professores constituíram, desde a sua criação, uma aposta desta instituição. Vale a pena referir, a propósito, que foi a Universidade de Aveiro a primeira das universidades portuguesas a constituir um Centro Integrado de Formação de Professores (CIFOP), o que ocorreu apenas cinco anos após a sua criação, ou seja, em de 1978¹.

CURSOS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA UNIVERSIDADE DE AVEIRO

No momento actual (1999), entre os 36 cursos de *formação inicial* oferecidos pela Universidade de Aveiro e aos quais é atribuído o grau de licenciatura, 11 são cur-

sos vocacionados para a formação inicial de professores e educadores, conforme se pode ver pelo Quadro 1:

Quadro 1

Licenciaturas em Ensino na Universidade de Aveiro

Ensino de Português e Inglês
Ensino de Português, Latim e Grego
Ensino de Inglês e Alemão
Biologia e Geologia
Física e Química
Ensino de Matemática
Ensino de Música
Ensino de Electrónica e Informática
Ensino Básico – 1º Ciclo
Educação de Infância

Em termos de *formação pós-graduada*, são de referir as pós-graduações (cur-

sos de especialização)², os mestrados e os doutoramentos. Tendo em conta ape-

nas aqueles que se situam no âmbito mais restrito das ciências da educação e da for-

mação de professores, apontam-se os do Quadro 2:

Quadro 2

Cursos de Formação Pós-Graduada em Educação na Universidade de Aveiro

Pós-graduações (especialização) Administração Escolar Inspeção Escolar Orientação Pedagógica Formação Pessoal e Social
Mestrados Análise Social e Administração da Educação Gestão Curricular Activação do Desenvolvimento Psicológico Formação Pessoal e Social Tecnologia Educativa Supervisão Didáctica das Línguas Ensino de Física e Química Ensino de Geologia e Biologia Matemática/Ensino
Doutoramentos Ciências da Educação Didáctica

Outros processos de formação, de duração mais reduzida, constituem também uma oferta de formação a professores e educadores, no âmbito da chamada *formação contínua*. Trata-se de um núme-

ro significativo de acções de formação disponibilizadas pela Universidade de Aveiro ao longo do ano lectivo nas mais diversas temáticas das ciências da educação e da formação de professores.

A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA UNIVERSIDADE DE AVEIRO

A análise da presença da administração educacional — expressão entendida,

na esteira de Lima (1991), em sentido lato, enquanto área curricular interdisciplinar,

no interior da qual se interceptam várias disciplinas, diferentes designações, diversas orientações e filiações teóricas — na formação de professores assume, na Universidade de Aveiro, caracterizações distintas em função quer dos vários períodos históricos (uma história ainda recente, apesar de tudo), quer dos níveis de ensino/formação em questão. Assim, alinharemos esta análise nesta dupla dimensão, ou seja, apresentaremos os aspectos mais significativos da evolução temporal da temática tendo em conta os diferentes níveis de formação, designadamente a formação inicial e a formação pós-graduada.

Antes de avançarmos, apenas uma breve referência ao facto desta área da administração educacional se encontrar, na Universidade de Aveiro, sob a responsabilidade do departamento de Ciências da Educação e, no interior deste, adstrita ao grupo disciplinar de Sociologia da Educação e Administração Escolar³.

A administração educacional na formação inicial de professores

O final da década de setenta marca o momento da introdução da administração educacional nos planos de estudo dos cursos de formação inicial de professores na Universidade de Aveiro.

Os primeiros cursos de formação de professores desta universidade, datados de meados dos anos 70 — mais precisamente, com início no ano lectivo de 1975/76 — são cursos de bacharelato que desconhecem qualquer disciplina na área de administração educacional. Trata-se de uma fase em que esta instituição se encontra “a arrancar”, em regime de instalação, surgindo os seus primeiros cursos através

de “simples despachos de autorização, exarados ao abrigo das chamadas experiências pedagógicas” (conforme se pode ler, mais tarde, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 183/78, de 18 de Julho), os quais só virão a ser reconhecidos legalmente como bacharelatos em 1978, momento a partir do qual se vai proceder à sua reestruturação curricular e à passagem a licenciatura (Decreto Regulamentar nº 39/78, de 25 de Outubro).

É com a reestruturação curricular destes cursos, ocorrida no final dos anos 70, que a área de administração educacional vai ter o seu aparecimento nos respectivos planos de estudo, sendo de destacar duas disciplinas:

-Planeamento e Gestão Escolar, cujo início da leccionação ocorre a partir do ano lectivo de 1980/81, é uma disciplina semestral, com uma carga horária de 4h semanais;

-Organização e Gestão Escolar, a partir do ano lectivo de 1983/84, em substituição da anterior, é também uma disciplina semestral, com a mesma carga horária semanal de 4h.

Em 1986 procedeu-se novamente a uma reestruturação curricular dos cursos de formação de professores da Universidade de Aveiro tendo ocorrido uma outra alteração na designação e carga horária da disciplina:

-Organização e Administração Escolar foi a designação que passou a vigorar em todos os cursos de formação de professores desta instituição; manteve-se o regime semestral, mas a carga horária semanal foi reduzida para 3h.

Esta situação vai durar até 1993, altura em que mais uma mudança nos planos

de estudo destes cursos vai implicar outra alteração nesta área disciplinar:

-Organização Escolar e Desenvolvimento Curricular é a designação que passa a vigorar, mantém-se o regime semestral (aquele que continua a ser adoptado em todos os cursos nesta universidade), a carga horária sofre um aumento (5h semanais); todavia, como se depreende da designação, a organização escolar tem que partilhar parte deste espaço com a com-

ponente do desenvolvimento curricular.

Esta é a situação actual das licenciaturas em ensino na Universidade de Aveiro, com excepção do que acontece em dois cursos, objecto de reestruturação recente aquando da passagem de bacharelato a licenciatura (1998): as licenciaturas em Educação de Infância e em Ensino Básico – 1º Ciclo, para as quais se optou pela designação de **Organização e Gestão Escolar**, disciplina semestral com 4h semanais.

Quadro 3

Disciplinas de administração educacional na formação inicial de professores na Univ. de Aveiro

início	designação	horas/sem.	anocurso	regime
1980	Planeamento e Gestão Escolar	4	3º	semestral
1983	Organização e Gestão Escolar	4	4º	semestral
1986	Organização e Administração Escolar	3	4º	semestral
1993	Organização Escolar e Des. Curricular	5	3º	semestral
1998	Organização e Gestão Escolar	4	4º	semestral

Obs: em 1999 mantêm-se duas disciplinas em funcionamento: a criada em 1993, para os cursos de formação de professores do 2º e 3º ciclos do ensino básico e do ensino secundário, e a de 1998, para os dois cursos de educação de infância e de ensino básico-1º ciclo.

A análise, ainda que breve, das orientações e conteúdos curriculares destas disciplinas (com base nos respectivos programas) denota uma significativa evolução ao longo destas duas décadas, de modo especial, se compararmos os primeiros anos de funcionamento relativamente aos restantes.

Curiosamente, os conteúdos programáticos iniciais desta área disciplinar não coincidem com aqueles que são usualmente apontados como os primórdios do processo histórico de evolução deste campo de ensino no nosso país. Ou seja, a preponderância do es-

tudo da **legislação escolar** que, segundo Lima (1991), constituiu uma marca clara do aparecimento do ensino da administração educacional (quer em termos do que aconteceu em Portugal no início do século, quer mais tarde, relativamente ao percurso seguido noutras universidades), não se confirma completamente na Universidade de Aveiro.

A orientação central desta primeira disciplina de **Planeamento e Gestão Escolar**, mais do que dirigida para a gestão escolar, encontrava-se presa ao planeamento. Este planeamento é entendido, no primeiro ano de vigência da dis-

ciplina, no sentido da planificação e programação lectiva (no interior da escola e numa lógica de planificação disciplinar)⁴; porém, a partir de 1981/82, a concepção de planeamento vai já para uma perspectiva macro de análise do planeamento dos sistemas educativos (ao nível dos métodos, dos modos de aplicação, dos processos de avaliação), para uma abordagem da educação em termos de análise social, designadamente das relações entre a educação, o crescimento económico e o desenvolvimento social, apresentando as questões relativas à gestão da escola um valor de muito menor peso e, mesmo aqui, remetendo-se fundamentalmente à temática da organização do ensino. Não se vislumbra, por isso (de acordo com os conteúdos e a bibliografia dos programas consultados) uma orientação clara em termos de análise sistemática da legislação educacional na leccionação desta primeira disciplina de **Planeamento e Gestão Escolar** na Universidade de Aveiro⁵.

Não obstante os anos setenta terem iniciado um período de desconfiança relativamente às políticas e aos modelos de planeamento (Puelles Benítez, 1987, p. 24-25), teremos que encontrar como razões para a valorização que esta disciplina faz da temática do planeamento em educação certamente a presença ainda forte que estas propostas típicas dos anos 60 mantinham na época e que marcaram um certo *ocedeísmo* em Portugal (Miranda, 1981), bem como a influência de algumas organizações internacionais — UNESCO, OCDE — com as quais alguns dos docentes e responsáveis desta área disciplinar mantinham ligações próximas⁶.

Contudo, esta orientação da administração educacional no sentido do planeamento não teve um futuro muito promissor já que, passados poucos anos, com a substituição desta disciplina pela de **Organização e Gestão Escolar**, a partir de 1983, as questões do planeamento em educação e as suas ligações ao desenvolvimento são praticamente esquecidos e inicia-se a partir desta altura uma nova orientação, quer em termos de objectivos e de pressupostos teóricos quer de conteúdos. São as teorias das organizações que, entretanto, sustentam a disciplina passando esta a centrar-se na análise da escola e do sistema educativo tendo como objectivo, como se escreve no programa datado de 1984, “a aquisição de conhecimentos necessária à efectiva participação dos futuros professores na gestão das escolas no contexto português”⁷.

Esta designação de **Organização e Gestão Escolar** tem também um período de vigência curto, com o conceito de “gestão” a ser substituído pelo de “administração”, situação iniciada em 1986, ficando, portanto a disciplina apelidada de **Organização e Administração Escolar**.

A orientação desta disciplina, porém, em termos de desenvolvimento curricular, é aquela que já estava presente na disciplina que a antecedeu. Confirma-se a presença das teorias da administração como suporte ao desenvolvimento da disciplina, da sociologia das organizações na análise da gestão e do funcionamento da escola, mas também de algumas correntes pedagógicas, como se pode conferir através de um dos primeiros textos públicos que en-

tre nós dá à estampa sobre esta matéria (Boavida, 1984), precisamente sobre esta disciplina na Universidade de Aveiro. Neste artigo sobre o desenvolvimento curricular da disciplina de Organização e Administração Escolar, Boavida subdivide os conteúdos programáticos da disciplina em 6 capítulos: 1. Influência dos valores na administração escolar; 2. Estrutura e organização do ensino; 3. Processos organizacionais na escola; 4. A escola e a comunidade; 5. Organizar a escola; 6. Planear na escola (ibid., p. 24-25).

Não obstante uma ou outra inflexão pontual no rumo desta disciplina (fruto da alteração das equipas docentes respectivas), a orientação sociológica e organizacional constituiu uma marca que se foi mantendo nos anos seguintes, confirmando-se, portanto, a alusão que Licínio Lima faz sobre o assunto, quando escreve: “[...] a valorização das abordagens sociológicas e dos estudos organizacionais representará, sem dúvida, uma via já presente nos programas das disciplinas em vigor nos finais dos anos oitenta nas Universidades de Aveiro, Évora e Minho” (Lima, 1997, p. 32). Duas notas nos parecem contudo dignas de registo nesta evolução: a primeira diz respeito ao acompanhamento próximo que a disciplina foi fazendo de algumas das temáticas mais sonantes e das propostas de reforma que foram surgindo no contexto educativo português — a conhecida Reforma Educativa iniciada em 1986 — analisando-se assuntos como a descentralização, a autonomia das escolas, a participação, o projecto educativo de escola, a comunidade

educativa, a inovação, o profissionalismo docente; a segunda nota prende-se com a introdução progressiva de bibliografia portuguesa no apoio à disciplina, situação que, em finais da década, era objecto já de significativa visibilidade⁸.

Esta é uma linha de rumo que ainda hoje sustenta as disciplinas desta área na formação inicial de professores e educadores na Universidade de Aveiro. Ou seja, se aqui e ali o desenvolvimento curricular destas disciplinas vai suscitando o apoio da ciência administrativa ou mesmo, das teorias pedagógicas, é manifestamente o suporte da análise organizacional que dá corpo ao tratamento descritivo e crítico das actuais disciplinas de **Organização Escolar e Desenvolvimento Curricular** (à excepção da segunda vertente)⁹ e de **Organização e Gestão Escolar**.

No presente ano lectivo (1999/2000) o programa da disciplina de **Organização e Gestão Escolar** apresenta, em termos de conteúdos programáticos, os seguintes capítulos (a que se junta a previsão da carga horária correspondente):

I. Análise Organizacional da Escola

1. 1.A Escola como Organização (4 aulas)

2. 2.Imagens Organizacionais da Escola (6 aulas)

3. 3.Escola Primária: a Organização Típica do Ensino Globalizante (3 aulas)

II. Organização Escolar e Administração Educativa

1. 1.Organização e Gestão das Escolas Portuguesas (6 aulas)

2. 2.A Administração dos Sistemas Educativos (2 aulas)

3. 3.A Administração do Sistema Educativo Português (5 aulas)

Em termos de desenvolvimento futuro desta área disciplinar na formação inicial de professores e educadores na Universidade de Aveiro, não obstante o carácter sempre precário deste tipo de previsões, pensamos que, pelo menos de momento, as nossas intenções (pois fazemos parte da equipa responsável pela disciplina) no que diz respeito à sua orientação básica se encontram, globalmente, traçadas. O excerto seguinte, retirado do programa da disciplina de **Organização e Gestão Escolar 1999-2000**, concretiza o que acabamos de referir:

A finalidade principal desta disciplina é facultar aos alunos que estão prestes a concluir a sua formação inicial, e antes da entrada nos estabelecimentos de educação e ensino, o conhecimento das organizações educativas do ponto de vista da sua fundamentação teórico-conceitual e enquadramento normativo em ordem à compreensão dos seus modos de funcionamento e das práticas educativas que aí se verificam — adquirindo aquilo que a literatura já consagrou como literacia organizacional. As áreas de desenvolvimento programático — que assumem perspectivas simultaneamente de fundamentação e sistematização teórico-conceitual, de análise crítica e alternativa das situações existentes e de contextualização no sistema educativo português — agrupam-se à volta de dois grandes eixos: o primeiro, que incide directamente sobre o estudo da escola do ponto de vista da análise organizacional; o segundo, que procura enqua-

drar a escola no âmbito das questões mais macro da administração dos sistemas educativos.

A administração educacional na formação pós-graduada

A presença de disciplinas da área da administração educacional na formação pós-graduada é uma situação que ocorre ao longo da década de noventa na Universidade de Aveiro, e pode ser equacionada a quatro níveis distintos:

Presença de disciplinas desta área em diversos cursos de formação

A oferta de disciplinas desta área em diversos cursos da universidade ocorre pontualmente, quer como oferta de disciplinas de opção a outros mestrados, quer como presença obrigatória nalguns planos de estudo, como é o caso da disciplina de **Organização Escolar e Gestão Pedagógica** no Mestrado em Gestão Curricular ou de um conjunto de 3 disciplinas — **Política e Planeamento da Educação, Organização Escolar, Administração Escolar** — no curso de Pós-graduação em Inspeção Escolar.

Pós-graduação em Administração Escolar

Trata-se de uma das especialidades das pós-graduações em ciências da educação, criada em 1992, de duração anual, tendo ocorrido até ao momento duas edições deste curso (1992-94), num total de 50 alunos, cuja estrutura curricular (correspondente em traços largos a uma possível parte curricular de um mestrado nesta área) inclui também outras disciplinas de ciências da educação, como consta do Quadro 4:

Quadro 4

Pós-graduação em Ciências da Educação, na Especialidade de Administração Escolar

1º semestre	horas/semana
Política e Planeamento da Educação	4
Organização Escolar	4
Dimensão Pessoal e Interpessoal na Educação	4
Sociologia da Educação e Inovação	4
2º semestre	
Administração Escolar	4
Métodos e Técnicas de Administração Escolar	4
História da Educação em Portugal	4
Desenvolvimento Curricular Comparado	4

Mestrado em Análise Social e Administração da Educação

Este mestrado, criado em 1991, tem uma duração de dois anos lectivos, funcionou por duas vezes (1991-94 e 1995-97) na área de especialização em Administração da Educação (o mestrado contempla ainda uma ou-

tra área de especialização em Análise Social da Educação que nunca abriu), foi frequentado por um total de 32 mestrandos, tendo concluído com aproveitamento este curso (incluindo a aprovação na dissertação final) um total de 23 alunos. A estrutura curricular do curso é a que figura no Quadro 5:

Quadro 5

Mestrado em Análise Social e Administração da Educação, Área de Especialização em Administração da Educação

1º semestre	horas/semana
Sociologia das Organizações Escolares	3
Política Educativa	3
Sociologia da Educação e Inovação	3
Metodologia de Investigação em Educação	3
2º semestre	
Administração Escolar	3
Métodos e Técnicas de Administração Escolar	3
Seminário de Dissertação	4
Opção [em ciências da educação]	3
3º e 4º semestres	
elaboração da dissertação	

Doutoramentos na área de Administração Educacional

A Universidade de Aveiro não tem, em termos de designação formal, um doutoramento em administração educacional. Os ramos de doutoramento legalmente definidos nesta universidade são mais abrangentes, estando, por isso, previsto para as diversas áreas científicas de ciências da educação, um ramo de doutoramento em Ciências da Educação. Porém, na prática, quer pela investigação concreta, quer pelo perfil do orientador responsável, quer ainda pelo título da tese, poderemos falar em “especialidades” nas quais se inclui, entre outras, a administração educacional. Neste sentido, realizaram-se até ao momento dois doutoramentos nesta área de administração educacional na Universidade de Aveiro, um em 1995 e outro em 1996 (Costa, 1995 e Barros, 1996).

Necessitando obviamente de uma análise mais aprofundada (que aqui não podemos efectuar), queremos somente relevar o facto de que, do mesmo modo que anteriormente se atribuiu à dimensão sociológica e organizacional uma função central no desenvolvimento curricular das disciplinas de administração educacional na formação inicial de professores, tam-

bém uma análise dos planos de estudo dos cursos de formação pós-graduada atrás apresentados (ainda que somente através dos títulos das disciplinas) nos dá conta duma linha de rumo em sintonia com aquela orientação.

As análises críticas que vêem esta proliferação de cursos de formação pós-graduada em administração educacional nos anos noventa no nosso país como resposta ao movimento político de reforma da organização e administração escolar (apontando no sentido da exigência de formação especializada nesta área para a gestão das escolas) e, por isso, como reacção a um certo “discurso gerencialista” do Ministério da Educação (Barroso, 1997 e Lima, 1997) são de ter em conta na oferta destes cursos na Universidade de Aveiro. Não sendo de desprezar esta justificação para a visibilidade social que estes cursos tiveram nesta época, parece-nos, todavia, que, de modo especial no que diz respeito à oferta de mestrados, outras razões são de invocar, nomeadamente: a criação de condições para um aumento da investigação, a formação de docentes do ensino superior e de possíveis colaboradores, a valorização das respectivas instituições e dos seus docentes, as bonificações previstas no estatuto da carreira dos docentes do ensino não superior, entre outras.

NOTA FINAL

Em jeito de conclusão, queremos notar que o percurso efectuado pela Universidade de Aveiro nesta vertente da **formação e ensino** em administração educacional é semelhante àquele que usualmente é apontado a outras institui-

ções portuguesas de ensino superior (sublinhamos **ensino** pois neste trabalho não nos debruçamos sobre a **investigação** nesta área, não obstante serem duas dimensões que têm, também na nossa universidade, um percurso próximo). As-

sim, também as principais fases de evolução apontadas por outros autores (Barroso, 1997, p. 85-104 e Lima, 1991, 1997, p. 15-54) estão presentes entre nós: os anos oitenta dedicados à formação inicial, predominando as orientações sociológica e organizacional desde meados da década, e os anos noventa enquanto década de oferta de formação pós-graduada e, ao mesmo tempo, de incremento da investigação nesta área. Registe-se, todavia, conforme apontámos na altura, a especificidade da Universidade de Aveiro no que diz respeito ao processo de construção inicial desta área disciplinar que, diferentemente do ocorrido noutras instituições, não fez do estudo da legisla-

ção o núcleo duro das suas orientações programáticas, mas utilizou a problemática do planeamento da educação como estratégia de desenvolvimento curricular inicial. Esta situação (e outros desenvolvimentos que se lhe seguiram) levaram-nos ainda a constatar que, até que esta área da administração educacional entrasse num período de maior maturidade (quadro teórico-conceptual de base, investigação e bibliografia de suporte contextualizada, formação especializada dos respectivos docentes), a sua evolução e orientação foi estando dependente da área de formação (e dos interesses pessoais) dos professores a quem era atribuída a sua leccionação.

NOTAS

¹ . O Centro Integrado de Formação de Professores da Universidade de Aveiro, criado pelo Decreto-Lei nº 432/78, de 27 de Dezembro, foi apresentado como um novo modelo de formação que assenta na existência de um "organismo interdisciplinar" de formação de professores e de investigação em educação. Assim se pode ler no preâmbulo deste diploma legal: "Neste sentido, é criado um centro de formação de professores na Universidade de Aveiro, revestindo a natureza de instituição piloto, onde se promoverá pela primeira vez em Portugal numa mesma escola a formação inicial de professores para a educação pré-escolar, ensinos básico e secundário, se institucionalizarão práticas de formação contínua, se prepararão professores para as áreas vocacionais, se prestará apoio pedagógico aos docentes dos vários níveis de ensino (incluindo o ensino superior), se ministrarão cursos em Ciências da Educação e se desenvolverão programas de investigação".

² . Não obstante estes cursos terem sido criados com a designação de *pós-graduações*, a designação mais adequada (para não se confundirem com a restante formação pós-graduada) será *cursos de especialização*.

³ . Desde meados da década de 80 que este grupo, cuja composição ao longo do tempo tem rondado os 6 docentes (número actual), tem a seu cargo a leccionação de diversas disciplinas, umas mais no âmbito da sociologia da educação, outras mais próximas da administração educacional. Isto significa que, não obstante o trabalho em equipa, em termos de interesses, de formação e de investigação pessoais, há docentes que se encontram mais ligados à sociologia e outros mais afectos à administração.

⁴ . Esta orientação da disciplina ficou certamente muito a dever-se ao facto de uma das docentes

a quem foi atribuída a leccionação da disciplina ter uma formação adquirida no Brasil na área do *planejamento educativo*. A estrutura global do primeiro programa da disciplina (1980/81), em termos de conteúdo programático (com diversas divisões e subdivisões que aqui não transcrevemos) é a seguinte: “Unidade de Aprendizagem 1: Gestão Escolar; Unidade de Aprendizagem 2: Planeamento escolar – etapa preparatória; Unidade de Aprendizagem 3: Planeamento escolar: processo e implementação”. É curioso notar que este mesmo programa é encabeçado por uma listagem de 22 objectivos — (gerais, específicos, comportamentais, informativos, formativos), alguns dos quais ainda subdivididos — o que denota a presença forte das *taxonomias* e da pedagogia por objectivos em vigor na época.

⁵. Os cinco pontos presentes no programa da disciplina de 1982 são (incluindo a respectiva numeração): I. O Planeamento escolar; II. Aspectos metodológicos do Planeamento Escolar; III. A aplicação prática do Planeamento Escolar; IV. Avaliação [no planeamento]; V. A Gestão Escolar.

⁶. Um dos responsáveis à época pela disciplina de *Planeamento e Gestão Escolar* informou-nos que o desenvolvimento desta disciplina foi influenciado, numa primeira fase (e como já referimos antes) pelo *planejamento* (via Brasil), com uma abordagem próxima da *didáctica geral*, e numa segunda fase, por uma perspectiva mais de análise social, para o que terão contribuído algumas ligações que na altura eram mantidas com instituições ligadas às questões do planeamento, nomeadamente com o IPPE (Institut International de Planification de l'Education), organismo da UNESCO, sediado em Paris.

⁷. O modelo de uma “gestão democrática” das escolas, uma das bandeiras que, após a Revolução do 25 de Abril de 1974, as escolas mais agitaram parece aqui estar bem presente, dando-se, assim, razão a Lima, quando refere “[...] os primeiros projectos ficarão consideravelmente dependentes das formações e das experiências anteriores dos respectivos docentes, mas também do contexto político e do quadro jurídico em construção a partir do 25 de Abril de 1974” (1997: 29). No caso concreto da Universidade de Aveiro, não só o contexto político influenciará a orientação curricular desta área disciplinar, como não poderá ser também esquecido o facto de um dos responsáveis pela disciplina ter realizado nos Estados Unidos a sua formação, através de um mestrado nesta área, em princípios dos anos 80. Registe-se, a propósito, que desde meados do século se assiste nos Estados Unidos a uma problematização teórica em torno da administração educacional (Costa, 1996: 22-23) através, designadamente, de uma aproximação às ciências sociais, situação aliás presente noutros países anglófonos, como aponta Silva (1997: 112). Um pouco mais tarde, mais para o final da década e até ao início dos anos 90, assume igualmente relevo em termos de desenvolvimento desta área na Universidade de Aveiro, a formação que, também ao nível de mestrado em administração escolar, é realizada por dois dos seus docentes na Universidade do Minho.

⁸. Contabilizando as referências bibliográficas presentes nos programas disciplinares de *Organização e Administração Escolar* encontramos o seguinte panorama: na bibliografia do programa de 1986 contamos 43 obras referenciadas das quais apenas 3 de autores portugueses; no programa de 1990, das 37 referências bibliográficas apresentadas, 26 são de autores portugueses.

⁹. Esta ligação entre a *organização escolar* e o *desenvolvimento curricular* não aconteceu em resultado de qualquer projecto esclarecido (ou mesmo coerente) desta área. Pelo contrário, surge de uma situação conjuntural, de compromisso, onde os processos de negociação (e regateio) inter-pares (nem sempre isentos de conflito) levaram a este tipo de acordo num momento de reestruturação curricular em que se deu uma diminuição do peso da componente de ciências da educação nos cursos de formação de professores. Na leccionação da disciplina, o módulo de desenvolvimento curricular não tem estado a cargo de docentes da área da administração educacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, João Pedro. *Sinergias para um sucesso: do poder central ao poder local*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1996. Tese (Doutorado) - Universidade de Aveiro, 1996.
- BARROSO, João (1997). A formação em administração educacional em Portugal. In: LUÍS, A.; BARROSO, J.; PINHAL, J. (Orgs.) *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional, 1997. Trabalho apresentado no Congresso do Forum Português de Administração Educacional, 1997.
- BOAVIDA, Vitor Godinho. Contribuição para o desenvolvimento curricular em organização e administração escolar. *Revista da Universidade de Aveiro*, Aveiro, v. 5, n. 1/2, p. 19-32, 1984. Série Ciências da educação
- COSTA, Jorge Adelino. *Administração escolar: imagens organizacionais e projecto educativo de escola*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1995. Tese (Doutorado) - Universidade de Aveiro, 1995.
- _____. *Imagens organizacionais da escola*. Porto, Ed. ASA, 1996.
- LIMA, Licínio C. O ensino e a investigação em administração educacional em Portugal. In: SOCIEDADE PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO. *Ciências da educação em Portugal: situação actual e perspectivas*. Porto, 1991. p. 91-117.
- _____. Para o estudo da evolução do ensino e da formação em administração educacional em Portugal. In: LUÍS, A.; BARROSO, J.; PINHAL, J. (Orgs.) *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa: Forum Português de Administração Educacional, 1997. Trabalho apresentado no Congresso do Forum Português de Administração Educacional.
- MIRANDA, Sacuntala de. Portugal e o ocedeísmo. *Análise Psicológica*, v. 2, n. 1, p. 25-38, 1981.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel. *Política y administracion educativas*. Madrid: Universidad Nacional de Educacion a Distancia, 1987.
- SILVA, Guilherme Rego. Para o estudo da formação em administração educacional: algumas questões iniciais. In: LUÍS, A.; BARROSO, J.; PINHAL, J. (Orgs.) *A administração da educação: investigação, formação e práticas*. Lisboa, Forum Português de Administração Educacional, 1997. Trabalho apresentado no Congresso do Forum Português de Administração Educacional. p. 105-120.
- UNIVERSIDADE DE AVEIRO. *Plano de desenvolvimento da Universidade de Aveiro: 1999-2003*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 1999.

LEGISLAÇÃO PORTUGUESA:

- PORTUGAL. Decreto-Lei nº 402/73, de 11 de Agosto (criação da Universidade de Aveiro)
- _____. Decreto-Lei nº 183/78, de 18 de Julho (criação de cursos de bacharelato em vários estabelecimentos de ensino superior)
- _____. Decreto Regulamentar nº 39/78, de 25 de Outubro (definição das licenciaturas a professor na Universidade de Aveiro)
- _____. Decreto-Lei nº 432/78, de 27 de Dezembro (criação do CIFOP da Universidade de Aveiro)

RESUMOS / ABSTRACTS / RESÚMENES

AS DIFERENÇAS DA HOMOGENEIDADE PRETENDIDA NA DÉCADA DE 90: a política educacional gestada na América Latina

Nora Rut Krawczyk, Maria de Fatima Felix Rosar

Considerando que nos últimos dez anos quase todos os países da América Latina realizam reformas educacionais, em grande medida induzidas por políticas externas, que partem do pressuposto – frágil – de problemas similares exemplificados pela crise de qualidade que advém da expansão do acesso à escola pela população mais heterogênea do ponto de vista sócio-cultural, bem como pela decorrente ineficiência dos sistemas de ensino em produzirem os recursos humanos qualificados às necessidades do ambiente econômico globalizado, as autoras chamam atenção para o caráter homogeneizante destes diagnósticos e das estratégias de solução por conseguinte propostas. Concentram-se estas na organização e gestão dos sistemas e escolas, e nas propostas de descentralização ou substituição de funções do Estado, chamando atenção para diferenças importantes existentes nos processos de modernização havido nos países da região, notadamente na constituição dos estados nacionais, nos comportamentos sociais e na própria organização da educação pública. Analisam comparativamente Argentina, Uruguai e Brasil, para apontar a importância de serem realizados mais estudos comparativos em que se aprofundem as categorias abordadas neste texto e outras, vindo a melhor esclarecer sobre a realidade concreta de funcionamento dos sistemas educacionais latino-americanos e os parâmetros das reformas de cunho neoliberal.

THE DIFFERENCES OF THE INTENDED HOMOGENEITY IN THE NINETIES: an educational policy developed in Latin America

Nora Rut Krawczyk, Maria de Fatima Felix Rosar

Considering that in the last ten years almost all Latin American countries underwent educational reforms, greatly induced by external policies that assume – by frail basis – the existence of similar problems exemplified by the quality crisis originated by the expansion of the access to education of a more social and culturally heterogeneous population, as well as the inefficiency of the educational systems in producing professionals that are qualified to the needs of the globalized economic environment, the authors draw attention to the homogenizing character of such diagnosis and the solution strategies consequently proposed. They focus on the organization and management of systems and schools, and on the proposals of decentralization and substitution of the State's functions, drawing attention to important differences in the modernization processes occurred in the Latin American countries, specially in the constitution of the national states, in the social behavior and in the organization of the public school itself. Through a comparative analysis of Argentina, Uruguay and Brazil, they emphasize the importance of further comparative studies to deepen the categories approached in this text and other ones, clarifying the concrete reality of the functioning of the Latin-American educational systems and the parameters of the reforms of neoliberal emphasis.

Key words: Educational reform. Compared education. Neoliberalism. Educational policy – Latin America.

LAS DIFERENCIAS DE LA HOMOGENEIDAD PRETENDIDA EN LA DÉCADA DE 90: la política educacional gestada en América Latina

Nora Rut Krawczyk, Maria de Fátima Félix Rosar

Considerando que en los últimos diez años casi todos los países de América Latina realizan reformas educativas, en gran medida induzidas por políticas externas, que parten tanto de la idea – frágil – de problemas similares, ejemplificados por la crisis de calidad que viene de la expansión del acceso a la escuela por una población socio-culturalmente más heterogénea, como por la resultante ineficiencia de los sistemas de enseñanza en producir los recursos humanos cualificados a las necesidades del ambiente económico globalizado, las autoras llaman la atención para el carácter homogeneizante de estos diagnósticos y de las estrategias de solución propuestas. Estas se concentran en la organización y gestión de los sistemas y escuelas, y en las propuestas de descentralización o sustitución de funciones del Estado, llamando la atención para importantes diferencias existentes en los procesos de modernización que hay en los países de la región, notadamente en la constitución de los Estados nacionales, en los comportamientos sociales y en la propia organización de la educación pública. Analizan, comparativamente, Argentina, Uruguay y Brasil, para mostrar la importancia de ser realizados más estudios comparativos en los cuales se aprofunden las categorías abordadas en este texto y otras, que vengan a aclarar mejor la realidad concreta de funcionamiento de los sistemas educacionales latinoamericanos y los parámetros de las reformas de carácter neoliberal.

COMO CONCILIAR COERÊNCIA NA BUROCRACIA ESTATAL E DESCENTRALIZAÇÃO:
um desafio para políticas da educação básica

Ignez Martins Tollini

O artigo apresenta e discute a noção de coerência e de políticas coerentes na gestão da educação básica, especialmente sua relação com as políticas de descentralização. Revisa as perspectivas teóricas de autores como Evans, Rueshenmeyer & Skocpol, Fuhrman e Cohen e analisa os principais movimentos do Estado brasileiro, no século XX, em termos de centralização, descentralização e construção de coerência na política de educação e de ensino fundamental, defendendo que coerência e descentralização são ainda um objetivo a alcançar. Ou seja, propõe que é possível redimir a idéia de centralização com a conotação de apoio à descentralização, em vez de oposto de descentralização. Mas isto dependerá de contínua construção da coerência interna na burocracia estatal, inclusive pela construção de "espírito de corpo" e de mais suporte do nível central ao local, com uma ruptura das práticas tradicionais da política e da administração pública, em perspectiva de longo prazo.

HOW TO CONCILIATE COHERENCE IN THE STATE BUREAUCRACY AND DECENTRALIZATION:
a challenge for the elementary education policies

Ignez Martins Tollini

The article presents and discusses the notion of coherence and coherent policies in the management of the elementary education, specially its relation to the policies of decentralization. It revises the theoretical perspectives of authors like Evans, Rueshenmeyer & Skocpol, Fuhrman and Cohen, and analyses the main movements of the Brazilian State in the 20th century, in terms of centralization, decentralization and construction of coherence in the education and the elementary education policy, supporting that coherence and decentralization are still an object to fulfill. That is, it defends the possibility of redeeming the idea of centralization through the connotation of a support to decentralization, instead of an opposition to decentralization. But that will depend of a continual construction of the internal coherence in the state bureaucracy, through the construction of a "body spirit" and more support from the central level to the local one, and with a rupture in the traditional practices of the public policy and administration, in a long-term perspective.

Key words: Elementary education. Decentralization of education. Educational policy - Brazil.

COMO CONCILIAR COHERENCIA EN LA BUROCRACIA ESTATAL Y DESCENTRALIZACIÓN:
un desafío para las políticas de educación básica

Ignez Martins Tollini

El artículo presenta y discute la noción de coherencia y de políticas coherentes en la gestión de la educación básica, especialmente su relación con las políticas de descentralización. Revisa las perspectivas teóricas de autores como Evans, Rueshenmeyer & Skocpol, Fuhrman y Cohen y analiza los principales movimientos del Estado brasileño, en el siglo XX, en términos de centralización, descentralización y construcción de coherencia en la política de educación de enseñanza fundamental, defendiendo que coherencia y descentralización son todavía un objetivo a ser alcanzado. O sea, propone que es posible redimir la idea de centralización con la connotación de apoyo a la descentralización, en vez de opuesto de descentralización. Pero esto dependerá de una continua construcción de la coherencia interna en la burocracia estatal, inclusive por la construcción del "espíritu de cuerpo" y de más soporte del nivel central al local, con una ruptura de las prácticas tradicionales de la política y de la administración pública, en perspectiva de largo plazo.

SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO: os contraditórios caminhos da gestão democrática

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

A partir das noções de que o Estado é não só local de organização do poder pelos grupos dominantes, mas também lugar do conflito organizado pelos movimentos sociais para influenciar os planos de ação do próprio Estado, o artigo revisa algumas concepções de Estado e política e as práticas de gestão pública que embasam e permitem compreender o princípio da gestão democrática e o desafio que coloca no sentido de ampliação e consolidação de uma esfera pública – ainda em precárias condições concretas, no Brasil. Também com recurso a fundamentos freudianos, trata da percepção sobre igualdade e gestão democrática. Exemplificando sobre as contradições existentes nas reivindicações e experiências de gestão democrática na educação, como a eleição de dirigentes escolares e de agentes político-administrativos do sistema de ensino, defende as instâncias colegiadas como fóro facilitador da participação e da transparência de informações, e a utilização da imprensa local. Alerta para o peso da cultura tradicional do clientelismo político e do corporativismo.

SOCIETY, STATE AND EDUCATION: the contradictory paths of the democratic management

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Through the understanding that the State is not only a place of power organization by the dominant groups, but also a place of organized conflict by the social movements to influence the action plans of the State itself, the article revises some conceptions of State and politics and the practices of public management that support and allow the understanding of the principle of democratic management and its challenge of increase and consolidation a public sphere – still in precarious concrete conditions in Brazil. With resources given by some Freudian basis, it deals with the perception of equality and democratic management. Exemplifying the contradictions existent in the claims and experiences of democratic management in education – like the election of school directors and political and administrative agents of the education system, it defends the collegiate instances as forums that facilitate participation and transparency of information, and the use of the local press. It alerts to the weight of the traditional culture and the political clientelism and collectivism.

Key words: Educational management. Democratic management. Educational policy – Brazil.

SOCIEDAD, ESTADO Y EDUCACIÓN: los contradictorios caminos de la gestión democrática

Maria Lucia de Abrantes Fortuna

Apartir de las nociones de que el Estado es no sólo local de organización del poder por los grupos dominantes, sino que también es lugar del conflicto organizado por los movimientos sociales para influenciar los planos de acción del propio Estado. El artículo revisa algunas concepciones de Estado, la política y las prácticas de gestión pública que dan base y permiten comprender el principio de la gestión democrática y el desafío que coloca en el sentido de la ampliación y consolidación de una esfera pública, todavía en precarias condiciones concretas, en Brasil. También, apoyándose en fundamentos freudianos, trata de la percepción sobre igualdad y gestión democrática. Dando ejemplos de las contradicciones existentes en las reivindicaciones y experiencias de gestión democrática en la educación, como la elección de dirigentes escolares y de agentes político-administrativos del sistema de enseñanza, defiende las instancias colegiadas como foro facilitador de la participación y de la transparencia de informaciones, y la utilización de la prensa local. Alerta con el peso de la cultura tradicional del clientelismo político y del corporativismo.

OS DESAFIOS DE INOVAR NA GESTÃO EDUCATIVA

Pedro Jacobi

Enfatiza a importância do registro de experiências inovadoras no âmbito dos sistemas educacionais e, em particular, da gestão educativa. Destaca que os estudos de caso, que captam, analisam e disseminam informações sobre experimentos e inovações educacionais que pela sua exemplaridade sejam replicáveis, podem subsidiar políticas públicas e mudanças qualitativas no ensino e na gestão escolar. A metodologia sócio-antropológica que permita comparabilidade enquanto se apreendem dos fatores distintivos e a especificidade de cada processo e seu contexto é indicada; há exemplos de tipos de mudanças que podem ser realizadas em situações educativas e aspectos ou indicadores a serem considerados nos estudos de casos sobre inovações no campo da escolarização e da sua gestão. Avalia que há ainda uma indefinição quanto ao conceito de inovação no campo da educação, apesar da crescente reflexão e debate sobre o tema e que os principais desafios são superar a visão etnocêntrica, valorizando a diversidade das práticas e entendendo os problemas e as soluções no contexto da situação pesquisada, associar o qualitativo e o quantitativo, reforçando a significação para os atores envolvidos – ou seja, a forma de avaliar o significado das inovações e o próprio conceito de inovação.

THE CHALLENGES OF INNOVATING IN THE EDUCATIONAL MANAGEMENT

Pedro Jacobi

The text emphasizes the importance of the record of innovating experiences in the scope of the educational systems and, specifically, in the educational management. It points out that the case studies, which gather, analyze and disseminate information on experiments and educational innovations that by its exemplarity are replicable, may assist the public policies and the qualitative changes in education and school management. A social and anthropological methodology that allows comparability while apprehending the distinctive factors and the specificity of each process and its context is indicated; there are examples of kinds of changes that can be made in educational situations and aspects or indicators to be considered in the case studies on innovations in the field of education and its management. The text states that there is still a definition regarding the concept of innovation in the field of education, despite the growing reflection and debate about the theme. The main challenges are: to overcome the ethnocentric vision, valuing the diversity of practices and understanding the problems e solutions in the context of the researched situation; to associate the qualitative and the quantitative, reinforcing the significance for the involved actors – that is, how to assess the meaning of the innovations and the concept of innovation itself.

Key words: Educational management. Innovation in education. Educational policy. Brazil.

LOS DESAFIOS DE INNOVAR EN LA GESTIÓN EDUCATIVA

Pedro Jacobi

Enfatiza la importancia del registro de experiencias innovadoras en el ámbito de los sistemas educacionales y, en particular, de la gestión educativa. Destaca que los estudios de caso, que captan, analizan y diseminan informaciones sobre experimentos e innovaciones educacionales que por su ejemplo sean reaplicables, pueden subsidiar políticas públicas y cambios cualitativos en la enseñanza y en la gestión escolar. La metodología socio-antropológica que permite comparabilidad mientras se aprenden de los factores distintivos y la especificidad de cada proceso y su contexto es indicada; hay ejemplos de tipos de cambios que pueden ser realizadas en situaciones educativas y aspectos, o indicadores, a ser considerados en los estudios de casos sobre innovaciones en el campo de la escolarización y de su gestión, evalúa que todavía hay una indefinición en relación al concepto de innovación en el campo de la educación, a pesar de la creciente reflexión y debate sobre el tema y que los principales desafíos son superar la visión etnocéntrica, valorizando la diversidad de las prácticas y entendiendo los problemas y las soluciones en el contexto de la situación investigada, asociar lo cualitativo y lo cuantitativo, reforzando la significación para los actores envueltos, o sea, la forma de evaluar el significado de las innovaciones y el propio concepto de innovación.

*CONSELHO DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE:
coadjuvante ou co-gestor da política educacional?*

Marcione Maria Bandim Vasconcelos

Apresenta resultados parciais de uma pesquisa proposta para averiguar a contribuição do Conselho Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da cidade do Recife -COMDICA à democratização da gestão da política educacional, caracterizando-o, por conseguinte, como seu coadjuvante ou co-gestor. Para tanto, discute a emergência dos conselhos como instâncias institucionalizadas de participação social e apresenta o modo de concretização dessa participação, tomando como horizonte a democracia semidireta e a ingerência da sociedade civil na gestão das políticas públicas, da formulação às decisões fundamentais, especialmente no que concerne aos programas voltados à educação do público infanto-juvenil.

*THE BOARD FOR THE RIGHTS OF CHILDREN AND ADOLESCENTS:
cooperator or co-manager in the educational policy?*

Marcione Maria Bandim Vasconcelos

The text presents partial results of a research that was proposed to check the contribution of the Recife City Council of Promotion and Defense of the Children and Adolescent's Rights – COMDICA – to the democratization or the educational policy's management, thus describing it as its cooperator or co-manager. For such, it discusses the arise of the councils as institutionalized instances for social participation and shows how to make that participation real, aiming at the semi-direct democracy and the interference of the civil society in the management of the public policies, from the formulation to the essential decisions regarding, specially, the education programs for children and adolescents.

Key words: Children's rights. Social participation. Education management. Educational policy - Recife.

*CONSEJO DE DERECHOS DEL NIÑO Y DEL ADOLESCENTE:
¿coadyuvante o cogestor de la política educacional?*

Marcione Maria Bandim Vasconcelos

Presenta resultados parciales de una investigación que propone averiguar la contribución del Consejo Municipal de Promoción y Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente en la ciudad de Recife - COMDICA a la democratización de la gestión de la política educacional, caracterizándolo, por consiguiente, como su coadyuvante o cogestor. Por lo tanto, discute la emergencia de los consejos como instancias institucionalizadas de participación social y presenta el modo de concretización de esa participación, tomando como horizonte la democracia semidirecta y la intervención de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas, de la formulación de las decisiones fundamentales, especialmente en lo que concierne a los programas inclinados a la educación del público infantil y juvenil.

GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: uma análise da prática

Doralice Marques de Araújo Cerqueira, Katia Siqueira de Freitas

A administração da escola pública brasileira tem-se caracterizado pela centralização, verticalização e improvisação de ações que, ao longo da história, têm debilitado as escolas e produzido o fracasso escolar, anulando, na prática, a universalização do acesso. Contudo, as transformações ocorridas na sociedade e na escola nos 20 últimos anos, exigem formas democráticas de administração. Assim, diante da necessidade de mudança na organização e no funcionamento da escola, a questão da democratização da gestão tornou-se formalmente uma determinação legal expressa em textos como a Constituição Federal de 1988, as Constituições estaduais e, mais recentemente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, passando a incorporar a agenda de trabalho das Secretarias de Educação. A pesquisa em andamento analisa a prática da gestão em escolas públicas da rede estadual de Salvador, buscando identificar características padrões que definam o tipo de gestão desenvolvido nas escolas, bem como mudanças quali-quantitativas ocorridas nos processos administrativo e pedagógico, desde a implantação do Colegiado Escolar em 1997.

PUBLIC SCHOOL MANAGEMENT: analyzing the practice

Doralice Marques de Araújo Cerqueira, Katia Siqueira de Freitas

The management of the Brazilian public schools is characterized by centralization, verticality and improvisation of actions that, throughout history, have debilitated schools and produced educational failure, nullifying the universal access to schools. Nevertheless, the social and educational changes occurred in the last 20 years demand democratic models of administration. Thus, in the face of the need of change in the organization and in the functioning of the school, the issue of management democratization became a formal, legal determination, expressed in texts like the Federal Constitution of 1988, the State Constitutions and, more recently, the Law of Directives and Basis of National Education, incorporating the agenda of the Education Secretaries. The research in course analyzes the management practices in the State public schools in Salvador, seeking to identify pattern characteristics that define the kind of management developed in schools, as well as the qualitative and quantitative changes occurred in the administrative and pedagogical processes, since the establishment of the School Collegiate in 1997.

Key words: Public education. Democratic management. School management - Brazil.

GESTIÓN DE LA ESCUELA PÚBLICA: un análisis de la práctica

Doralice Marques de Araújo Cerqueira, Katia Siqueira de Freitas

La administración de la escuela pública brasileña se ha caracterizado por la centralización, verticalización e improvisación de acciones que, a lo largo de la historia, han debilitado las escuelas y han producido el fracaso escolar anulando, en la práctica, la universalización del acceso. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en la sociedad y en la escuela en los 20 últimos años, exigen formas democráticas de administración. Así, delante de la necesidad de cambio en la organización y en el funcionamiento de la escuela, el problema de la democratización de la gestión se tornó formalmente una determinación legal expresada en textos como la Constitución Federal de 1988, las Constituciones estatales y más recientemente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, pasando a incorporar la agenda de trabajo de las Secretarías de Educación. La investigación en curso analiza la práctica de la gestión en escuelas públicas de la red estadual de Salvador, buscando identificar características padrones que definan el tipo de gestión desarrollada en las escuelas, bien como cambios cualitativos y cuantitativos ocurridos en los procesos administrativo y pedagógico, desde la implantación del Colegiado Escolar en 1997.

ELEIÇÃO DE DIRETORES – uma mudança na cultura escolar

Sílvia Helena Vieira Cruz, Maurício Holanda Maia e Sofia Lerche Vieira

Relato de pesquisa sobre os efeitos da eleição de diretores escolares, instituída no sistema de ensino do estado do Ceará. A investigação baseou-se em revisão da literatura, análise de documentos e entrevistas e coleta de dados junto a 30 escolas localizadas em 5 distintas regiões do estado, realizadas ao final de 1998. Após situar a eleição de diretores escolares como uma alternativa no processo de democratização, no Brasil e na América Latina, o artigo faz enquadramento legal da matéria e destaca as principais considerações que a literatura apresenta sobre as experiências já analisadas e sobre as implicações político-culturais desta inovação político-administrativa nos sistemas educacionais. Da escuta junto àqueles que constroem cotidianamente a cultura escolar, são apontadas doze lições aprendidas sobre os processos de gestão democrática que poderão ser interessantes ao debate sobre políticas públicas de educação. A observação conclusiva é de que tal inovação – a eleição dos diretores pela comunidade de pais, alunos, professores e funcionários – foi uma iniciativa do governo e pouco preparada, não foi uma demanda da base escolar, apesar de fazer parte da pauta reivindicatória de várias organizações de educadores. Não obstante, é provável que não tenha escapado aos partícipes do processo que o Estado está, com esta medida, abrindo mão de um privilégio, o da indicação aos cargos, para compartilhar poder com a comunidade – inclusive sobre o alcance dos ditos objetivos desta iniciativa.

THE ELECTION OF PRINCIPALS – a change in the school culture

Sílvia Helena Vieira Cruz, Maurício Holanda Maia e Sofia Lerche Vieira

This is a report on the effects of the election of school principals, established in the school system of Ceará state. The investigation was based in the literature revision, the analysis of documents and interviews and data collected in 30 schools from five distinct state areas, in the end of 1998. After placing the election of school principals as an alternative in the democratization process, in Brazil and Latin America, the article presents the legal issues and emphasizes the main considerations presented by literature on the analyzed experiences and on the political and cultural implications of such political and administrative innovation in the educational systems. Listening to those who daily build the school culture, it points out 12 lessons learned about the processes of democratic management which can be interesting to the debate on public educational policies. The conclusive observation is that such innovation – the election of principals by parents, students and staff – was an unprepared initiative from the government; it was not a demand from the community, despite being part of the claims of many organizations of educators. Nonetheless, the participants of the process are likely to have missed that with such measure, the State is giving up a privilege – that of indicating people for different positions – to share the power with the community – including the reach of the objectives of this initiative.

Key words: Election of principals. Public school. Democratic management. Educational policy - Ceará.

ELECCIÓN DE DIRECTORES: un cambio en la cultura escolar

Sílvia Helena Vieira Cruz, Maurício Holanda Maia, Sofia Lerche Vieira

Relato de investigaciones sobre los efectos de la elección de directores escolares, instituída en el sistema de enseñanza del Estado de Ceará. La investigación se fundamentó en una revisión de literatura, análisis de documentos y entrevistas y levantamiento de datos junto a 30 escuelas localizadas en 5 distintas regiones del estado, realizadas al final de 1998. Después de situar la elección de directores escolares como una alternativa en el proceso de democratización, en Brasil y en América Latina, el artículo hace un encuadramiento legal de la materia y destaca las principales consideraciones que la literatura presenta sobre las experiencias ya analizadas y sobre las implicaciones político-culturales de esta innovación político-administrativa en los sistemas educacionales. De lo escuchado, junto a aquellos que construyen cotidianamente la cultura escolar, son apuntadas doze lecciones aprendidas sobre los procesos de gestión democrática que podrán ser interesantes al debate sobre políticas públicas de educación. La observación conclusiva es de que tal innovación – la elección de los directores por la comunidad de padres, alumnos, profesores y funcionarios – fue una iniciativa del gobierno y poco preparada, no fue una demanda de la base escolar, a pesar de hacer parte de la pauta reivindicatoria de varias organizaciones de educadores. No obstante, es probable que no haya huido a los participantes del proceso que el Estado está, con esta medida, dejando de lado un privilegio, el de la indicación a los cargos, para compartir poder con la comunidad – inclusive sobre el alcance de dichos objetivos de esta iniciativa.

GESTÃO DA ESCOLA: UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA
– *superando conflitos e rompendo com a rotina burocrática*

Sueli Azevedo de Souza da Cunha Lima

Trata da gestão da escola, considerando seu objetivo maior que é o ensino de qualidade, salientando que a instituição precisa ser melhor estudada no plano de suas relações horizontais com a comunidade e outras instituições e do conjunto de seus aspectos físicos, humanos e de gerenciamento. O significado político e pedagógico da qualidade do ensino e da autonomia escolar, bem como a formação e condições de trabalho dos professores são comentados com suporte em literatura e exemplos da situação brasileira e local. Conclui salientando que a organização escolar tem de ser competente pedagogicamente e que, para tal, precisa de corpo docente com capacidade de pensar e agir, participando das decisões, com responsabilidades compartilhadas. Isto implica em mudança de mentalidade na gestão de escolas, no sentido de valorizar os profissionais e as práticas pedagógicas na construção de melhor relação com a comunidade de uma verdadeira identidade da instituição escolar.

SCHOOL MANAGEMENT: COLLECTIVE WORK
– *overcoming conflicts and breaking the bureaucratic routine*

Sueli Azevedo de Souza da Cunha Lima

The author treats school management, considering its main objective, which is quality in education, pointing out that the institution needs to be better studied in relation to both its horizontal relations with the community and other institutions, and to the set of physical, human and managerial aspects. The political and pedagogical meaning of quality of education and school autonomy, as well as the teachers education and work conditions are commented on the basis of the literature and examples found in Brazilian and local situations. It concludes by pointing out that the school organization has to be pedagogically competent and that for this purpose, it needs a teaching staff that is able to think and act, participating in decision making, with shared responsibilities. That implies a change of mentality as far as school management is concerned, in a sense of valuing the professionals and the pedagogical practices in the construction of a better relationship with the community and a true identity of the school institution.

Key words: School management. Democratic management. School-community relationship. Valuing teachers. School administration - Brazil.

GESTIÓN DE LA ESCUELA: UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA
– *superando conflictos y rompiendo con la rutina burocrática*

Sueli Azevedo de Souza da Cunha Lima

Trata de la gestión de la escuela, considerando su objetivo mayor que es la enseñanza de calidad, salientando que la institución necesita ser mejor estudiada en el plano de sus relaciones horizontales con la comunidad y otras instituciones y del conjunto de sus aspectos físicos, humanos y de gerenciamento. El significado político y pedagógico de la calidad de la enseñanza y de la autonomía escolar, bien como la formación y condiciones de trabajo de los profesores son comentados apoyandose en literatura y ejemplos de la situación brasileña y local. Concluye salientando que la organización escolar ha de ser competente pedagogicamente y que, para tal, necesita de un cuerpo docente con capacidad de pensar y actuar, participando de las decisiones, con responsabilidades compartidas. Esto implica en cambio de mentalidad en la gestión de las escuelas, en el sentido de valorizar los profesionales y las prácticas pedagógicas en la construcción de mejor relación con la comunidad de una verdadera identidad de la institución escolar.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A ESCOLA CIDADÃ

Jane Rangel Alves Barbosa

O artigo se propõe a analisar as tendências atuais da Administração da Educação a partir das exigências da modernidade. Parte de uma rápida consideração sobre a Administração Pública da Escola, passando à interpretação da Escola como expressão concreta do Projeto Político-Pedagógico do coletivo dos educadores e local da construção de sua identidade e do educador. Discute a Administração Pública e a Escola dentro de uma visão dinâmica em que se valorizam os conflitos e as tensões como princípios da democracia.

PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CITIZEN SCHOOL

Jane Rangel Alves Barbosa

The purpose of the article is to analyze the current trends in School Administration from the perspective of the modern requirements. It starts with a brief consideration over the Public School Administration going on to the interpretation of the School as a concrete expression of the Political and Pedagogical Project of the group of educators and place of construction of its identity and that of the educator. It discusses Public Administration and the School from a dynamic point of view in which conflicts and tensions as democratic principles are valued.

Key words: School administration. Public administration. Citizen school..

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA ESCUELA CIUDADANA

Jane Rangel Alves Barbosa

El artículo se propone analizar las tendencias actuales de la Administración de la Educación a partir de las exigencias de la modernidad. Parte de una rápida consideración sobre la Administración Pública de la Escuela, pasando la interpretación de la Escuela como expresión concreta del Proyecto Político-Pedagógico del colectivo de los educadores y local de la construcción de su identidad y del educador. Discute la Administración Pública y la Escuela dentro de una visión dinámica en que se valorizan los conflictos y las tensiones como principios de la democracia.

**A ADMINISTRAÇÃO EDUCACIONAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
retrospectiva de duas décadas na Universidade de Aveiro**

Jorge Adelino Costa

A Universidade de Aveiro é uma das "universidades (públicas) novas" de Portugal e tem, desde sua criação, apostado nos cursos de formação de professores, em nível de graduação e pós-graduação para a formação inicial de professores e de educadores, além de outros processos de formação contínua. A administração educacional, enquanto área curricular interdisciplinar, é parte deste conjunto de ofertas. O artigo apresenta detalhamento da estrutura curricular nesta área de estudos, nos diversos cursos e níveis, inclusive em perspectiva histórica, e comenta suas principais influências e tendências disciplinares e teórico-metodológicas. Salienta o autor as atuais críticas à proliferação de cursos de formação pós-graduada em administração educacional nos anos noventa, decorrente de reforma da organização e administração escolar que exigiu formação especializada para a gestão de escolas, e a reação ao discurso gerencialista do Ministério da Educação. Por fim, registra que, neste ambiente, a área de administração educacional encontra sua maturidade, alcançando um quadro teórico-conceitual de base, bibliografia de suporte contextualizada e um corpo de docentes do ensino superior mais especializado.

**THE EDUCATIONAL MANAGEMENT IN THE TEACHER'S TRAINING:
A retrospect of two decades in the University of Aveiro**

Jorge Adelino Costa

The University of Aveiro is one of the "new public universities" in Portugal and has, from its foundation, believed in the "efficacy" of the teachers' education courses, both at undergraduate and graduate levels, for the teachers and educators' formative years besides other continual formative processes. The educational administration, as a curricular and interdisciplinary area, is part of this set of offers. The article presents detailing of the curricular structure in this area of studies, in the several courses and levels, including historical perspective, and comments on the main disciplinary, as well as theoretical and methodological influences and tendencies. The author points out the current criticism in relation to the proliferation of graduate courses in school administration in the 1990's as a consequence of the organization and school administration reform that required specialized education for the school management, and the reaction to the Ministry of Education's managerial discourse. Finally, the author states that, in this environment the school administration area finds its maturity, reaching a basic theoretical and conceptual setting, supporting contextualized bibliography and a more specialized body of higher education professors.

Key words: Educational management. Teacher training. Higher education. Continual education. University of Aveiro.

**LA ADMINISTRACIÓN EDUCACIONAL Y LA FORMACIÓN DE PROFESORES:
retrospectiva de dos décadas en la Universidad de Aveiro**

Jorge Adelino Costa

La Universidad de Aveiro es una de las "universidades (públicas) nuevas" de Portugal y, desde su creación, ha depositado confianza en los cursos de formación de profesores, en nivel de gradación y posgraduación para la formación inicial de profesores y de educadores, además de otros procesos de formación continua. La administración educacional, en cuanto área curricular interdisciplinar, es parte de este conjunto de ofertas. El artículo presenta detalles de la estructura curricular en esta área de estudios, en los diversos cursos y niveles, inclusive en perspectiva histórica, y comenta sus principales influencias y tendencias disciplinares y teórico-metodológicas. Salienta el autor las actuales críticas a la proliferación de cursos de formación posgraduada en administración educacional en los años noventa, fruto de la reforma de la organización y administración escolar que exigió formación especializada para la gestión de escuelas, y la reacción al discurso gerencialista del Ministério da Educação. Finalmente, registra que, en este ambiente, la área de administración educacional encuentra su madurez, alcanzando un cuadro teórico-conceptual de base, bibliografía de soporte contextualizada y un cuerpo de docentes de enseñanza superior más especializado.

AUTORES

DORALICE MARQUES DE ARAÚJO CERQUEIRA: Mestranda no Núcleo Temático Gestão em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia

IGNEZ MARTINS TOLLINI: Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

JANE RANGEL ALVES BARBOSA: Universidade Castelo Branco; Faculdade de Educação de Teresópolis; e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

JORGE ADELINO COSTA: Professor da Universidade de Aveiro, Portugal.

KATIA SIQUEIRA DE FREITAS: Ph.D. em Educação. Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia; atualmente Vice-Coordenadora do Programa de Pós-Graduação e Coordenadora do Núcleo Temático Gestão em Educação.

MARCIONE MARIA BANDIM VASCONCELOS: Universidade Federal de Pernambuco.

MARIA DE FATIMA FELIX ROSAR: Professora da Universidade federal do Maranhão.

MARIA LUCIA DE ABRANTES FORTUNA: Doutora em Educação; Professora da Faculdade de Formação de Professores da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

MAURÍCIO HOLANDA MAIA: Universidade Federal do Ceará

NORA RUT KRAWCZYK: Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PEDRO JACOBI: Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

SÍLVIA HELENA VIEIRA CRUZ: Universidade Federal do Ceará

SOFIA LERCHE VIEIRA: Professora Titular da Universidade Estadual do Ceará

SUELI AZEVEDO DE SOUZA DA CUNHA LIMA: Professora da Universidade Católica de Goiás.

INSTRUÇÕES AOS COLABORADORES

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola, e estimula e agradece antecipadamente o envio de artigos, colaborações e material para qualquer uma de suas seções. Os originais devem versar sobre temas pertinentes à política e à administração da educação em geral, ou sobre políticas públicas e institucionais de educação, planejamento da educação, gestão de sistemas, instituições e processos de educação, e avaliação de políticas educacionais ou de instituições educativas.

Os trabalhos devem ser remetidos às editoras da RBPAE e serão recebidos com o entendimento de que a ANPAE terá o direito de publicá-los com exclusividade. Caso se enquadrem no escopo e padrões editoriais da Revista, serão encaminhados a consultores ou especialistas para avaliação, recomendações ou solicitações de atualização ou modificação. Os nomes dos autores dos textos a serem avaliados não serão do conhecimento dos avaliadores, nem os dos avaliadores serão informados aos autores (blind review). Para serem publicados, os originais poderão sofrer alterações de natureza editorial.

Instruções especiais para o envio de artigos

Os originais devem ser digitados em espaço duplo. Solicita-se o envio do texto também em disquete, em programa compatível com o padrão PC-IBM.

Os textos devem ser acompanhados de resumos de cerca de 10 linhas em português e, se possível, em inglês e em espanhol, e de, no máximo, cinco palavras-chave.

As notas devem ser numeradas, sintéticas e apresentadas ao final do trabalho.

As referências bibliográficas devem ser indicadas no fim do artigo, depois das notas, e obedecer aos seguintes formatos básicos:

1. Livro: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título (em *itálico* ou sublinhado) e subtítulo, se houver. Edição (indicar só se não for a primeira, antes de ed.). Local de publicação: editora, ano de publicação e número da página (indicar apenas se necessário, antes de p.).

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Educação no Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

2. Artigo: Último sobrenome (em CAIXA ALTA) e nome do autor. Título. Nome do periódico (em *itálico* ou sublinhado). Local da publicação: organização responsável pelo periódico, volume (indicar depois de v.), número (indicar depois de n.), número das páginas inicial e final (indicar depois de p.) e dia, mês e ano da publicação.

Exemplo: TEIXEIRA, Anísio. Natureza e função da administração escolar. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Rio de Janeiro: ANPAE, v. 13, n. 2, p. 273-278, jul./dez.97.

As tabelas, gráficos, ilustrações etc. devem ser acompanhados dos respectivos títulos e legendas. Solicita-se que venham separados do texto, com a indicação das localizações desejáveis em cada caso para efeito de publicação.

Junto com o material enviado, o autor deve encaminhar as seguintes informações: atual cargo ou função, instituição a que está vinculado, titulação acadêmica e endereço, telefone, fax e e-mail para contato.