

Gestão Educacional e  
Qualidade Social da Educação



Ana Maria de Carvalho Luz (Org.)  
Adélia Luiza Portela  
Dilza Maria Andrade Atta  
Ricardo Chaves de Rezende Martins  
Tércio Rios de Jesus

# Gestão Educacional e Qualidade Social da Educação



Salvador - Bahia  
2007

Este livro é editado sob a responsabilidade do Programa de Formação Continuada de Gestores de Educação Básica (Proged) e do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP/UFBA).  
Financiado com os recursos do Ministério da Educação.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida desde que citada a fonte.

Capa e Diagramação  
Helene Monteiro de Castro Lima

Produção Editorial  
Ana Maria de Carvalho Luz  
Helene Monteiro de Castro Lima

Normatização  
José Raimundo Paim de Almeida

Equipe da ação 1 do Proged -  
Formação Continuada de Gestores  
Ana Maria de Carvalho Luz  
Anuska A. S. Silva  
Bela Szaniecki P. Serpa  
Érica B. da Silva  
Gilmara C. Conceição  
Renata L. Bastos  
Tércio Rios de Jesus

Revisão  
Ana Maria de Carvalho Luz

Impressão  
Gráfica Legal

Gestão educacional e qualidade social da educação / Organizadora Ana Maria de Carvalho Luz; autores, Adélia Luiza Portela... [et al] -Salvador:ISP/UFBA, 2007.

120p. ; 21cm.

ISBN 978-85- 99674-10-9

1. Gestão Educacional 2. Qualidade Social da educação I. Luz, Ana Maria de Carvalho. II.Título.

CDU 371.207

## Apresentação

É cada vez mais freqüente o uso da expressão “desafios”, quando se trata de gestão educacional, nos vários âmbitos em que ela se realiza. Na verdade, esse uso traduz a sensação que se apodera de todos que lidam com questões educacionais nos novos tempos do pensar a educação brasileira, a partir da Constituição de 1988.

Na verdade, o desafio maior é a materialização do ideário educacional presente na Carta Magna, traduzido na legislação subsequente, fazendo-o chegar – num país de dimensões continentais e portador de uma dívida social que compromete o seu futuro – à ponta mais longínqua de um macro sistema educacional: a escola. E, nela, consiga atingir o ofício dos que conduzem o cotidiano de um trabalho pedagógico cujo objetivo maior se perde diante das condições em que esse trabalho se realiza e frente a um contingente de crianças e jovens que têm nela talvez a sua única chance de superação das condições adversas do ambiente em que vivem e de construção de uma esperança de cidadania plena.

O desafio atual dos educadores de instituir uma escola de qualidade passa por várias questões. A primeira delas é a materialização de procedimentos que superem a cultura histórica de centralização e autoritarismo, na construção de uma escola pública efetivamente democrática. Para isso, é preciso pôr na mesa a questão do compromisso político a ser construído pelos educadores no “chão da escola”, de modo a privilegiar a responsabilidade coletiva, a transparência e a construção de um ambiente favorável à aprendizagem de todos que a constituem: educadores e educandos. Esse compromisso implica levantar a

questão de uma competência técnica, que não se esgota na formação inicial dos educadores, mas é construída através da reflexão sobre o seu fazer concreto no contexto em que ele se realiza, na interação com os seus pares e num acesso privilegiado a informações que realimentem a sua prática. Essas não são questões estanques, mas imbricadas numa totalidade que é preciso desvendar quando se trata da formação de gestores educacionais.

Essas questões estiveram presentes na constituição deste modesto volume, cujo destino, espera-se, é o de chegar às mãos não apenas dos responsáveis pela definição de políticas de formação de gestores, mas, sobretudo, aos próprios profissionais da educação que têm nas mãos a gestão de uma unidade escolar ou de uma secretaria de educação. As experiências do PRADEM<sup>1</sup> e do PROGED<sup>2</sup>, de contato efetivo com equipes gestoras de unidades escolares, em atividades de apoio técnico, eventos e cursos de formação continuada, têm permitido identificar e refletir sobre algumas questões relativas à gestão educacional, contempladas nos textos que constituem esta publicação.

Assim, a primeira parte deste volume resgata um texto publicado em 2003 pelo PRADEM, em tiragem restrita e disponibilizado na home page do programa, cuja atualidade é indiscutível. Trata-se do texto *A gestão da educação escolar hoje: o desafio do pedagógico*, das professoras *Adélia Luiza Portela e Dilza Maria Andrade Atta*, que possibilita um prazeroso passeio na história da educação brasileira e permite revisitar questões conceituais relevantes para a ressignificação da escola hoje. A partir de referências históricas, as autoras caracterizam uma gestão democrática, as relações entre escola e sociedade, o papel do diretor como liderança pedagógica, nessa nova escola onde o pedagógico é axial, além de apresentar indicadores de qualidade da gestão escolar. Quanto a esse último aspecto, ressaltam as autoras a importância do estilo de gestão, do clima de trabalho no ambiente escolar, dos processos participativos, da avaliação, da composição curricular e das formas de organização do tempo e do espaço escolar, dentre outros, o que certamente contribui para uma visão mais clara do processo de gestão democrática.

1. Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal, do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP/UFBA.

2. Programa de Formação Continuada de Gestores da Educação Básica, do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público - ISP/UFBA, integrante da REDE SEB/MEC.

A seguir, na segunda parte, efetiva-se um resgate de um texto também publicado pelo PRADEM e que trata da questão da autonomia da escola: *Sobre autonomia escolar: algumas questões e muitos desafios*. Nele, o professor Ricardo Chaves de Rezende Martins volta o olhar para questões cruciais sobre a autonomia das escolas, no âmbito pedagógico, administrativo e financeiro, enfatizando o que significa, no concreto, a autonomia da escola, articulada a uma gestão democrática.

Finalmente, na terceira parte deste volume, apresenta-se o texto *Gestão para a qualidade da educação e da escola* de Tércio Rios de Jesus, em que o autor elege a aprendizagem como o foco da gestão em sistemas educacionais e em unidades escolares. Assim, o autor focaliza a aprendizagem como objeto de trabalho do gestor, quando se pretende atingir uma gestão de qualidade, a relação entre cultura organizacional da escola e aprendizagem, destacando que *“a importância maior dos processos de planejamento e avaliação consiste nas suas possibilidades, quando levados a sério, de garantir uma melhor organização e gestão, assegurando à escola a qualidade do trabalho que desenvolve e o cumprimento da sua função social.”*

Destinados a educadores de um modo geral e aos gestores educacionais que atuam nos âmbitos de secretarias de educação e de unidades escolares, os textos aqui apresentados, mais do que indicar respostas para os desafios supramencionados, intentam provocar um olhar crítico e reflexivo sobre questões cujas respostas têm de ser construídas nos espaços concretos em que realiza a educação escolar.

Com esta publicação, mais uma vez, o PROGED – como programa de extensão da UFBA vinculado à REDE SEB/MEC – busca cumprir o seu papel de contribuir no fortalecimento do compromisso da Universidade Federal da Bahia com a melhoria da educação pública, produzindo e disponibilizando conhecimento nessa área.

**Ana Maria de Carvalho Luz<sup>3</sup>**

3. Coordenadora da Ação I do PROGED. (oferta de cursos de formação continuada de gestores da educação básica) e organizadora desta edição.



# Sumário

## PRIMEIRA PARTE

<b>A GESTÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR HOJE: O DESAFIO DO PEDAGÓGICO</b>	<b>11</b>
<i>Adélia Luiza Portela</i>	
<i>Dilza Maria Andrade Atta</i>	
<b>1. A GESTÃO FAZ A DIFERENÇA</b>	<b>13</b>
1.1 - Introdução	13
1.2 - A gestão que faz a diferença	14
1.3 - Apresentando uma concepção de gestão	15
<b>2. A EDUCAÇÃO ESCOLAR: DE ONDE VEM? PARA ONDE VAI?</b>	<b>19</b>
2.1 - Introdução	19
2.2 - A origem da escola no mundo ocidental	21
2.3 - A escola pública no Brasil.	25
2.4 - O momento atual da escola pública no Brasil.	33
<b>3. O PEDAGÓGICO: FOCO CENTRAL DA GESTÃO ESCOLAR</b>	<b>36</b>
3.1- Introdução	36
3.2 - O diretor da escola como líder pedagógico	37
3.3 - A definição de responsabilidades: ponto crucial da gestão	40
3.4 - Algumas condições básicas para o desenvolvimento de uma gestão cujo foco é o sucesso dos alunos	41
<b>4. INDICADORES DE QUALIDADE DA ESCOLA: BASE PARA A CONSTRUÇÃO DE CRITÉRIOS ORIENTADORES DA GESTÃO ESCOLAR</b>	<b>45</b>
4.1 - Tipo de gestão da escola	47
4.2 - Clima de trabalho	48
4.3 - Apoio das autoridades	48

4.4 - Participação da comunidade	49
4.5 - Composição e dinâmica curricular	50
4.6 - Professores qualificados	50
4.7 - Formas de utilização do tempo	51
4.8 - A organização do espaço escolar	52
4.9 - Formas de avaliação	53
4.10 - Reconhecimento público	54

## SEGUNDA PARTE

<b>SOBRE AUTONOMIA ESCOLAR: ALGUMAS QUESTÕES E MUITOS DESAFIOS</b>	<b>55</b>
<i>Ricardo Chaves de Rezende Martins</i>	

Introdução	57
1. Quem deve assegurar a autonomia das escolas?	58
2. Que significa assegurar a autonomia das escolas?	59
3. Que é gestão democrática do ensino público?	59
4. E como a autonomia se relaciona com a gestão democrática da escola?	61
5. Afinal de contas, por que graus progressivos de autonomia?	61
6. E em que se exerce a autonomia escolar?	62
7. Que é a autonomia pedagógica da escola?	63
8. É possível alguma autonomia na área da gestão de pessoal?	66
9. Existe autonomia na gestão de recursos materiais?	69
10. E a autonomia financeira, é para valer?	73

## TERCEIRA PARTE

<b>GESTÃO PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA</b>	<b>79</b>
<i>Tércio Rios de Jesus</i>	

1. Perspectivas postas para uma educação de qualidade	81
2. Gestão para a qualidade: o papel do órgão gestor da educação	86
3. Qualidade social da educação e gestão escolar	94
4. Relação entre cultura organizacional da escola e aprendizagem	98
5. O planejamento e a avaliação da escola: processos facilitadores do padrão de gestão com foco no pedagógico.	101
6. Organização e gestão escolar: o quê e por que avaliar	109
7. De que forma o planejamento escolar se realiza?	112

Primeira Parte

## A GESTÃO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR HOJE: O DESAFIO DO PEDAGÓGICO<sup>4</sup>

*Adélia Luiza Portela<sup>5</sup>*

*Dilza Maria Andrade Atta<sup>6</sup>*

<sup>4</sup> Este texto foi elaborado, originalmente, por solicitação do FUNDESCOLA/MEC, tendo sido posteriormente ampliado pelas suas autoras e usado nos cursos de Formação de Equipes de Apoio Pedagógico ao Trabalho Docente realizados pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal – PRADEM. Posteriormente, foi publicado pelo PRADEM, na Série Documentos 1. Gestão Escolar (2003).

<sup>5</sup> Adélia Luiza Portela é professora aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e foi coordenadora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal - PRADEM (2001-2005)

<sup>6</sup> Dilza Maria Andrade Atta é professora aposentada da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e consultora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal - PRADEM



# 1. A gestão faz a diferença

*A construção de uma prática que dê resposta aos novos ideais e traga solução para alguns dos problemas colocados é uma construção coletiva na qual diferentes ações individuais devem comprometer-se. A prática é algo necessariamente compartilhado que não pode ser abrangida por individualidades.*

*J. Gimeno Sacristan*

## 1.1- Introdução

Em entrevista realizada com professores de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental, no Nordeste, um dos depoimentos que mais chamaram a atenção foi:

*“Trabalho em duas realidades diferentes, porque trabalho um turno em uma escola e, no outro turno, em outra. Em uma, tudo é muito desorganizado, não há nem material para se trabalhar com os alunos. Na outra, os alunos são olhados com muito carinho, a escola é organizada, limpa e bonita e nela eu me sinto muito bem”. (Depoimento de uma professora que trabalha em duas escolas públicas).*

O que faz a diferença entre uma e outra escola? O trabalho<sup>7</sup> de onde foi extraída essa fala indica, também, que as escolas às quais se refere a professora são ambas públicas, municipais, situadas em zona urbana, de médio porte e que funcionam em condições semelhantes. Se estão vinculadas a uma mesma Secretaria Municipal de Educação, da qual certamente recebem o mesmo apoio, o que faz a diferença entre ambas? Não será o

7. PORTELA, Adélia & ATTA, Dilza. Análise das entrevistas realizadas com professores de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do Ensino Fundamental para avaliar cursos de capacitação de professores oferecidos pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Documento de sistematização de dados qualitativos. Salvador, 1998 (mimeo).

tipo de gestão desenvolvido nas escolas um dos principais responsáveis por essa diferença?

A gestão escolar é largamente reconhecida, hoje, como um dos elementos determinantes do desempenho de uma escola, o que, por sua vez, é expresso pelo sucesso alcançado, ou não, por seus alunos. Até bem pouco tempo, esse reconhecimento ficava limitado aos resultados de pesquisas realizadas sobre o tema e divulgados nos meios educacionais. Nos anos 90, a ênfase na gestão escolar tornou-se um dos itens básicos das agendas das políticas nacionais e internacionais de educação, merecendo destaque em inúmeros documentos resultantes de debates de caráter mundial<sup>8</sup>. A tal ponto se estabeleceu uma preocupação em torno desse tema, que os jornais de circulação diária já passam a apresentar reportagens com experiências bem sucedidas de gestão escolar, indicando que tal assunto vai ultrapassando o círculo dos educadores para alcançar a comunidade em geral, a exemplo da reportagem Ação conjunta de diretores e pais faz a diferença na escola, da Folha de São Paulo de 28/02/2000, entre outras.

## 1.2 - A gestão que faz a diferença

O que caracteriza a gestão que faz a diferença?

O tipo de gestão a ser adotado, no âmbito da educação pública brasileira, é, por imposição legal, o democrático. O artigo 206 da Constituição Federal Brasileira, bem como o artigo 3º inciso VIII da LDB assim o determinam. Essa determinação tem uma razão de ser. Vem se ampliando, cada vez mais, o consenso, entre os educadores e os decisores de políticas educacionais quanto à importância de se desenvolver uma perspectiva democrática de organização e funcionamento da escola, sobretudo por resultar, da prática democrática, o exercício da autonomia e da participação. A constituição cidadã de 1988 inspira a construção de espaços democráticos na sociedade, entre os quais o da escola. É por isso que a LDB, ao regular a educação escolar pública, a partir do princípio constitucional, determina, no

8. Ver os seguintes documentos: UNICEF. Situação Mundial da Infância 1999. Educação. Brasília: UNICEF, 1999 [e] UNICEF. Situação Mundial da Infância 2000. Educação. Brasília: UNICEF, 2000. [e] UNESCO. Education for All: Achieving the Goal. The Amman Affirmation. Mid-Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All. Amman, Jordan, 16-19 June 1996. [e] Experiências inovadoras/exitosas em administração da educação nas regiões brasileiras: relatório de pesquisa/ Maria Estela Dal Pai Franco e Lauro Carlos Wittmann (coordenadores) Brasília: ANPAE, 1998 120p. - (Série estudos e pesquisas da ANPAE; n. 05). A ANPAE é a Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

seu artigo 15, que "Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica, que os integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público". Mas não há autonomia sem participação, e é por isso que o artigo 14 da mesma lei coloca como princípios da gestão democrática "a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares em conselhos escolares ou equivalentes." Dessa forma, a LDB oferece as condições legais para a construção desse espaço democrático, exigindo a participação dos pais e de todos que integram a comunidade escolar na construção da autonomia da escola. Portanto, a legislação educacional brasileira - alinhada com as tendências e preocupações mundiais que buscam resolver a crise de governabilidade do sistema de ensino - também reconhece a escola "como lugar central de gestão e a comunidade local (em particular os pais dos alunos) como um parceiro essencial na tomada de decisão".<sup>9</sup>

Por outro lado, várias pesquisas realizadas sobre a organização das instituições escolares indicam que "... muitas escolas, particularmente as escolas urbanas com alunos pertencentes a minorias sociais, obtêm níveis muito diferenciados de sucesso escolar, apesar de possuírem recursos semelhantes e de servirem ao mesmo tipo de população estudantil<sup>10</sup>". Entre as variáveis levantadas para explicar essas diferenciações, encontra-se, sempre listada entre as primeiras, a gestão democrática voltada para a qualidade do ensino. As principais vantagens da gestão democrática, segundo esses estudos, são: comprometimento de todos os segmentos com o trabalho da escola; redução das relações manipuladoras; instalação de um clima favorável ao trabalho e à aprendizagem; redução da dependência vertical e ampliação da integração horizontal, pela participação conjunta nas decisões e conseqüente assunção das responsabilidades, alcançando-se a melhoria da qualidade do trabalho escolar.

### **1.3 - Apresentando uma concepção de gestão**

Nesse contexto, o conceito de gestão é compreendido como a coordenação

9. BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. Naura S. C. Ferreira (Org). - São Paulo: Cortez, 1998. P. 13.

10. GOOD, Thomas L. & WEINSTEIN, R. S. As escolas marcam a diferença: evidências críticas e novas perspectivas. In: NÓVOA, António (Coordenador). As Organizações Escolares em Análise. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995, p. 83.

dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e por todos partilhada. Tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa que, por sua vez, passa a ser um dos elementos da gestão. Assim, o foco na escola, a compreensão de que ela se constitui em uma organização específica, com dinâmica própria, e não em um apêndice das secretarias de educação, vem substituindo a perspectiva puramente administrativa pela perspectiva de gestão que envolve os aspectos administrativos, físicos, pedagógicos e sociais. Esse conceito de gestão está vinculado à ênfase na escola como espaço de construção da cidadania, e é por isso que

... a transferência de responsabilidade da gestão para as próprias escolas tornou-se uma das idéias mestras da administração escolar dos dias atuais, não apenas por se constituir numa solução mais democrática, mas, também, porque responde às dificuldades crescentes enfrentadas pelos sistemas de ensino para gerirem um número de escolas que vem ultrapassando sua capacidade de controle.<sup>11</sup>

Observe-se que os autores, com pertinência, referem-se às dificuldades de o sistema atender, satisfatoriamente, a um grande número de unidades escolares, sem os recursos de pessoal, de instrumentos técnicos e até de material necessários. Esse, entretanto, não é o argumento maior que justifica a necessidade de autonomia da escola. O mais importante, nessa questão, é a compreensão de que, se a escola é um espaço de aprendizagem e de exercício da cidadania, ela própria deve dar o exemplo de como essa autonomia se conquista, construindo, a partir de suas características e de sua identidade, a sua proposta de trabalho, inclusive com a nova atribuição do gerenciamento de recursos financeiros, sendo esse último um elemento indispensável para a consecução dos objetivos e metas que a escola deseja alcançar. A descentralização que daí decorre traz, em conseqüência, um efeito positivo nos trabalhos das secretarias de educação, que podem cingir-se às orientações de caráter global que garantam, por seu turno, a unidade necessária ao sistema. Essa descentralização, se bem conduzida, pode, também, levar a uma melhor visualização das responsabilidades seja da secretaria de educação, seja da escola, ultrapassando o imobilismo provocado pela não assunção dos encargos e pelo jogo da transferência de responsabilidades.

11. VELERIEEN, J. & DIAS, J. A Gestão da Escola Fundamental: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. São Paulo: Cortez/UNESCO/MEC, 1992, p. 8.

Considerando essa perspectiva de gestão, que posição passa a ocupar a direção da escola? Apesar de se saber que muitos diretores sempre ultrapassaram os limites administrativos e burocráticos, usualmente estabelecidos como funções típicas da direção, gerindo a escola em todas as suas dimensões, não se pode deixar de reconhecer que essa não é a regra. É preciso reafirmar que a atuação da direção deve ser ampliada para todas as dimensões da vida escolar e que essa nova perspectiva de gestão precisa ser desenvolvida em todas as escolas, desde que se tenha como meta a construção de um espaço democrático e a equidade no atendimento escolar. O profissional responsável pela direção é, pois, um elemento fundamental na construção da escola que atenda às demandas que a ela hoje são feitas.

Não é fácil constituir a escola como espaço democrático numa sociedade de traços autoritários ainda tão marcantes. O diretor ainda é revestido de um poder que, em muitos casos, ele tem dificuldade de partilhar. E mais: de um modo geral, esse poder é burocrático e esvaziado de conteúdo pedagógico. Infelizmente, é comum encontrarem-se, nas escolas, estruturas de poder verticalizadas, relações de dependência, práticas autoritárias e possibilidades limitadas de participação. A direção de uma escola tanto pode criar obstáculos para a prática democrática quanto facilitar o seu exercício. De fato, o diretor é uma autoridade instituída, seja ele eleito pela comunidade, selecionado por concurso ou indicado pela secretaria de educação. No entanto, o grande desafio com o qual esse profissional se defronta agora, no contexto da gestão democrática, é o de transformar-se de autoridade instituída em autoridade legitimada. O que isso significa? Para se transformar em autoridade legitimada, é preciso que ele passe a ser reconhecido como líder que mobiliza a comunidade escolar em torno de um projeto comum, é ser capaz de conceber o conflito e a diversidade presentes na escola como constitutivos da convivência democrática, é ser capaz de usar a deliberação conjunta como instrumento de transformação do conflito em unidade de propósitos e é ser capaz de entender que gerir é reunir diferentes vontades para atuar na busca de objetivos comuns, sob uma interpretação e um sentido construídos e, por isso mesmo, também compartilhados.

Para tornar isso possível, é indispensável ter clareza quanto ao papel que a escola ocupa no mundo contemporâneo, pois o comprometimento de todos, em torno de um projeto comum, tem de estar fundamentado na

compreensão do que significa educar para os dias de hoje. Na sociedade atual, o saber, o conhecimento vem se transformando em principal força produtiva, e a educação escolar, responsável pelo desenvolvimento das capacidades necessárias à vida no mundo letrado, tecnológico e globalizado, ganha cada vez mais importância. A necessidade de se lidar com situações sempre mais complexas, exige conhecimentos dificilmente apropriáveis tão somente por meio de experiências cotidianas extra-escolares. As competências que são atualmente exigidas dos cidadãos - tais como maior capacidade de abstração e de raciocínio, maior capacidade de tomar decisões, de trabalhar em equipes, de assimilar mudanças, de agir de forma criativa, de exercer a autonomia, de praticar a solidariedade, de acolher e respeitar as diferenças - não podem ser improvisadas, mas construídas através de um processo sistemático, longo, contínuo e realizado em tempo próprio. É a escola o espaço privilegiado de desenvolvimento dessas competências.

Dessa forma, a escola, como instituição fundamental da vida contemporânea, tem de estar preparada para atender às demandas de formação do cidadão capaz de operar na sociedade com competência, autonomia, flexibilidade e responsabilidade. Seus profissionais precisam estar preparados para o desempenho de tão importante tarefa. A aprendizagem do aluno deve ser o foco da escola, tendo em vista que "a educação básica bem-sucedida suscita o desejo de continuar a aprender". E o aprender a aprender<sup>12</sup>, a educação ao longo da vida, constitui um instrumento básico para se conviver com as rápidas e constantes mudanças que o mundo vem atravessando e para que se possa exercer a cidadania em toda a sua plenitude.

O diretor, entre os profissionais da escola, deverá assumir a sua posição de gestor de todas as dimensões do seu funcionamento, para que esse objetivo principal da educação escolar seja realmente alcançado. Assim, a dimensão pedagógica, como dimensão específica da escola, deve ser considerada a dimensão central a ser desenvolvida, com o apoio das demais. Os aspectos administrativos e financeiros devem estar a serviço da prática pedagógica, que não se limita às salas de aula, estando presente em todos os espaços da escola e da comunidade à qual ela pertence. Mas o que significa, hoje, a dimensão pedagógica como aspecto central do trabalho da direção da escola? É esse o tema básico desenvolvido neste texto.

12. Educação: um tesouro a descobrir. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 1999. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. p. 105

## 2. A Educação Escolar: de onde vem? Para onde vai?

*O mínimo que se exige de um educador é que seja capaz de sentir os desafios do tempo presente, de pensar a sua ação nas continuidades e mudanças do trabalho pedagógico, de participar criticamente na construção de uma escola mais atenta às realidades dos diversos grupos sociais.*

*António Nóvoa*

### 2.1- Introdução

Já em 1994, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE publicava, em seu Boletim<sup>13</sup>, os quatro grandes eixos que devem ser norteadores da formação e do exercício profissional do magistério. Entre esses eixos destaca-se:

... a construção de um saber crítico e comprometido com a sociedade, que passa pela aceitação de uma concepção sociohistórica da educação, que não entende esta educação como neutra ou perene e limitada aos moldes como ela está dada hoje, mas que a entende como expressão das necessidades da base material de uma determinada sociedade e que, portanto, entende que os conteúdos, a organização e os próprios métodos de educação mudam, à medida que os períodos históricos ou as formações sociais também vão mudando.

Essa mesma ênfase na necessidade de garantir aos profissionais da educação uma reflexão histórica sobre sua prática e os conteúdos que ensinam está hoje, também, claramente colocada nas Diretrizes para a Formação Inicial de Professores de Educação Básica em Cursos de Nível Superior, emanadas do Conselho Nacional de Educação.

Dessa forma, para que os profissionais da educação possam exercer com autonomia e consciência o seu papel na sociedade, reconhece-se a importância de se recuperar a gênese das condições atuais de sua própria formação profissional, a história da escola como instituição social, bem como a maneira pela qual foram-se configurando as concepções que permeiam as práticas pedagógicas vigentes nas escolas.

Educação, escola, bem como cidadania, são conceitos que não podem ser pensados de forma abstrata, pois sofreram, ao longo da história da huma-

13. Boletim da ANFOPE, Ano 2, n. 1, setembro de 1994.

nidade, várias mudanças tanto na sua concepção quanto na sua prática.

Não é objetivo deste texto fazer uma revisão histórica aprofundada desses conceitos. Entretanto, não se pode perder de vista as relações entre certos aspectos presentes na educação contemporânea e os fatos que lhes deram origem. De um modo geral, essas relações não são objeto de preocupação dos profissionais da educação. A formação por eles recebida nem sempre lhes permite fazer uma leitura crítica dos problemas vividos pela escola, considerando suas configurações sociais, econômicas, históricas e culturais. Os comportamentos comumente resultantes dessa ausência de reflexão sobre a origem da atual dinâmica de funcionamento e de organização escolar vão desde a indiferença e a naturalização dos fatos do cotidiano, até a um sentimento de perplexidade e impotência ante a grande complexidade dos problemas que a escola enfrenta, ou a um idealismo ingênuo, que logo se desvanece por falta de apoio teórico e concreto. Diante de questões de indisciplina dos alunos, da violência presente no interior da escola, dos índices ainda altos de repetência e de evasão, das dificuldades de os professores captarem as novas tendências do currículo, dos entraves para o estabelecimento de relações com a família dos alunos, das dificuldades de realização de um trabalho escolar baseado na cooperação, entre outras, os profissionais responsáveis pela condução do processo educativo revelam que, muitas vezes, se sentem sem perspectivas.

Sabe-se que a mera apropriação de conhecimentos históricos não leva à compreensão e assunção dos desafios postos, hoje, para a escola nem à superação das dificuldades existentes no sistema educacional brasileiro. É necessário muito mais do que isso. Contudo, uma reflexão sobre as situações vividas pelos educadores, apoiada naqueles conhecimentos históricos, ao lado de análises que incidam sobre outras dimensões da organização escolar e social, pode trazer à luz elementos úteis para o estudo das raízes dos dilemas que as escolas brasileiras, de diferenciadas maneiras, vêm enfrentando. Essa análise, por sua vez, poderá ajudar os educadores na identificação de ações que, dentro dos limites de sua área de atuação, poderão ser desenvolvidas para lidar, de forma mais segura e mais criativa, com as situações do seu cotidiano profissional. Por outro lado, ajudam, também, a identificar que reivindicações devem ser feitas ao poder constituído, por cujo atendimento eles são responsáveis. A compreensão de que determinado fato é produzido pelo próprio homem ao longo de sua história e

não uma imposição do destino provoca uma atitude de saída da ingenuidade, do sentimento de impotência e do imobilismo. Ao mesmo tempo, os exemplos trazidos pela história podem alimentar as utopias necessárias à busca de uma sociedade mais justa e de uma escola melhor.

Embora os historiadores organizem a história da humanidade por períodos (Idade Antiga, Idade Média, Idade Moderna e Idade Contemporânea), a passagem de um momento histórico para outro não pode ser concebida de maneira estanque. O novo período é gestado dentro do momento histórico anterior que lhe dá origem, e muitas de suas características permanecem no período seguinte, apesar de a passagem para cada novo período significar uma ruptura com as concepções, o modo de vida e as práticas sociais características do anterior. É com essa perspectiva que se passa a discutir as várias concepções que a educação, a escola e a cidadania foram tendo ao longo do tempo. Como o objetivo desta parte do texto é o de apenas situar alguns dos problemas enfrentados pela escola, ainda hoje, sugere-se o aprofundamento do tema através da leitura de uma bibliografia<sup>14</sup> que pode ser utilizada pela equipe escolar nas suas reuniões de estudo e reflexão, reuniões essas que devem fazer parte da rotina de trabalho dos educadores preocupados com o desenvolvimento de uma educação de qualidade.

## **2.2 - A origem da escola no mundo ocidental**

A escola, tal como é hoje conhecida no mundo ocidental, tem sua origem na Idade Média, apresentando uma estrutura parecida com a atual e contando com a presença de um professor e alunos de várias procedências, certamente, em níveis diferentes de aprendizagem. Seu modo de funcionamento se aproximava do que se conhece hoje como escola de classe multisseriada, ainda muito presente no Brasil, principalmente, na zona rural. Os exercícios, as argüições, as práticas disciplinares, bem como as avaliativas, têm origem naquela época. De cunho eminentemente religioso, essa escola estava ligada aos mosteiros e às catedrais, e seus professores eram eclesiásticos. Seu objetivo básico era o da formação do "bom cristão", ou do douto-cortesão, dando-se ênfase a uma cultura ornamental e literária<sup>15</sup>. Era frequentada pelos nobres, enquanto alguns filhos do povo faziam a aprendiza-

14. Sugere-se a leitura dos seguintes livros: GHIRALDELLI JR, Paulo. História da Educação. São Paulo: Cortez, 1992 [e] RIBEIRO, Maria Luiza S. História da Educação Brasileira. A Organização Escolar. Campinas, SP: Autores Associados, 1998. [e] MONLEVADE, João. Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos. Ceilândia-DF: Idéa Editora, 1997 [e] ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil: 1930 a 1973. Petrópolis: Vozes, 1984.

15. CAMBI, Franco. História da Pedagogia. São Paulo: Editora UNESP, 1999. - (Encyclopaídea) p. 204.

gem de um ofício nas corporações de artesãos. Essa divisão socioeconômica vai-se manter no decurso da história e até hoje pode ser percebida. A escola, nesse período, tinha, portanto, uma atuação restrita a uma faixa da sociedade, e a idéia de educação para todos nem sequer era levantada, já que a estratificação social muito rígida colocava necessidades e funções diferentes para os diferentes segmentos da sociedade. Dentro dessa organização social, não havia a idéia de cidadania, pois os nobres já tinham os seus privilégios assegurados, e aos servos apenas eram cobrados os deveres. O saber era guardado nos mosteiros pela Igreja Católica, que o considerava algo precioso e perigoso e que só podia ser divulgado entre poucos eleitos. O livro *O Nome da Rosa*, do escritor italiano Umberto Eco, transformado em filme, ilustra muito bem o papel do saber naquele momento histórico. Também o filme *Em nome de Deus*, que pode ser encontrado em locadoras de vídeo, mostra a vida de Abelardo, um famoso professor medieval, e traça um perfil das Universidades da época.

A Modernidade vai-se produzindo no seio da própria Idade Média, pelo crescimento demográfico e o esgotamento da fertilidade da terra, um dos motivos para a busca de novas alternativas de sobrevivência. Essa busca resultou em diversos empreendimentos: a tentativa de descoberta de novos mundos; a necessidade de expansão do comércio na Europa; os movimentos sociais resultantes do fortalecimento das corporações de artesãos e comerciantes; as descobertas da ciência ainda incipiente da época, muitas delas realizadas no interior dos próprios mosteiros, decorrentes da curiosidade e criatividade humanas e entendidas como atos de rebeldia ao estabelecido pela Igreja e consideradas heréticas; e, ainda, as manifestações nas várias artes e suas tentativas de escapar do padrão estabelecido.

Assim, a ultrapassagem da Idade Média pela Modernidade traz profundas transformações tanto para a família quanto para a escola, e, conseqüentemente, para os objetivos e a concepção de educação. A passagem de uma visão centrada nas relações entre Deus e o homem, própria da Idade Média, para uma visão científica da vida vai colocar o saber e o conhecimento em um outro plano. O saber vai-se transformar em instrumento para a expansão da vida em todos os seus aspectos, e a escola vai ser o local privilegiado de instrução para o domínio dos conhecimentos pela aprendizagem das disciplinas, que começam a se constituir com suas características próprias. A ciência em desenvolvimento vai ser compartimentada em áreas de estudo,

anunciando-se já as disciplinas, tais como Aritmética, Gramática, Geometria, entre outras que até bem pouco tempo faziam parte do currículo das escolas e que foram integradas em disciplinas mais amplas, enquanto outras foram sendo introduzidas pela instituição de novos ramos do conhecimento científico. Os *métodos de ensino* e a didática se organizam, há uma ênfase na racionalização da aprendizagem dos diversos saberes e na disciplina dos comportamentos, numa perspectiva *moralizante* da vida. A visão que muitos professores ainda apresentam hoje do que é ser um bom aluno - aquele que é silencioso, obediente às regras e realiza as tarefas sem questionamentos - tem sua origem na concepção de educação dessa época. O objetivo da escola é, portanto, o de adequação do indivíduo às regras sociais.

Com a Revolução Francesa, em 1789, vai-se fortalecer a idéia de cidadão, por oposição à divisão senhor e servo, idéia essa que já fazia parte do discurso de vários pensadores desde o século anterior. A *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, proclamada em 1789, enuncia os direitos naturais do homem (liberdade, propriedade e igualdade perante a lei) e da nação (soberania nacional e separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário). Essa declaração é reafirmada na sua essência, em outros termos, pela ONU (Organização das Nações Unidas) após a segunda guerra mundial (1948) e prevalece até hoje.<sup>16</sup>

A idéia de educação para todos começa a se expandir nesse processo de afirmação dos direitos do homem, e a busca pela escolarização constitui-se em uma luta dos cidadãos, principalmente, na Inglaterra e na França. A crescente industrialização vem fortalecer esse movimento, ainda que com objetivos diferentes. As manufaturas, que posteriormente se transformaram em indústrias, começam a reclamar por mão-de-obra capaz de operar de forma adequada as máquinas, elemento básico desse tipo de economia, e a escola passa a ser considerada o lugar, por excelência, de preparação do trabalhador. As declarações de Adam Smith, economista do século XVIII, expressam bem o pensamento da época sobre o papel da educação escolar. Em seu Tratado Riqueza das Nações, ele afirma:

[...] é conveniente que o Estado facilite, encoraje e até mesmo imponha a quase toda a população a necessidade de aprender os pontos mais essenciais da educação: ler, escrever, contar,

16. BUFFA, Ester et alii. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão? São Paulo: Cortez Autores Associados. 1987

e rudimentos de geometria e de mecânica. O Estado pode fazer isso com poucos gastos e com enorme vantagem, de vez que um povo instruído é ordeiro, obedece a seus legítimos superiores e não é presa fácil de ilusões e superstições que dão origem a terríveis desordens.<sup>17</sup>

Dessa forma, vai-se instituindo, também na modernidade, uma nova estratificação social não mais entre nobres e servos e sim entre o proprietário e o trabalhador, o que vai caracterizar uma relação tipicamente capitalista.

O modo como a escola se organiza vai refletir essas novas configurações sociais, econômicas e culturais. A escola se torna laica<sup>18</sup>, de responsabilidade do Estado ou da iniciativa privada, e as questões educativas são, cada vez mais, colocadas no centro da vida social:

[...] à educação é delegada a função de homologar classes e grupos sociais, de recuperar todos os cidadãos para a produtividade social, de construir em cada homem a consciência do cidadão, de promover uma emancipação (sobretudo intelectual) que tende a tornar-se universal, libertando os homens de preconceitos, tradições acríticas, fés impostas, crenças irracionais<sup>19</sup>.

O professor se profissionaliza e surgem escolas específicas de formação, chamadas Escolas Normais que tiveram sua criação jurídica na França, já em 1794, sob a influência da Revolução Francesa. O então Estado Francês tira da Igreja o controle da educação e se volta para a preparação de professores, por considerar que, através deles, poderia exercer uma influência mais forte sobre a sociedade<sup>20</sup>. Por que a escola de preparação de professores toma essa denominação? Os outros níveis de ensino são nomeados pelo próprio nível, ou pela função que cumprem (escola elementar, escola profissional), enquanto a Escola Normal carrega uma adjetivação que parece conter um sentido de normatização, de controle, de regra. Será que, na base da formação do professor, não continua presente a idéia de controle e não de emancipação? Sabe-se que os jesuítas da Companhia de Jesus<sup>21</sup> foram os primeiros a se preocupar com a formação de "educadores de profissão", e esses educadores eram preparados através da memorização das regras da Ratio Studiorum, a proposta educacional por eles desenvolvida (SMITH, Adam. *apud* BUFFA *op.cit.* p.28). Além disso, eram contra o exercício da

17. SMITH, Adam. *apud* BUFFA *op. cit.* p. 28.

18. Laica por oposição a eclesiástica, religiosa.

19. CAMBI, Franco. *op. cit.* p. 326

20. LARROYO, Francisco. *História Geral da Pedagogia*. São Paulo: Mestre Jou, 1970. p. 568.

21. A Companhia de Jesus foi criada na Europa, em 1540, por Inácio de Loyola, para se contrapor à Reforma Protestante de Lutero e de Calvino e se especializou na educação das novas gerações, criando um método de ensino que se chamou Ratio Studiorum, isto é, Regras Educacionais. Os padres ligados a essa Companhia são chamados de jesuítas, cujos representantes mais ilustres no Brasil foram Pe. Manoel da Nóbrega, José de Anchieta, Antônio Vieira, Aspilcueta Navarro, entre outros.

expressão livre, enfatizando que "se alguns forem amigos de novidades ou de espírito demasiado livre devem ser afastados sem hesitação do serviço docente<sup>22</sup>." Haverá, aí, alguma relação com a denominação Escola Normal? Será que muitos diretores de escola ainda não pensam do mesmo modo que os jesuítas da época pensavam sobre experiências novas que alguns professores desejam introduzir nas suas aulas? Será que não vem também dessa formação, com ênfase na normatização do ensino, a resistência que muitos professores apresentam na incorporação dos princípios defendidos pelas concepções pedagógicas atuais, cuja ênfase está mais na atividade do aluno como sujeito ativo de construção do conhecimento, do que na do professor?

O que vai caracterizar as concepções pedagógicas da modernidade e mesmo da contemporaneidade é a contínua tensão entre o papel emancipador e o papel conformador da educação. Segundo Cambi<sup>23</sup>, a modernidade ativou o processo de libertação, mas absolutamente não o concluiu. Todos os processos educativos ainda hoje giram em torno dessa mesma contradição: controle e liberdade. Nas escolas, isso se manifesta através dos dilemas entre disciplina imposta e expressão livre dos alunos; entre uma gestão centrada na autoridade do diretor e uma gestão participativa colegiada; entre o ensino dos conteúdos escolares a partir dos programas estabelecidos e o ensino de conteúdos escolares levando em conta o saber trazido pelo aluno; entre uma avaliação a partir de padrões tradicionais disciplinadores, com foco no professor, e uma avaliação auto-reguladora, em que o aluno vai dominando o processo de se auto-avaliar. Esses são apenas alguns exemplos de dilemas indicadores da tensão entre liberdade e controle e que estão presentes na escola de hoje.

### **2.3 - A escola pública no Brasil**

A escola pública chega ao Brasil na transição entre a Idade Média e a Modernidade, pelas mãos dos jesuítas, a partir da Concessão Real a eles dada pela Coroa Portuguesa para a criação dos "colégios", juntamente com a proibição de criação de cursos superiores. Ao trazerem a escola, trouxeram consigo concepções ainda muito marcadas por uma visão me-

22. *apud* RIBEIRO, Maria Luiza S. *op. cit.* p.25

23. CAMBI, Franco, *op. cit.* p. 218

dieval da vida. Em 1549, cria-se, em Salvador, o Colégio dos Meninos de Jesus, "com três padres professores, dois coadjutores, alguns meninos órfãos de Lisboa, os meninos brancos filhos dos colonizadores e os curumins, indiozinhos de várias nações, não tantos para não se correr o risco de prevalecerem seus hábitos bárbaros no alunado<sup>24</sup>." A educação tinha um caráter catequético, e os jesuítas aplicavam a Ratio Studiorum, o programa de ensino criado pela Companhia de Jesus à qual eles pertenciam. No período de 1549 a 1758, muitas outras ordens religiosas da Igreja Católica chegaram ao Brasil, usando a escola como meio de propagação da fé. O mesmo ocorre, posteriormente, com denominações protestantes. O currículo escolar era totalmente distanciado da vida do povo e acessível a uma minoria que estudava latim, gramática, retórica e filosofia.

Com o Marquês de Pombal, os jesuítas são expulsos do Brasil (1758), e as escolas de primeiras letras são reduzidas, passando-se a ter Aulas Régias Municipalizadas e Seminários Episcopais. A Companhia de Jesus foi a primeira instituição a preocupar-se com a formação de professores, e a ausência dos jesuítas provoca o surgimento dos professores leigos. Somente na primeira metade do século XIX é que vão começar a surgir as primeiras Escolas Normais no Brasil: em 1835, em Niterói; em 1837, na Bahia; em 1845, no Ceará e, em 1846, em São Paulo. Dessa forma, durante aproximadamente cem anos, existiram quase que somente professores leigos no Brasil, que ensinavam em três tipos de escolas: Aulas Régias, com professores leigos e auxiliares escravos, Privadas Patrocinadas, com professores leigos, e Privadas Comerciais, com professores estrangeiros habilitados. O currículo ensinado era o iluminista<sup>25</sup>, anti-jesuítico, racional e científico, liberal na proposta, mas conservador na prática, permanecendo o dualismo cultural característico da época que deixou seus fortes vestígios presentes ainda hoje: elite letrada e povo analfabeto. Os efeitos dessa forma de organização da educação vão-se expressar nas taxas de analfabetismo que vêm se fazendo presentes ao longo da história brasileira: em 1890, 85% da população brasileira para pessoas de todas as idades era de analfabetos; em 1900, passou a ser de 75%, continuando assim até 1920, quando mais da metade da população de 15 anos e mais havia sido totalmente excluída da

24. MONLEVADE, João. Educação Pública no Brasil: Contos & Descontos. Ceilândia - DF: Idéa Editora, 1997 p. 21

25. O Iluminismo é uma forma de pensamento que tem suas origens nos desenvolvimentos científicos e intelectuais do século XVII e que alcança o seu apogeu nos séculos XVIII e XIX. Muitas correntes de pensamento, diferentes entre si, podem ser consideradas iluministas, porque o que caracteriza o iluminismo é, principalmente, a crença na razão humana e na ciência como criação maior do Homem. Essa fé suprema na racionalidade levou à defesa da existência de princípios universais válidos que governam a natureza, o homem e a sociedade, marcando as teorias que se constituíram ao longo da Modernidade e deixando suas marcas no pensamento contemporâneo.

escola<sup>26</sup>. Essas taxas de analfabetismo só vão começar a diminuir para a população de 15 anos e mais, a partir de 1950 (50,5%), chegando a 39,4% em 1960. No entanto, tomando algumas regiões brasileiras, verifica-se que, ainda hoje, as taxas de analfabetismo continuam altas. No Nordeste, por exemplo, é de 30,5% em 1999, quando, no Brasil como um todo, esse índice é 15,6%<sup>27</sup>, ainda assim muito elevado para um país que deseja alinhar sua economia com as dos países desenvolvidos.

A qualidade da educação escolar praticada já era questionada nessa época, mesmo aquela recebida pelos filhos dos senhores, ou porque era limitada a uma escola de ler e escrever (escola primária), ou porque o ensino secundário era desatualizado, constituído das antigas aulas régias e, portanto, não os preparava para a continuidade dos estudos na Europa. Mesmo depois da criação de vários cursos superiores na primeira metade do século XIX, continuavam "freqüentes as queixas quanto ao mau preparo dos alunos, ao critério 'liberal' de aprovação e à falta de assiduidade dos professores, principalmente dos cursos jurídico e médico, pela necessidade de completarem o orçamento com outras atividades"<sup>28</sup>.

O Brasil passa por várias transformações na sua organização política e econômico-social ao longo dos seus quinhentos anos de história que deixam suas marcas na escola e no tipo de educação oferecida à sua população. De Colônia para Reino Unido, depois para Império Constitucional e para República Federativa, passando por dois momentos de regimes ditatoriais (o Estado Novo de Getúlio Vargas de 1937 e o Regime Militar de 1964), o Brasil, ao contrário de algumas outras nações com o mesmo tempo de história, ainda permanece, na entrada do século XXI, em situação de desvantagem não só do ponto de vista do nível educacional de sua população. Muitos dos direitos do cidadão, tanto os humanos (vida, saúde, educação, moradia) quanto os civis (liberdade, igualdade jurídica, justiça), e que integram a Declaração Universal dos Direitos do Homem, foram sendo progressivamente alcançados nos países mais desenvolvidos, mas, no Brasil, ainda não foram conquistados pela grande maioria da sua população. A educação, considerada por outros países como elemento chave para a conquista dos demais direitos, não se constituiu, no Brasil, em prioridade durante

26. Instituto Nacional de Estatística, Anuário Estatístico do Brasil, Ano II, 1936, p. 43

27. Informações do INEP/MEC (O INEP é o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, responsável, hoje, pelas estatísticas educacionais brasileiras). [www.inep.gov.br/noticias/news](http://www.inep.gov.br/noticias/news).

28. RIBEIRO, Maria Luiza S. op. cit. p. 56.

muito tempo. Um símbolo disso é a criação tardia, que só vai ocorrer em 1931, do próprio Ministério de Educação e, ainda assim, junto com a Saúde, tomando a denominação de Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP). Até aí, a educação integrava o Ministério dos Transportes, Correio, Saúde e Instrução. Esses detalhes mostram o pequeno espaço que a educação ocupou durante muito tempo na organização pública nacional.

A transição entre o escravismo e o assalariamento rural e urbano força mudanças em todos os planos da vida social brasileira e, inclusive, na educação. A expansão demográfica nas cidades, provocada pelos migrantes da zona rural e os imigrantes estrangeiros, vai exigir a criação de novas escolas, bem como a formação de um maior número de professores. Isso resulta, entre o final do século XIX e o início do século XX, na expansão das Escolas Normais. É nessas instituições, por ausência da Universidade, ainda inexistente no Brasil e que só surge na década de 30, que vão começar a se construir as primeiras concepções pedagógicas voltadas para a realidade brasileira. No entanto, verifica-se, pelas análises históricas, que havia um grande problema de qualidade nos cursos dados por esses estabelecimentos: os bons professores eram raros e só preparavam o normalista para ensinar na escola primária.

É importante destacar a presença, entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, dos grandes colégios, tanto os confessionais, ligados a ordens da Igreja Católica ou a denominações protestantes, quantos os laicos, que vão formar, principalmente, os filhos da elite brasileira. A filosofia e o cotidiano desses colégios estão registrados na literatura nacional<sup>29</sup>, através de vários livros, tais como *O Ateneu*, de Raul Pompéia; *Histórias da Minha Infância*, de Gilberto Amado; *Doidinho*, de José Lins do Rego, entre outros. Através da leitura desses livros, pode-se entender melhor a divisão social de classes existente na época e o quanto a educação escolar estava restrita a poucos.

A década de 30 é muito significativa para a história da educação no Brasil. Além de ser considerada o momento de expansão da escola primária, é também a época em que é lançado, pela primeira vez no país, um documento expressando o pensamento dos educadores e que se chamou de *Manifesto*

29. UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, FACULDADE DE EDUCAÇÃO. Guia de Fontes Literárias para a História da Educação no Brasil. Brasília: INEP/MEC, 1994.

*dos Pioneiros da Educação Nova*. Recebeu esse título por estar fundamentado nos princípios da Escola Nova, um movimento pedagógico que teve sua origem na Europa, ao final do século XIX, expandindo-se para os Estados Unidos, principalmente, através do educador americano John Dewey, e chegando ao Brasil entre as décadas de 10 e de 20. O *Movimento da Escola Nova* reunia experiências educativas distintas, mas que enfatizavam os mesmos princípios: a valorização dos *métodos ativos*, da liberdade de expressão e criação da criança, do trabalho em grupo, do aprender a fazer fazendo (inclusão do trabalho manual nas escolas) e a colocação da criança no centro do processo educativo. Atualmente, o *Projeto Escola Ativa*, que vem sendo desenvolvido pelo FUNDESCOLA/MEC, em escolas da zona rural, está fundamentado nesses princípios da Escola Nova, recontextualizados para atender às necessidades de hoje.

O documento *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* chocava-se com o espírito da Revolução de 1930, um espírito altamente centralizador. Afirmava que as demandas do desenvolvimento transformam a educação, cada vez mais, em uma necessidade social e econômica, ao lado de ser um direito humano. Defendia a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino público, a reorganização interna das escolas, o redirecionamento dos padrões didáticos e pedagógicos, a formação de classes mistas (meninas e meninos estudando na mesma sala de aula) e a desvinculação entre a educação escolar e a educação religiosa. No elenco de suas reivindicações, já constavam temas que hoje fazem parte da agenda das atuais políticas públicas da educação no Brasil: descentralização do ensino e autonomia para a função educativa. Assim, a municipalização do ensino fundamental, que vem hoje se processando, já era uma preocupação presente no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e também nos trabalhos de Anísio Teixeira, um dos assinantes daquele manifesto.

É também na década de 30 que começa a se consolidar o processo de industrialização no Brasil, o que vem a exigir o domínio de certas habilidades básicas por parte do operariado. Esse é o momento em que a então chamada escola primária (equivalente às quatro primeiras séries do Ensino Fundamental) começa a se expandir, sobretudo nos Estados em que a industrialização entrou com mais força (São Paulo, Rio e Minas Gerais). O objetivo principal da escola era ensinar a ler, escrever e contar. Até aproximadamente 1950, essa expansão se fez com a criação de escolas isoladas

na zona rural e grupos escolares na zona urbana. Poucos eram os estabelecimentos de ensino secundário, localizados, de um modo geral, nas capitais ou em cidades grandes do interior dos Estados. Os professores que atuavam no ensino secundário eram recrutados por concurso ou por indicação das autoridades, entre os profissionais liberais, sendo que as faculdades de formação de professores só começam a se espalhar pelo país entre as décadas de 60 e 70.

Apesar de as matrículas na escola primária terem se expandido, não foram absolutamente suficientes para atender à demanda reprimida, resultante do crescimento demográfico no país. Assim, as classes populares continuaram, durante um longo período, fora da escola, conforme mostram os dados sobre os índices evolutivos de analfabetismo no Brasil, indicados anteriormente.

Com a expansão do capitalismo nos anos 50, a necessidade de se ter mão-de-obra mais qualificada provocou a expansão do ensino médio, o que vai ocorrer, principalmente, na década de 60. A partir daí, serão fortalecidas e ampliadas as Escolas Técnicas Industriais, criadas pela Reforma Capanema de 1942, e são fundados os chamados Ginásios Orientados para o Trabalho, sendo muitas escolas dotadas de oficinas para a preparação do trabalhador. Em 1971, a Lei 5692 ultrapassa essa idéia de preparação para o trabalho, pela criação dos cursos profissionalizantes, o que é posto de lado dez anos depois pela Lei 7044/82, que substitui a idéia de formação para o trabalho pela de preparação para o trabalho. Aliás, essa tensão entre preparação para o trabalho, profissionalização e formação geral, terminalidade e continuidade, esteve sempre presente no debate sobre o ensino médio e foi elemento de muitas discussões durante a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei 9394/96), e permanece no parecer que fundamenta as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.

Esses momentos de expansão do ensino no Brasil tiveram muito pouco impacto, pela não absorção de vastas camadas populares. Também do ponto de vista qualitativo, esses momentos foram marcados pelos altos índices de evasão e repetência que caracterizaram a escola brasileira durante um longo período e que continuam presentes ainda hoje, apesar de em proporção bem menor e como decorrência da mobilização da sociedade

civil e do esforço que vem sendo feito por municípios e estados para melhorar a qualidade da escola pública.

Há, entre os educadores, a tendência a considerar que a escola anterior à década de 70 preparava bem os alunos, e muitos deles, devido a essa crença, apresentam uma atitude saudosista quanto aos métodos e às formas tradicionais de comportamento adotadas pelos professores na época, o que traz como consequência um certo imobilismo diante dos novos desafios postos para a escola hoje. É muito comum ouvir-se dizer: "antes, a escola ensinava mesmo; antes, o aluno aprendia". Isso não é assim tão verdadeiro. Em trabalho da década de 40, Ofélia Boisson denunciava os altos índices de repetência existentes na escola primária no país e, na década de 50, Kessel denunciava os altos níveis de evasão<sup>30</sup>. Isso leva à necessidade de se discutir o que é uma escola de qualidade. De fato, a escola pública, no período histórico que vai de 1930 a 1960, cumpria bem as suas funções de ensinar a ler, escrever e contar. No entanto, ela assim o fazia apenas em relação a uma pequena minoria que nela conseguia permanecer, sendo seus estudos limitados, como indica a forma pela qual eram conhecidas: escolas de primeiras letras. Conforme assinala Silva, "a classificação de escolas de primeiras letras simbolizava, antecipadamente, a tibieza<sup>31</sup> congênita que irá marcar a maior parte dos esforços de educação popular durante o Império e até mesmo na República<sup>32</sup>." Na verdade, uma escola de qualidade é aquela que atende bem a toda a população em idade escolar, permitindo que o domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes básicas dê as condições para que o aluno possa enfrentar os desafios de se tornar um cidadão atuante e de dar continuidade permanente aos seus estudos. Isso não acontecia na história passada do Brasil, para as classes populares, e ainda não acontece hoje. Por exemplo, até bem pouco tempo, na grande maioria dos municípios brasileiros, havia uma predominância quase absoluta de escolas de 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental (escolas de primeiras letras?) espalhadas pela zona rural e mesmo na zona urbana. Essa rede municipal era caracteristicamente pobre em recursos materiais e humanos, e atendia às camadas pobres da população. As poucos, escolas de 5ª à 8ª série e as de nível médio existentes, não menos pobres que as outras, eram de responsabilidade do Estado, e os que a elas chegavam, pela alto grau de

30. BOISSON, Ofélia Cardoso. O problema da repetência na escola primária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v.13, n.35, p.74-78, jan. 1949 [e] KESSEL, M. A evasão escolar no ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.22, n.56, p. 53-72, out./dez. 1954.

31. Tibieza significa o mesmo que fraqueza, debilidade.

32. SILVA, Geraldo. Apud RIBERO, Maria Luiza. op. cit. p. 46

seletividade do sistema, eram também poucos, o que criava uma baixa expectativa da população em relação às possibilidades de conclusão da escola básica. Muitos esforços vêm sendo feitos nos últimos anos pelos municípios e pelos estados para mudar essa situação. No entanto, ela ainda não foi totalmente eliminada da realidade educacional brasileira. As escolas de Ensino Médio ainda são uma utopia em grande número de localidades, mesmo havendo uma alta demanda para esse nível de ensino. Diante do que aqui foi colocado, seria bom refletir se a baixa expectativa que os professores geralmente apresentam em relação às possibilidades de desenvolvimento de seus alunos das classes populares não está associada a essa visão que foi construída ao longo da história de uma escola pobre, limitada, para os alunos pobres.

Entre os últimos anos da década de 70, após a abertura política, e os anos 80, surgiram várias manifestações da sociedade civil por melhores condições de vida, sendo que as reivindicações por educação escolar, dentro dos movimentos sociais, se constituíam no seu mote principal. Contudo, é bom lembrar que sempre houve uma demanda popular por uma educação de qualidade, não restrita apenas a esse período, o que pouco foi reconhecido no decurso da história do país, principalmente durante os períodos ditatoriais. Como bem assinala Arroyo, "o povo age como sujeito de direito bem antes de ser reconhecido como tal"<sup>33</sup>. Dentro daqueles movimentos, a cidadania e a democracia, com todas as suas contradições, foram amplamente exercitadas. É por isso que a nova LDB, ao definir seu conceito de educação, reconhece os movimentos sociais como espaços educativos, afirmando, no seu artigo 1º, que "a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais."

A partir desses movimentos, foram criadas, principalmente nas grandes cidades, várias creches, como também escolas comunitárias, administradas pelas associações de moradores, escolas para atender aos pobres, chegando-se à criação de toda uma rede escolar à margem do sistema oficial. Essas redes ainda existem em vários estados do Nordeste, a exemplo dos Estados do Maranhão, Ceará, Piauí. A existência dessas escolas, que funcionavam (e ainda funcionam) precariamente por falta de recursos materiais

33. ARROYO, Miguel. Educação e Exclusão da Cidadania. In: BUFFA, Ester et alii. op. cit. p. 76.

e humanos, apesar do empenho dos seus organizadores, atesta a ausência do Estado no cumprimento de suas funções básicas e demonstra a presença do povo se posicionando como sujeito de seus pleitos por melhores condições de vida. Essa demanda e seus resultados concretos vão forçar a tomada de um posicionamento por parte do poder competente, e o direito à creche, por exemplo, defendida pelo movimento de mulheres, é incorporado à Constituição Brasileira de 1988.<sup>34</sup>

São também inúmeros os registros, documentos, artigos e textos publicados nos meios acadêmicos e em revistas de circulação nacional<sup>35</sup> que relatam e analisam o processo de mobilização dos professores no final da década de 70. Esse movimento tinha como temas básicos a falência do ensino e da organização escolar pública brasileira, a redescoberta da responsabilidade social do professor e a necessidade da sua participação na elaboração da legislação educacional que se anunciava com a formulação da nova Carta Magna. A temática formação do educador passou a se constituir no foco que deflagrou a organização de comitês estaduais, congregando professores e estudantes por todo Brasil e culminando com a formação, em 1980, da Comissão Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador, CONARCF, de que participavam professores e representantes do MEC. Essas discussões marcaram toda a década de 80 e, em 1990, a Associação Nacional pela Formação de Profissionais de Educação - ANFOPE - passou a ter existência jurídica.

Dessa forma, o final dos anos 70 e a década de 80 se caracterizam como momentos importantes de lutas pela redemocratização do país. Em 1987, foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte e, em 1988, foi promulgada a nova Constituição Brasileira, a Constituição Cidadã, que reinstaura os princípios democráticos e reafirma os direitos universais do homem.

## **2. 4 - O momento atual da escola pública no Brasil**

A década de 90 traz, para países como o Brasil, a necessidade inevitável de realizar profundas transformações na sua organização social. Os rumos

34.COSTA, Mary Garcia. Importância Social das Creches Comunitárias: perfil do usuário. In: COSTA, Ana Alice Alcântara (org.) Creche Comunitária. Uma alternativa popular. Salvador: NEIM/UFBA; EGBA; SEC, 1991

35.BRZEZINSKI. Iria. Trajetória do Movimento para as Reformulações Curriculares dos Cursos para Profissionais da Educação: do Comitê (1980) à ANFOPE (1992). In: Em Aberto. Brasília 12 (54) abr-jun, 1992. p 75 a 86.

que vem tomando a sociedade contemporânea indicam, ao mesmo tempo, o risco da exacerbação das diferenças entre países ricos e pobres, bem como entre segmentos ricos e pobres dentro de uma mesma sociedade e a produção de uma nova forma de analfabetismo e de exclusão social. O conhecimento teórico-técnico, auxiliado pelas tecnologias da informação e pela capacidade de invenção, passa a ser a força de trabalho de maior valor e, portanto, a educação e a criatividade se constituem em meios necessários e indispensáveis para uma inserção na vida social e no mundo do trabalho. Ao se considerar que, nesse cenário, os países com populações que apresentam os mais elevados níveis de educação escolar se situam em posição privilegiada em relação àqueles com baixo padrão de escolaridade, podem-se vislumbrar as dificuldades dos demais que, como o Brasil, não possuem o lastro de uma educação básica universalizada.<sup>36</sup>

É a partir dessas preocupações que a nação brasileira vem-se organizando seja através do Estado, seja através da sociedade civil, para vencer os hiatos existentes no seu processo de desenvolvimento. A Constituição Brasileira de 1988 fornece as condições legais para a construção de uma sociedade democrática e o desenvolvimento pleno dos seus cidadãos. Para atender ao disposto na Constituição, foi necessário, do ponto de vista da educação, o seu reordenamento legal e institucional, o que ocorreu com a aprovação da Lei n.9394/96 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB em 1996 e com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14 e com a conseqüente criação do FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei 9424/96), também nesse mesmo ano.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9.394, estabelece, como incumbência da União, "elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios" (Art. 9º - I). No período de 1997 a 2000, propostas diferentes de PNE foram formuladas, discutidas e encaminhadas ao Congresso Nacional, pelo MEC e por organizações da sociedade civil. Embora desde 1997, durante o II CONED - Congresso Nacional de Educação<sup>37</sup>, já se tivesse construído um texto integral do PNE, só em janeiro de 2001 uma versão final do documento foi aprovada pelos deputados e senadores - a Lei 10.172, de 09/01/2001, que "aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências."

36. PAIVA, Vanilda & Warde, Mirian J. Novo Paradigma de Desenvolvimento e Centralidade do Ensino Básico. Paiva, Vanilda (org.). Transformação Produtiva e Equidade: a Questão do Ensino Básico. São Paulo: Papyrus, 1995, pp. 9-40.

37. Este Congresso foi promovido pelas principais entidades representativas de educadores e realizado em Belo Horizonte, no campus da UFMG, em novembro de 1997.

O relatório brasileiro apresentado na reunião de ministros da educação dos países que constituem o grupo EFA-9<sup>38</sup>, realizada em Recife - PE, no período de 30 de janeiro a 2 de fevereiro de 2000, faz um balanço dos anos 90, assinalando os avanços do período e os desafios que ainda precisam ser superados nos próximos anos. Entre as principais conquistas do sistema educacional brasileiro, o Relatório<sup>39</sup> menciona: o reordenamento legal e institucional; o crescimento das taxas de escolarização; a redução dos índices de analfabetismo; a rápida expansão do Ensino Médio e do Ensino Superior; a elaboração de diretrizes e de parâmetros curriculares; a ascensão educacional das mulheres; o fortalecimento do Terceiro Setor; a implantação de um moderno sistema de informações.

Os dados disponíveis mostram que, na década de 90, a taxa de analfabetismo entre a população com 15 anos ou mais caiu de 20% para 13%. Em relação ao Ensino Fundamental, a taxa de escolarização líquida subiu de 86% para 96%, a taxa de aprovação cresceu de 60% para 80%, e uma forma nova e mais eqüitativa de financiamento da escola pública foi implantada - o FUNDEF. Em relação ao Ensino Médio, mesmo que a expansão recente tenha sido grande - o total das matrículas duplicou durante a década - um grande déficit ainda persiste, especialmente no nível médio, onde apenas cerca de 1/3 da população na faixa dos 15-17 anos está estudando.

Apesar desses inegáveis avanços, ainda são muitos os desafios a serem enfrentados, destacando-se entre eles: a universalização da Educação Infantil; a regularização do fluxo escolar e conseqüente diminuição dos índices de distorção idade-série, que ainda são elevados no país (46,6% no Ensino Fundamental e 55,2% no Ensino Médio, em 1988); a melhoria das taxas de transição (aprovação, reprovação e evasão); a expansão do Ensino Médio, para citar alguns dos mais importantes, situando-se acima de todos eles a questão da melhoria da qualidade da escola, que teria como conseqüência a própria diminuição dos problemas acima apontados.

Retomando as considerações iniciais deste texto, é indispensável se perguntar: de que educação, de que escola, de que cidadania pode-se falar hoje? Observou-se que esses conceitos foram sofrendo profundas transfor-

38. O grupo EFA-9 (Education for All) é constituído pelos nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo: além do Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

39. O EFA-9 - Relatório brasileiro destaca avanços na educação, bem como os documentos denominados Informe Nacional Brasil - EFA 2000 - Educação para Todos - Avaliação do Ano 2000 e Desempenho do Sistema Educacional Brasileiro: 1994-1999 estão disponíveis no site do INEP: [www.inep.gov.br/noticias/news](http://www.inep.gov.br/noticias/news).

mações ao longo do tempo. Será que a escola brasileira conseguiu se colocar dentro do seu tempo? Os fatos históricos aqui indicados demonstram a fragilidade do sistema educacional brasileiro e o quanto de esforço é preciso ainda para se construir a escola que se quer. Que tipo de educação escolar é fundamental para o Brasil, hoje? O que precisa ser feito para construir a escola necessária?

O momento atual é muito importante para a educação brasileira. Dispõe-se de instrumentos legais, construídos com a participação da sociedade civil, mormente de educadores, e de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da escola. Como tornar concretas todas essas conquistas? Essa não será uma responsabilidade, também, dos diretores de escolas? Esses, juntamente com a equipe escolar, com os alunos e a comunidade, devem empenhar os seus melhores esforços na construção de uma educação escolar de qualidade e exercer uma vigilância cidadã para que os poderes públicos cumpram corretamente o seu dever, inscrito na Constituição Brasileira.

### 3. O pedagógico: foco central da gestão escolar

*Um novo sentido se põe para a administração da educação nas formas de organização curricular e na gestão das escolas que têm a responsabilidade de formar seres humanos capazes de enfrentar, com dignidade e possibilidades, as complexidades e perplexidades do mundo hodierno.*

*Naura Carrapeto Ferreira*

#### 3.1 - Introdução

A escola tem um papel específico e muito diferenciado das outras instituições sociais: ela é o lugar, por excelência, onde o processo intencional de ensino-aprendizagem ocorre. E, para cumprir a tarefa de transmitir determinados conhecimentos, os conhecimentos denominados escolares, é que a escola se constituiu como uma indispensável instituição social criada pela sociedade letrada. O processo educativo, pedagógico, ocorre, é claro, em todos os âmbitos da vida social, pela imersão dos indivíduos no ambiente familiar, no espaço cultural formador, pelas trocas informais, através dos meios de comunicação, através do trabalho. Contudo, é a escola a única

instituição que tem o papel explícito de intervir no processo de aprendizagem e, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento dos indivíduos, através de uma atuação sistemática, provocando mudanças nesses processos e permitindo a reconstrução, pelos sujeitos que a ela têm acesso, dos conhecimentos construídos pela humanidade ao longo da sua história.

Assim, os profissionais que trabalham na escola têm uma função pedagógica bastante diferenciada: cabe-lhes a importante tarefa de fazer a mediação entre o aluno e o saber sistematizado, de iniciá-lo no conjunto de normas e regras que regem o mundo letrado, de possibilitar o desenvolvimento, pelo aluno, dos conhecimentos, habilidades, atitudes e valores que lhe permitirão participar, como cidadão ativo, no mundo contemporâneo.

### **3. 2 - O diretor da escola como líder pedagógico**

O diretor da escola, portanto, é diretor de uma instituição social que tem o aspecto pedagógico como seu foco central. Todas as suas decisões devem ser orientadas por critérios pedagógicos e devem responder a uma mesma pergunta: a atitude tomada, a ação desencadeada visa, de fato, à melhoria do processo de ensino-aprendizagem dos alunos? Os aspectos administrativos, burocráticos, organizacionais do trabalho do diretor devem todos estar a serviço dessa questão. Para realizar essa tarefa, ele precisa, então, combinar duas características fundamentais: competência técnica e liderança pedagógica.

Não é sem razão que a LDB, ao tratar dos profissionais da educação, define, no seu artigo 67, parágrafo único, que "A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino." E o Conselho Nacional de Educação, ao normatizar esse dispositivo da LDB, coloca, na Resolução CEB/CNE 03/97, Artigo 3º, § 1º: "A experiência docente mínima, pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer funções de magistério, que não a de docência, será de 02 (dois) anos e adquirida em qualquer nível ou sistema de ensino público ou privado."

Essa exigência está relacionada com a compreensão de que o domínio de conteúdos escolares, a prática de sala de aula, o conhecimento das rela-

ções educativas que ocorrem no interior da escola são condições indispensáveis para o exercício daquelas funções que oferecem suporte pedagógico direto às atividades de docência, como é o caso da função do diretor. No entanto, as experiências existentes hoje, no país, mostram que o exercício do magistério não necessariamente credencia o professor a ser diretor. Por essa razão é que existe, atualmente, uma grande preocupação com o processo de escolha do diretor, que deve se pautar por princípios democráticos. Alguns sistemas de ensino, preocupados em garantir a qualidade do processo de escolha, vêm colocando, como etapas da seleção, a prova de conhecimentos, a apresentação de titulação e a demonstração, perante a comunidade, de propostas e alternativas para melhorar a eficiência e a eficácia da escola.<sup>40</sup>

Dentre tudo isso, o importante é que o diretor, antes de tudo, seja um professor, um educador. E, para gerir a escola, ele deve assumir essa posição com clareza e com domínio dos requisitos que vão lhe possibilitar atuar a partir de critérios pedagógicos.

Essa compreensão tem sido encontrada entre diretores de escolas que vêm desenvolvendo um trabalho bem sucedido, como atesta o depoimento de uma diretora de escola pública estadual <sup>41</sup>:

*Para dirigir uma escola, é preciso ter competência técnica, isto é, saber organizar seu trabalho e o da escola, ter domínio dos conteúdos escolares, desenvolver boas relações humanas e ter espírito de justiça para coordenar, com tranquilidade, professores, alunos e funcionários.*

É importante destacar, porém, que o trabalho do diretor, que deve ser eminentemente pedagógico, não pode se confundir com o dos demais agentes educativos da escola, nem significa a assunção de mais responsabilidades do que aquelas a ele já atribuídas. Trata-se, na verdade, passar a ver a função de um outro ponto de vista: em vez do administrador, ele é um educador, um gestor pedagógico de uma instituição especificamente pedagógica, um profissional cujo trabalho tem uma dimensão pedagógica, tanto explícita quanto implícita.

De forma explícita, toda a sua atividade deve ser regida por requisitos pedagógicos, isto é, relacionados com a aprendizagem dos alunos. O uso do

40. AMARAL SOBRINHO, José. Gestão Escolar: Colocando Pingos nos "Is". Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 1999, p. 24

41. ATTA, Dilza. O acompanhamento pedagógico do trabalho escolar. Revista de Educação CEAP. Salvador: Centro de Estudos e Assessoria Pedagógica. ano 8, n. 31, 2000

espaço escolar, a organização do calendário letivo, a distribuição do tempo escolar, a organização do recreio, a arrumação das salas de aula, a reforma e ou construção de uma sala de aula, a distribuição dos professores pelas diversas classes, a definição dos horários das reuniões da equipe escolar e todos os demais aspectos que fazem parte do cotidiano de uma escola devem ser definidos a partir de critérios pedagógicos e não só administrativos. E a própria forma de tomar decisões quanto a esses aspectos é, em si mesma, pedagógica: se as decisões são realizadas de forma participativa pelo coletivo da escola, se são assumidas por todos como decisões que vão proporcionar uma melhor aprendizagem dos alunos, a direção estará desenvolvendo uma gestão democrática e tornando a escola um espaço de exercício da cidadania.

Diz-se também que o trabalho do diretor tem uma dimensão pedagógica implícita, porque suas atitudes e o modo como ele conduz a sua prática servem de referência a todos os que participam da escola. As crenças, os sentimentos, as atitudes do diretor, bem como os valores que orientam sua prática se constituem em verdadeiras mensagens que vão sendo lidas pelo conjunto da escola. Ocupando ele a posição de liderança que ocupa, tais mensagens devem estar sintonizadas com as concepções de escola e de cidadão que se quer formar, concepções essas resultantes de construção coletiva de toda a equipe escolar e expressas na proposta pedagógica. Nunca é demais lembrar a força que tem o exemplo. Assim, uma prática bem planejada, organizada e coletiva, orientada por princípios éticos que têm como base o respeito ao outro e a seriedade e honestidade no trato da coisa pública, constitui-se em modelo para alunos, professores, funcionários e pais.

Inúmeros estudos vêm mostrando que são elementos de peso nas gestões bem sucedidas as expectativas positivas que o diretor tem das possibilidades de crescimento de alunos e professores. Isso significa acreditar "... que todas as crianças são ensináveis, desde que o trabalho didático-pedagógico seja feito com adequação às suas características e necessidades".<sup>42</sup>

Quando o diretor defende esse princípio, ele pode influenciar positivamente o trabalho dos professores nessa mesma direção. Isso se constitui em uma das bases para a construção de uma cultura do sucesso escolar.

42.MELLO, Guiomar Namó de. Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1997, p. 182.

A importância da atitude que o diretor assume diante do seu trabalho está bem clara na fala de uma diretora de escola pública municipal, cuja atuação, muito significativa, foi objeto de reportagem em uma revista que analisa e divulga os indicadores socioeconômicos do Estado da Bahia<sup>43</sup> :

*Acho que atuando na direção da escola influencio muito meus companheiros de trabalho. Passo minha alegria, minha paixão. Vou às salas de aula e minha interferência é aceita porque esta se baseia no respeito pelo profissional.*

### **3. 3 - A definição de responsabilidades: ponto crucial da gestão**

A atuação do diretor, vista da perspectiva que está sendo aqui apresentada, pode confundir-se, em alguns momentos, com a do serviço de coordenação pedagógica e mesmo com a de outros profissionais da escola. É bom lembrar que aí todas as áreas de atuação têm seus pontos de interseção, isto é, têm espaços interdependentes de trabalho comum, e é por isso que se torna de fundamental importância o estabelecimento de princípios e de critérios claros que irão orientar a atuação de todos. Entretanto, é preciso evitar a superposição e a confusão de papéis e de tarefas. Além de perda de tempo e desperdício de energia, essa superposição pode criar áreas desnecessárias de atrito entre os profissionais da escola e, em alguns casos, resultar em um repasse irresponsável de atribuições que terminam não sendo cumpridas, em prejuízo dos alunos. É tarefa do diretor evitar que isso ocorra. Para tanto, ele precisa se reconhecer como líder que deve articular os esforços na direção de um trabalho planejado coletivamente, bem definido e bem distribuído.

Ainda que a equipe escolar deva se sentir responsável pela escola como um todo e comprometida com seu objetivo maior, a formação do aluno, cada segmento da escola tem responsabilidades específicas. Dessa forma, só a título de exemplo, enquanto o coordenador pedagógico articula diretamente o trabalho dos professores, o diretor articula o trabalho global da escola. Enquanto os funcionários fazem a manutenção dos espaços e se responsabilizam pelos aspectos burocráticos (matrículas, transferências, preenchimento de formulários etc), o diretor coordena e acompanha o trabalho dos funcionários.

43. Depoimento de Diretora de uma escola pública municipal de Salvador. In: BAHIA, Análise e Dados. V. 9, n. 1, junho, 1999, p. 6.

Nesse contexto, é importante que o diretor não perca de vista que o seu maior desafio é construir uma escola de qualidade, dentro dos princípios da gestão democrática. E isso significa partilha e equilíbrio de poder e de responsabilidades, concepção conjunta, com a equipe escolar e com os alunos e suas famílias, de objetivos e de processos para alcançá-los. Avaliações conduzidas sobre o trabalho das escolas, em alguns estados do Brasil, mostram que, em "uma escola organizada administrativamente, onde há ampla circulação de informação e espaços para debates e decisões coletivas, há também uma produção pedagógica mais qualificada."<sup>44</sup>

### **3.4 - Algumas condições básicas para o desenvolvimento de uma gestão cujo foco é o sucesso dos alunos**

Nos últimos anos, tem-se visto o crescimento de estudos, pesquisas e publicações sobre a gestão educacional<sup>45</sup>. Todo esse material fornece indicações importantes sobre os processos de construção da gestão democrática e dele podem ser extraídas algumas das ações que o diretor não deve deixar de realizar, na tarefa de construção de uma escola que tenha como foco o sucesso escolar dos seus alunos. É com o objetivo de sistematizar as contribuições feitas por esses trabalhos que se apresentam aqui algumas ações consideradas básicas na condução da gestão escolar:

- reconhecer a escola pública como espaço público de convivência democrática e como espaço de exercício da cidadania;
- criar um clima apropriado de trabalho, para que os profissionais da escola exerçam com alegria, tranquilidade e espírito de equipe as suas funções;
- estabelecer um processo claro de comunicação, criando fluxos de informações e o seu compartilhamento;
- coordenar o trabalho coletivo de construção ou reconstrução da proposta pedagógica da escola e o plano para sua viabilização;
- coordenar o trabalho coletivo de construção ou reconstrução do regimento escolar, tendo em vista a proposta pedagógica;

44. PAIXÃO, Regina da. O Colegiado Escolar como Instrumento de Gestão Participativa: A Vivência de Mato Grosso do Sul. In: Gestão escolar: desafios e tendências. Antonio Carlos R. Xavier, José Amaral Sobrinho, Fátima Marra, org. - Brasília: IPEA, 1994, p. 120.

45. Ver, por exemplo: Gestão Educacional: Tendências e Perspectivas. São Paulo: CENPEC, 1999 - (Séries Seminários CONSED) [e] Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios/ Naura Ferreira (org.). - São Paulo: Cortez, 1998 [e] As Organizações Escolares em Análise. António Nóvoa (org.). Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995.

- orientar a atuação da direção e da escola pelos princípios, objetivos e metas definidos na proposta pedagógica e pelas regras de convivência estabelecidas no regimento escolar;
- gerir, juntamente com a unidade executora da escola (caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres), os recursos financeiros a ela repassados, tendo em vista as metas colocadas na proposta pedagógica;
- incentivar a criação de projetos que promovam o processo de ensino-aprendizagem, seja propostos pelos alunos, seja propostos pelos professores;
- buscar trocas de experiências com outras escolas;
- constituir a escola como espaço de formação contínua de todos os profissionais que dela participam, estimulando momentos sistemáticos de estudos, debates, trocas de experiências;
- acompanhar continuamente, com os professores e com o serviço de coordenação pedagógica, o desempenho dos alunos (evasão, dificuldades de aprendizagem), identificando os problemas existentes, buscando as soluções necessárias, em tempo hábil;
- estimular o processo de auto-avaliação (avaliação institucional) da escola, com indicadores identificáveis, que possam ser operados por todos com clareza;
- articular as ações desenvolvidas nas escolas com a política educacional do município e do estado, buscando conhecer as agendas das políticas públicas de educação no país;
- estabelecer relações entre a escola e a comunidade, estimulando a participação dos pais nos conselhos escolares, nas reuniões e demais atividades da escola;
- representar a escola em suas relações com a comunidade e buscar parcerias locais ou externas;
- coordenar a administração de pessoal e de material no âmbito da escola, a fim de que estejam sempre presentes as condições necessárias para a aprendizagem dos alunos;

- supervisionar os espaços da escola, cuidando para que eles sejam um reflexo da sua proposta pedagógica e se constituam, de fato, em espaços de construção da cidadania;
- buscar o apoio das autoridades competentes, reivindicando o atendimento às necessidades da escola;
- acompanhar, cuidadosamente, o preenchimento dos mapas de resultados escolares, garantindo a sua fidedignidade e confiabilidade;
- colocar em evidência os resultados positivos alcançados pelos alunos e pelas iniciativas da equipe escolar;
- orientar a atuação da equipe escolar pelos resultados do acompanhamento e da avaliação de suas ações.

Os pontos aqui indicados dizem respeito tanto ao diretor de uma escola de pequeno porte quanto ao diretor geral e aos diretores ou vice-diretores de turno das escolas de médio e grande porte, que devem trabalhar articuladamente.

A riqueza e a complexidade do trabalho cotidiano do diretor nem se define nem se esgota na lista de ações aqui apresentada. O diretor, leitor deste texto, certamente descobrirá muitos outros aspectos que não foram considerados e que fazem parte da realidade da sua escola. Esses aspectos e outros vão se efetivar diferentemente em cada escola. Cada uma delas tem o seu modo de ser, resultante da diversidade de seus atores, das múltiplas relações que nela ocorrem. E a capacidade que a escola tem de identificar o seu próprio modo de ser, de construir a sua identidade própria, de "mostrar a sua cara", é considerada como um importante indicador da qualidade do seu trabalho.

A questão da identidade da escola é um fator tão importante, que a própria legislação educacional brasileira vigente, sintonizada com as discussões educacionais mais recentes, que defendem a importância do reconhecimento e da valorização da diversidade presente na escola, enfatiza, com bastante clareza, seja na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, seja nos pareceres emanados do Conselho Nacional de Educação, que cada escola deve construir a sua autonomia através da elaboração de propostas pedagógicas que "deverão explicitar o reconhecimento da identidade pesso-

al de alunos, professores e outros profissionais e a identidade de cada unidade escolar e de seus respectivos sistemas de ensino<sup>46</sup>."

Da análise dos artigos da nova LDB que tratam da organização da educação nacional, pode-se também destacar o poder de decisão que é dado à escola e o espaço que a ela deve ser assegurado. Tanto os sistemas de ensino quanto suas escolas podem desenvolver formas variadas de organização que a própria lei estimula. Os artigos 22 a 28 e ainda os artigos 32 a 34 tratam das possíveis formas de organização, com grande flexibilidade, permitindo às escolas se organizarem a partir de decisões tomadas com base na análise dos elementos que as identificam. O Parecer nº 05/97, do Conselho Nacional de Educação, ao comentar esses artigos, mostra a abertura que foi dada às instituições de ensino para se organizarem, delegando-se uma nova autoridade à escola, ainda que respeitadas as normas curriculares e outros dispositivos legais.

Assim, cabe às secretarias de educação fornecer as condições para que as escolas alcancem a sua autonomia, construam a sua identidade, e cabe às escolas descobrir as suas próprias formas de conquistar essa autonomia. E a autonomia só pode ser conquistada através de um trabalho competente, articulado, coletivo. Aqui é importante lembrar que a autonomia não significa nem soberania, nem independência total. A autonomia é um conceito relacional e a autonomia da escola precisa ser entendida num contexto de interdependência. Há uma interdependência entre cada escola e a rede ou sistema de ensino à qual ela pertence; entre cada uma das escolas que compõem a rede ou sistema de ensino; entre cada rede ou sistema de ensino e o sistema de ensino nacional. Por isso, é indispensável que o diretor tenha domínio da legislação educacional do seu país, do seu estado e do seu município, para que ele possa trabalhar na construção da autonomia de sua escola, sem perder de vista a unidade educacional do país como um todo. É por isso que se diz que a escola é o espaço de encontro entre as políticas públicas de educação nacional e as políticas públicas de educação local. O currículo escolar é uma das áreas onde essa relação entre interdependência e autonomia mais claramente se expressam, e esse é um ponto importante que será tratado na 5ª parte deste texto.

Pode parecer difícil, árdua, a tarefa de ser diretor de uma escola hoje: construir uma escola democrática, autônoma, participativa; uma escola que, de

46. Resolução CEB/CNE 02/98, Art. 3º, inciso II.

fato, ensine e se constitua em espaço de construção da cidadania; uma escola aberta à comunidade, que trabalhe em parceria, que vá além dos seus próprios muros. De fato, o que se espera da escola é muito complexo. No entanto, isso não significa pensar que tais tarefas não são realizáveis. Há muitos exemplos, hoje, pelo país inteiro, de que isso é possível. E é possível porque o diretor não está sozinho nessa caminhada. Quando se defende uma gestão democrática devem ser criados os mecanismos para que ela se efetive. Entre esses mecanismos, dois se constituem como essenciais: a construção e execução da Proposta Pedagógica e a criação e funcionamento dos Conselhos Escolares. A proposta pedagógica será objeto de análise na 5ª parte deste texto, e os conselhos receberão um tratamento especial em momento oportuno. Contudo, não se pode deixar de enfatizar aqui a razão da existência dos conselhos escolares. Eles devem existir para, juntamente com o diretor, construir essa escola tão necessária e por todos tão almejada. Se o diretor for capaz de construir, com esses Conselhos e com o coletivo da escola, relações de parceria, de compartilhamento de responsabilidades e de definições claras de tarefas, será possível esperar, em troca, motivação, cooperação, realização de práticas inovadoras e soluções objetivas para os problemas enfrentados, baseadas em critérios pedagógicos, que se viabilizarão através de um trabalho administrativo de alta qualidade.

#### 4. Indicadores de qualidade da escola: base para a construção de critérios orientadores da gestão escolar

... apesar das debilidades metodológicas da investigação sobre escolas eficazes, a consistência dos resultados fornece provas irrecusáveis de que as escolas marcam diferenças significativas no que diz respeito ao aproveitamento dos alunos. O impacto produzido por esses resultados não se deve tanto à qualidade dos estudos efetuados, mas antes ao fato de que investigadores das mais diversas origens acadêmicas, baseando-se em pressupostos, teorias e metodologias distintas, terem chegado a conclusões semelhantes sobre os fatores escolares que interferem no sucesso dos alunos.

Thomas Good e Rhona Weinstein

A complexidade do mundo contemporâneo se faz presente nas escolas e traz, para a sua equipe escolar e, sobretudo, para a sua direção, muitos desafios. Entre eles está o de considerar o significado social que a escola e,

principalmente, a escola pública, foi tendo ao longo da história da humanidade e o papel que ela passa a desempenhar, hoje, no Brasil, para as classes populares que a ela tiveram maior acesso nos anos recentes. O que a sociedade exige da escola hoje? Aquela escola que apenas ensinava leitura, cálculo e escrita não responde mais às novas necessidades de formação do cidadão. A LDB, no seu artigo 32, incisos I a IV, estabelece como objetivos da escola no Ensino Fundamental:

...o desenvolvimento da capacidade de aprender a partir do domínio da leitura e do cálculo; a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores, sobre os quais se baseia a sociedade; o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos/habilidades e a formação de atitudes e valores; o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Esse dispositivo legal expressa a complexidade da tarefa que está posta para a escola, bem como a sua grande responsabilidade na formação do brasileiro das classes populares, que precisa superar a sua condição de excluído dos direitos básicos do homem contemporâneo, entre eles o direito ao conhecimento, e se constituir em cidadão com possibilidade de participar dos bens materiais e culturais da humanidade. Como desempenhar bem essa tarefa? Esse é o grande desafio a que são chamados a responder todos os que pela escola são responsáveis e, em especial, o diretor que, pela posição que ocupa, tem a condição de agregar a todos nessa direção.

Para isso, é preciso refletir sobre duas perguntas fundamentais: O que é uma escola eficaz? O que torna uma escola eficaz? Essas são questões que vêm preocupando os educadores e os responsáveis pelas políticas públicas de educação no mundo inteiro e orientando a realização e avaliação de reformas educacionais em vários países. São inúmeras as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas sobre as características que uma escola de qualidade apresenta. Apesar da diversidade de enfoques dados a essa questão, é possível identificar, hoje, na literatura publicada sobre o tema<sup>47</sup>, alguns aspectos básicos que caracterizam uma escola eficaz e que vêm se constituindo em referencial, ancorados em amplo consenso, no apoio à regulação das organizações escolares pelos decisores de políticas públicas de educação em

47. Ver os seguintes trabalhos, entre outros: XAVIER, Antônio C. da R. & PLANK, David & AMARAL SOBRINHO, José A Escola eficaz, escola de qualidade: novos paradigmas para a gestão da escola. In: Guia de Consulta do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM/ Organizado por Terri Demsky e Maristela Rodrigues. Brasília: Projeto Nordeste, 1997, p. 193. [e] NÓVOA, António. Para uma análise das instituições escolares. In: As Organizações Escolares em Análise. Coordenação de António Nóvoa. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995. p. 13 a 43 [e] Mello, Guiomar Namó de Cidadania e Competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio. São Paulo: Cortez, 1997.

vários países do mundo e também por segmentos da própria escola e da sociedade, entre eles, diretores, professores, pais, conselhos sociais diversos de acompanhamento da escola. Usualmente chamados de indicadores de qualidade da escola, esses aspectos podem-se constituir na base para a construção de critérios orientadores do trabalho do diretor, bem como em referenciais para o acompanhamento e a avaliação da qualidade da escola. Contudo, uma ressalva importante não pode deixar de aqui ser feita: se, por um lado, esses indicadores trazem referências testadas e discutidas pela literatura nacional e internacional, por outro, eles não podem se constituir em padrões homogeneizadores e mesmo empobrecedores da própria dinâmica escolar. A escola, como a vida, está em contínuo movimento, e esses indicadores devem ser considerados a partir do contexto de cada escola, das condições específicas e dos diferentes momentos do seu trabalho.

A seguir, são apresentados alguns indicadores de qualidade da escola para os dias de hoje.

#### **4.1 - Tipo de gestão da escola**

O tipo de gestão desenvolvido na escola, conforme já foi colocado em outras partes deste texto, é considerado um dos indicadores mais significativos de qualidade, pois todos os demais estão a ele diretamente ligados. Assim, aqui será feita apenas uma síntese das características de uma gestão eficaz: ela deve ser uma gestão democrática; participativa; que busca o apoio das autoridades; que constrói parcerias; que tem como foco a aprendizagem dos alunos; que organiza toda a escola na direção da construção e desenvolvimento de um currículo voltado para o exercício da cidadania; que está preocupada com o contínuo aperfeiçoamento da equipe escolar; que tem a proposta pedagógica, construída coletivamente, como seu eixo de ação; que orienta seu trabalho e o da equipe escolar a partir dos resultados do acompanhamento e da avaliação das ações da escola. Para que a gestão desenvolva essas características é fundamental que o diretor tenha liderança e competência técnica: capacidade de administrar e de orientar seu trabalho por critérios pedagógicos. Glatter (1995) define bem o que caracteriza uma gestão eficaz: *grande sensibilidade da direção em relação aos processos de aperfeiçoamento, principalmente, em relação à inovação da gestão; sistema de valores orientado em termos de*

*objetivos educacionais, sociais e comunitários; interação e comunicação intensivas entre indivíduos e grupos; planificação e ação colaborativa entre atores internos e externos à organização escolar*<sup>48</sup>. São esses, portanto, os elementos essenciais da gestão que produz uma escola eficaz.

## **4.2 - Clima de trabalho**

Os estudos sobre o clima das organizações escolares identificam basicamente quatro tipos de climas: o autoritário explorador, o autoritário benevolente, o participativo de caráter consultivo e o participativo grupal. Quanto mais a organização escolar se aproxima do clima participativo grupal, maiores são as probabilidades de ela constituir-se em ambiente escolar eficaz. Mas o que define o clima participativo grupal? Segundo Brunet<sup>49</sup>, é aquele em que o diretor confia nos professores e nos demais agentes escolares; tem altas expectativas em relação às possibilidades de aprendizagem dos alunos e estimula toda a escola nessa mesma linha; as decisões são tomadas pela organização como um todo; a comunicação é um elemento constante e se faz em todas as direções; o ambiente é ordenado e sinaliza com clareza para alunos e professores o propósito da instituição; os professores se sentem envolvidos e implicados no seu trabalho; todos se sentem responsáveis pelo sucesso da escola e unem seus esforços para atingir os objetivos e fins da organização. Além disso, em um clima que propicia o sucesso, as relações são temperadas com bom humor, as pessoas se apoiam mutuamente e buscam soluções criativas para os desafios cotidianos.

## **4.3 - Apoio das autoridades**

O poder público é o parceiro fundamental da escola, e quanto maior é o seu grau de envolvimento e de compromisso, maior a probabilidade de que a escola tenha êxito na tarefa a que se propõe. O apoio do poder público se expressa, por exemplo, na aparência física, nas condições das instalações e do mobiliário, na disponibilidade de equipamentos necessários à modernização dos processos pedagógicos, na existência de acompanhamento sistemático ao trabalho dos professores, na garantia do tempo de aprendiza-

48. GLATTER, Ron. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In: As Organizações Escolares em Análise. Coordenação de António Nóvoa. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1995 p. 148.

49. BRUNET, Luc. Clima de Trabalho e Eficácia da Escola. In: As Organizações Escolares em Análise. op. cit. p.130.

gem, no fornecimento regular de uma alimentação nutritiva aos alunos, na disponibilidade de livros e de outros materiais didáticos, na qualificação dos docentes, na garantia de transporte seguro para os que freqüentam escolas distantes de suas casas. Se esses elementos não estão presentes na escola, cabe principalmente ao seu diretor buscar o apoio das autoridades competentes. É indispensável que a escola exerça uma vigilância permanente em relação às obrigações da União, dos estados e dos municípios para com a educação e tenha a iniciativa de exigir o apoio devido dos órgãos responsáveis. Por outro lado, é desejável que a escola, quando comprovados os limites e conhecidas as impossibilidades de um apoio mais amplo e imediato do poder público, busque outras formas de parceria, a título de complementação de recursos, a fim de assegurar as condições mínimas necessárias para o pleno cumprimento dos objetivos de suas ações. O movimento das escolas na busca de parcerias com setores não governamentais pode, sem dúvida, contribuir para um avanço no sentido de conseguir um comprometimento cada vez maior da sociedade com a educação, através de formas diversas de colaboração, comuns em outros países, mas ainda pouco disseminadas no Brasil.

#### **4.4 - Participação da comunidade**

A participação da comunidade na escola tem sido incluída como um dos princípios da gestão democrática, não só no Brasil como nas reformas educacionais que vêm sendo encaminhadas em outros países, pelo que a presença dos pais representa na escola, como elemento de acompanhamento de sua função social. Por outro lado, os trabalhos sobre escola eficaz mostram que, quando há, no grupo familiar da criança, o reconhecimento da importância da educação para sua vida, ainda que esse grupo não tenha a constituição de uma família nuclear, cria-se um ambiente que encoraja a aprendizagem, fazendo com que o aluno se saia melhor na escola. Fica evidenciado, também, que a construção de uma visão positiva a respeito da educação que a escola pode fornecer depende, em grande parte, da participação que os pais ou responsáveis têm na vida escolar dos seus filhos. A esse respeito, chama-se a atenção para o fato de que não se pode esperar que a família forneça sozinha o suporte para o desenvolvimento de uma perspectiva positiva da educação. As escolas devem envolver, de forma significativa, as famílias na educação de suas crianças. Esse envolvimento,

contudo, deve ir além dos eventuais encontros de pais. Eles devem incluir, entre outros aspectos, a identificação dos elementos culturais da comunidade que podem ajudar a fazer a ligação entre os objetivos da escola e os objetivos sociais do grupo ou comunidade aos quais os pais e alunos pertencem. Outros trabalhos mostram o impacto da presença atuante do Conselho Escolar no desempenho dos alunos. Estudo realizado pelo SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) indica que existe estreita associação entre a implementação de Conselhos Escolares, com a participação efetiva dos pais, e o resultado obtido pelos alunos nas provas aplicadas. Assim, é considerado um indicador de qualidade da escola o estímulo que ela fornece para a participação dos pais na vida escolar dos filhos e para a participação da comunidade como um todo.

#### **4.5 - Composição e dinâmica curricular**

Uma concepção ampla de currículo, com a percepção clara de que ele está presente e sendo transmitido por e em todas as ações da equipe escolar e atividades realizadas no espaço escolar, vem sendo considerado um elemento central na caracterização de uma escola eficaz. O currículo é um dos elementos centrais da escola e sua razão principal de ser. O que ensinar e o como ensinar devem ser preocupações centrais da escola e quanto maior a importância dada por ela a essas preocupações maior a probabilidade de ela se tornar eficaz. É considerada uma escola eficaz aquela cujo currículo está voltado para o desenvolvimento de princípios éticos, estéticos e políticos; para os aspectos de participação e integração com a comunidade; um currículo que amplia as possibilidades de que os alunos desenvolvessem, no espaço da escola, as competências necessárias à integração na vida contemporânea e ao exercício da cidadania.

#### **4.6 - Professores qualificados**

A existência de professores qualificados é considerada uma condição essencial para o sucesso da escola. Qualificação se refere tanto à qualidade da formação inicial recebida pelos professores quanto ao processo contínuo de formação em serviço, que se dá no interior da própria escola ou através de cursos de ampliação e atualização de conhecimentos escolares específicos e técnico-pedagógicos. As pesquisas mostram que apresentam melhor desempenho aquelas escolas que se constituem em espaços de

formação permanente de seus profissionais, isso ocorrendo tanto de maneira formal quanto informal. O caráter formal se refere ao tempo determinado para reuniões e encontros sistemáticos de estudos e discussões teóricas que servem para fundamentar a prática cotidiana e permitir a renovação dessa prática. O caráter informal corresponde às trocas espontâneas de experiências e de preocupações e à busca de soluções coletivas, propiciadas pelo próprio clima participativo que se estabelece na escola.

Outro aspecto relacionado com a qualidade do trabalho desenvolvido pelo professor diz respeito às suas condições de trabalho, tais como: tamanho das turmas que atende, horário de trabalho, tempo disponível para preparação das aulas, presença de profissional preparado para o acompanhamento e apoio sistemático da sua prática educativa, qualidade dos recursos didáticos existentes na escola, local próprio para reuniões de estudo.

A remuneração dos professores é outro ponto essencial. O professor bem remunerado pode realizar um trabalho melhor, por várias razões: não precisa acumular horas excessivas de trabalho, nem dispersar sua energia atendendo a escolas diferentes; pode se concentrar mais, ter um melhor conhecimento dos seus alunos, ter mais tempo e disposição para se dedicar tanto à preparação das aulas quanto à correção dos trabalhos individuais dos alunos. Um bom salário melhora a auto-estima, possibilita a aquisição de livros, revistas e outros materiais de aperfeiçoamento profissional, além de lhe possibilitar o acesso a bens culturais como teatro, cinema etc. Hoje, é largamente reconhecido que a formação cultural do professor tem um grande impacto na aprendizagem dos seus alunos.

Uma escola de qualidade é, portanto, aquela que está preocupada com a qualificação dos seus profissionais e que está atenta tanto para identificar as necessidades de formação dos seus professores quanto para buscar as condições dessa qualificação. Os sistemas de ensino, responsáveis diretos pelo oferecimento dessas condições aos professores, devem ser acionados pelo diretor da escola, que tem a tarefa de zelar pela sua qualidade.

#### **4.7 - Formas de utilização do tempo**

Existem claras indicações, nas pesquisas realizadas, de que o tempo dedicado às atividades escolares é um elemento fundamental para o sucesso

dos alunos. Essas pesquisas indicam que os alunos daqueles professores que permanecem mais tempo em contato com as atividades escolares tendem a apresentar maior rendimento do que os daqueles que permanecem menos tempo. No entanto, é preciso entender que esse tempo não se refere apenas ao número de horas que se passa na escola, mas na maneira como esse tempo é utilizado por professores e alunos. O tempo diário de dedicação ao estudo é considerado tão importante, que a maioria dos países desenvolvidos trabalham com um período diário de, em média, seis horas, e a LDB, no seu artigo 34, recomenda que "seja progressivamente ampliado o período de permanência na escola", que atualmente é de, no mínimo, quatro horas de trabalho. A forma como o tempo escolar está organizado, os aspectos que são privilegiados dentro desse tempo, a diversidade dos conteúdos trabalhados e a oportunidade de uso efetivo desse tempo com atividades significativas para os alunos são elementos que dão qualidade a esse tempo. Por outro lado, a organização do tempo está associada à construção da autonomia do aluno, à sua capacidade de gerir seu próprio tempo de maneira ótima e eficiente. Vale ressaltar que é preciso tempo para aprender tanto os conteúdos escolares quanto o controle do próprio tempo, elemento fundamental no exercício da cidadania.

Considerando o peso dessa variável no desempenho escolar dos alunos, aquela escola que propicia um tempo rico em oportunidades de trocas, de interações com o conteúdo escolar, de aprendizagens de convivência social, tem maior probabilidade de ser uma escola eficaz.

#### **4.8 - A organização do espaço escolar**

A organização do espaço reflete a concepção curricular e metodológica adotada pela escola e por seus professores. Esse espaço não é só definido por um bom projeto arquitetônico, mas pelo uso pedagógico que dele é feito. Um espaço limpo, organizado, bonito e atraente é um elemento educativo de grande força. Os princípios da estética não são ensinados diretamente e sim apreendidos pela vivência, em um espaço que é organizado de tal forma que estimula a sensibilidade artística e criativa do aluno.

Nesse espaço, devem estar incluídas as salas de leitura ou bibliotecas, necessárias para a formação de novos leitores, condição indispensável à continuidade dos estudos pelos alunos e à formação do cidadão.

É essencial entender que o espaço de aprendizagem vai além da sala de aula e da própria escola. Ele inclui muitos outros espaços, tais como fábricas, oficinas, fazendas, teatro, cinema, praça, supermercado etc. Há indicações de que, quando se usam também esses espaços com o objetivo de trabalhar os conteúdos escolares, os alunos constroem aprendizagens mais significativas e, por isso, duradouras, além de estarem exercitando a participação na vida cotidiana. No entanto, é na sala de aula que os alunos permanecem mais tempo. Nem sempre os professores estão atentos para a importância que a organização espacial da sala tem para a aprendizagem escolar. Uma sala que se movimenta, com carteiras arrumadas de formas diversas, permite interações, trocas e a participação de todos. Nem sempre o tamanho da sala de aula dá margem a essa movimentação, que não existe em função das más condições de trabalho e, nem sempre, do desinteresse do professor. É bom destacar ainda que, na escola brasileira, diferentes turmas usam, nos três turnos, a mesma sala de aula. Muitas vezes, por ausência de um trabalho escolar que enfatize a cooperação e a integração entre os alunos, torna-se difícil cada turma dar um caráter pessoal à sua sala de aula - expor seus trabalhos, decorar as paredes, colocar murais, construir cantinhos, publicar o jornal da classe etc. Esse caráter pessoal é indispensável, para que se fortaleça o sentimento de pertencimento, o que, por sua vez, facilita a realização das aprendizagens tanto cognitivas quanto afetivas e sociais.

#### **4.9 Formas de avaliação**

O tipo de acompanhamento que a escola faz do desempenho dos seus alunos indica a sua eficácia. Para fazer bem esse acompanhamento, a escola deve ter clareza do que significa "bom desempenho", ou seja, ter parâmetros definidos a partir dos quais possa estabelecer o processo de avanço ou não dos seus alunos. Uma escola eficaz evita o fracasso de seus alunos pelo acompanhamento contínuo e pela identificação imediata das dificuldades que merecem uma atenção especial. Assim, o processo de recuperação paralela faz parte do cotidiano da escola e não ocorre apenas ao final das unidades ou do período letivo. A construção da autonomia do aluno também se faz através do processo de avaliação, quando ele é concebido como um elemento auto-regulador da aprendizagem. Nesse contexto, a auto-avaliação é um instrumento que permite a construção da autonomia

intelectual e emocional do aluno, porque lhe dá condições, com o apoio do professor, de conhecer suas possibilidades e seus limites, enfrentar os seus fracassos como momentâneos e descobrir as formas de vencê-los.

Uma avaliação contínua da própria escola como um todo, de seu currículo, de seus profissionais, de suas instalações, de seus processos de gestão e de suas relações com a comunidade também é essencial para a realização de um trabalho eficaz. O autoconhecimento da escola vai possibilitar a construção da sua identidade e um maior envolvimento dos profissionais que nela trabalham.

#### **4.10 - Reconhecimento público**

A imagem pública que a escola passa a ter é um indicador de sua eficácia. Uma escola torna-se reconhecida publicamente por sua competência, quando é capaz de realizar um bom trabalho com seus alunos e com a comunidade que a cerca. Prédios novos ou reformados, bons equipamentos, professores qualificados e um clima escolar voltado para o sucesso dos alunos são aspectos que podem determinar o reconhecimento da eficácia de uma escola. Quando os pais fazem um esforço grande para matricular e manter seus filhos em uma determinada escola, por razões que vão além da proximidade físico-espacial de suas casas, isso significa que essa escola foi escolhida a partir de critérios outros, provavelmente relacionados com o tipo de trabalho que realiza. Esse reconhecimento vai acontecer também entre os professores, alunos e funcionários, que passam a se identificar com o conjunto de valores comuns que regem a organização escolar e a se comprometer com a manutenção e ampliação do padrão de atendimento que foi construído. Uma escola pode também receber o reconhecimento público da comunidade acadêmica, que a vê como espaço de experimentação e inovação educacional, como centro de referência para outras escolas.

Esses indicadores de qualidade aqui colocados podem ser tomados pelo diretor para fazer uma auto-avaliação de sua própria prática e para ajudá-lo na construção de critérios orientadores na tomada de decisões. Além disso, eles se constituem em parâmetros para a construção da proposta pedagógica e para uma auto-avaliação da escola.

## Segunda Parte

# SOBRE AUTONOMIA ESCOLAR: ALGUMAS QUESTÕES E MUITOS DESAFIOS<sup>50</sup>

*Ricardo Chaves de Rezende Martins<sup>51</sup>*

<sup>50</sup> Este texto foi publicado originalmente pelo PRADEM, na Série Documentos 1. Gestão Escolar (2003).

<sup>51</sup> Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, na área de Educação, e professor da Universidade de Brasília.



## Introdução

Você, que é gestor de escola, está vivendo novos tempos na história da administração escolar. De fato, a legislação educacional brasileira, a partir de 1988, iniciou um processo de profundas transformações nas concepções e práticas da gestão escolar, a começar pelo princípio de gestão democrática, inscrito no art. 206 da Constituição Federal. Esse princípio inspirou uma série de dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), especialmente aqueles que tratam da autonomia da escola. Gestão democrática e autonomia constituem eixos centrais da nova gestão da escola pública. E isso não se fez por acaso, mas como consenso da sociedade de que esses eixos constituem condições indispensáveis para assegurar a qualidade da educação brasileira. A real aplicação desses princípios depende do compromisso e da ação de cada um daqueles que, como você, estão investidos de funções nas equipes de direção das escolas. Este texto tem o objetivo de ajudá-lo(a) no exercício desse papel.

Você, com certeza, já deve ter lido com atenção o que diz o art. 15 da LDB:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Trata-se, portanto, da questão da autonomia das escolas públicas. O objetivo do presente texto é discutir algumas implicações bastante práticas da autonomia escolar. Para tanto, esse artigo da LDB será analisado cuidadosamen-

te, por meio de respostas a dez questões básicas. Você verá, ao longo de cada uma delas, alguns dos interessantes desafios que o gestor escolar deve enfrentar. E, após refletir sobre essas questões, você poderá realizar uma série de exercícios que lhe proporcionarão maior contato com algumas particularidades da gestão de recursos financeiros, em um contexto de autonomia das escolas.

## 1. Quem deve assegurar a autonomia das escolas?

O art. 15 é muito claro: a autonomia das escolas públicas deve ser assegurada pelos sistemas de ensino. Mas o que significa isso? Afinal de contas, um sistema de ensino é integrado pelos órgãos públicos responsáveis pela educação (o administrativo, a Secretaria de Educação, e o normativo, o Conselho Municipal de Educação), pelas escolas e pelas normas que regem o seu funcionamento. Quem, em todo esse conjunto, é responsável pela garantia da autonomia das escolas? Na realidade, todos. Vejamos caso a caso. A autonomia precisa ser conceituada e delimitada. É necessário definir as condições e dimensões a que ela se aplica e em que grau. Por tudo isso, ela precisa estar expressa em normas, que poderão ser definidas diretamente pelo órgão normativo do sistema de ensino, o Conselho de Educação, ou por ele explicitadas ou detalhadas a partir da lei do sistema de ensino, ou ainda de uma lei específica que, em linhas gerais, garanta a autonomia escolar. O ideal mesmo é que ela seja estabelecida em lei, de modo que fiquem assegurados o debate democrático e a sua estabilidade, para, em seguida, ser detalhada nas normas do sistema de ensino, pelo seu órgão próprio.

O órgão administrativo, a Secretaria de Educação, deve tomar as providências necessárias e assegurar as condições indispensáveis ao exercício da autonomia das escolas, em todos os seus aspectos. As escolas, em especial os seus gestores, devem exercer a autonomia com responsabilidade e dentro de seus limites, a serviço do projeto pedagógico escolar.

É preciso observar um ponto importante: mesmo que o seu Município não tenha instituído sistema próprio de ensino, permanecendo integrado ao sistema estadual, ele mantém uma rede municipal de escolas públicas. A elas a autonomia deve ser progressivamente assegurada, por meio de leis e outros instrumentos legais municipais.

## 2. Que significa assegurar a autonomia das escolas?

Para os órgãos responsáveis pela gestão do sistema de ensino e (ou) de sua rede de escolas, assegurar a autonomia dessas últimas significa não adotar procedimentos invasivos ou cerceadores. Ao estabelecer diretrizes, em qualquer campo, devem fazê-lo respeitando os espaços próprios de gestão de cada escola, de acordo com o que estabelece a respectiva proposta pedagógica.

Mais do que tudo, significa o exercício pleno do que a Constituição Federal e a LDB denominaram de gestão democrática do ensino público. Autonomia e gestão democrática, no marco da atual organização escolar brasileira, são parceiros inseparáveis. Uma não pode existir sem a outra. E compete aos órgãos gestores dos sistemas e redes de ensino prover as necessárias condições normativas, de pessoal e de recursos, para que cada escola possa ser gerida de forma democrática e autônoma.

## 3. Que é gestão democrática do ensino público?

Para entender com mais clareza esse conceito, é recomendável consultar o texto da LDB. Eis o que dispõe o seu art. 14:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O conceito de gestão democrática envolve, portanto, três idéias básicas: a existência de um projeto pedagógico da escola; a participação de professores e demais profissionais do magistério da escola na elaboração desse projeto; e a gestão colegiada da implantação e execução desse projeto, por meio de conselhos escolares (ou órgãos equivalentes) em cada escola, nos quais esteja assegurada a representação da comunidade escolar e demais segmentos da sociedade relevantes para a função e o funcionamento da escola.

O projeto pedagógico é a alma da escola. E só poderá ser motivador para todos os integrantes da comunidade escolar caso sua elaboração decorra de um processo realmente participativo. E sendo assim, a gestão do desenvolvimento desse projeto, para dar certo, só pode ser feita de forma coletiva, com repartição de responsabilidades e decisões de grupo. Não cabe mais a idéia de um gestor ou diretor onipotente, detentor exclusivo da autoridade pedagógica e administrativa na escola. Mas cuidado: isto não significa que não seja necessária a existência de um gestor executivo eficiente, líder de processos e estimulador das iniciativas.

Por isso, a insistência da LDB na composição de conselhos escolares ou equivalentes. Dois pontos devem ser ressaltados com relação a esse assunto. Em primeiro lugar, o conselho escolar a que a LDB se refere não é aquele que, às vezes recebendo o mesmo nome, administra a caixa escolar ou constitui o gestor da unidade executora do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O conselho escolar idealizado pela LDB é um órgão que deve fazer parte da organização da própria escola, com responsabilidades de tomada de decisão em relação a todos os campos da vida escolar e não apenas, embora também, na gestão de recursos financeiros. E nele devem estar representados, além da própria Direção da escola, os professores, os demais profissionais do magistério, os servidores técnico-administrativos, o corpo discente (dependendo, é claro, da faixa etária), os pais de alunos e algumas - não muitas, porém significativas - organizações da comunidade local, como, por exemplo, associação de moradores.

Claro que essa é uma simples sugestão de composição do conselho escolar, embora ela seja bastante consensual em diferentes recantos do País. Não existem normas padronizadoras. Mas parece muito importante que as normas de gestão democrática no seu Município sejam estabelecidas em lei municipal, para evitar que, a todo o momento, tais normas sejam modificadas ao gosto dos governantes de plantão, sem passar pela discussão democrática no seio do Poder Legislativo e por consultas aos segmentos interessados. Seria no mínimo contraditório que as normas de gestão democrática fossem estabelecidas de forma solitária, por meio de decreto ou portaria do Poder Executivo.

#### 4. E como a autonomia se relaciona com a gestão democrática da escola?

Você deve ter percebido que é impossível promover a gestão democrática do projeto pedagógico da escola se ela não tiver autonomia para fazê-lo. Que adianta elaborar um projeto se todas as decisões e iniciativas para implantá-lo vierem a depender de mil e uma autorizações externas, da Secretaria de Educação, ou mesmo de outros órgãos da administração municipal?

Mas vamos com calma: autonomia não significa soberania. Haverá espaços autônomos de decisão e espaços de dependência, conforme a magnitude e a natureza das questões a serem resolvidas. E, de toda forma, o conceito de sistema traz em si a idéia de integração. Não seria, portanto, admissível cada escola indo em uma direção diferente ou adotando procedimentos administrativos totalmente diversos. Talvez, por isso mesmo, a LDB, no art. 14, fale em progressivos graus de autonomia.

#### 5. Afinal de contas, por que graus progressivos de autonomia?

De fato, por que não conceder de imediato plena autonomia de gestão às escolas? E por que não defini-la de modo categórico na legislação nacional? É difícil responder a essas perguntas de forma definitiva. Mas algumas aproximações são possíveis e bastante aceitáveis. A tradição dos sistemas brasileiros de ensino, em todos os níveis, tem sido altamente centralizadora e formalista. Isso significa que, em muitos casos, as unidades escolares não estão dotadas dos meios necessários ao exercício da autonomia e tampouco as normas educacionais estão adaptadas para isso.

A autonomia não é uma simples questão de concessão. É, antes de tudo, uma conquista. Ela vai sendo progressivamente apropriada e exercida na medida em que as unidades escolares que a aspiram vão se tornando competentes, sólidas e equipadas para isso. E as pessoas que as integram vão se tornando preparadas para lidar com ela e administrar dentro desse novo contexto. Essa parece ser a razão maior para a presença da idéia de progressividade no texto da LDB.

Mas atenção: o dispositivo da lei é mandatório. Portanto, não se concebe que órgãos gestores dos sistemas de ensino coloquem obstáculos ou dificultem a progressiva apropriação e o exercício da autonomia pelas escolas. Eles têm o dever legal e educacional de promover essa conquista, dando às escolas as condições e o apoio técnico necessário.

## 6. E em que se exerce a autonomia escolar?

O art. 15 da LDB se refere à autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Na realidade, o objetivo é de que ela seja exercida nos quatro campos da gestão da organização escolar: o pedagógico, o de pessoal, o de recursos materiais e o de recursos financeiros.

Dentre todos os campos, o mais importante é com certeza o pedagógico. A administração da educação é, antes de tudo, uma administração pedagógica, voltada para o foco da educação escolar, que é a formação do aluno, a sua aprendizagem, que se desenvolve basicamente na relação aluno - professor, na sala de aula. Tudo o mais deve convergir e dar suporte para este eixo fundamental, que é a razão mesma de existência histórica da escola. Assim, a gestão de pessoal, a de recursos materiais e a de recursos financeiros devem se dar em função das necessidades e decisões tomadas no âmbito da administração pedagógica.

Obviamente, ninguém haverá de tomar decisões no âmbito pedagógico para as quais não existam recursos financeiros disponíveis nem possibilidades de obtê-los. Desse modo, além de estarem a serviço da gestão pedagógica, as demais dimensões da gestão escolar também lhe colocam certos limites. Daí a necessidade de se estar sempre aumentando a eficiência da gestão, de modo a obter o máximo de resultados, com a máxima qualidade, dentro da melhor utilização possível dos recursos disponíveis.

Esse equilíbrio da gestão se faz com autonomia e competência. Com autonomia, pois ninguém melhor para tomar as decisões mais adequadas do que aqueles que conhecem profundamente as situações, nelas têm responsabilidade direta e sofrem as conseqüências das medidas adotadas. No caso, a comunidade escolar. E com competência, pois as melhores

decisões são tomadas quando os responsáveis se tornam competentes para isso. Passaram a deter a necessária competência técnica, adquirida não apenas pela vivência ou experiência, mas também pelo saber, pelo conhecimento. Assim sendo, vale a pena aprofundar cada um dos aspectos da autonomia que deve caracterizar a gestão democrática e tecnicamente competente da escola.

## 7. Que é a autonomia pedagógica da escola?

A autonomia pedagógica da escola é a liberdade de definir a sua proposta pedagógica, de acordo com a realidade e as necessidades de seus estudantes. De modo que todos os que a ela busquem venham a usufruir da conquista da cidadania consagrada na legislação: o alcance do saber, o desenvolvimento de suas potencialidades, a formação para a cidadania e a preparação para trabalho.

É a liberdade que a escola tem de estabelecer os meios pedagógicos, os recursos didáticos, o conjunto de atividades curriculares mais adequados aos seus alunos para que, ao fim de cada etapa da educação básica e dessa trajetória escolar completa, sejam eles detentores dos mesmos conhecimentos e tenham desenvolvido, com o mesmo grau, as competências e habilidades que os egressos de qualquer outra escola brasileira, independentemente da região em que se situem.

Mas isso, com certeza, não se faz de uma forma desconectada das grandes diretrizes da educação nacional, definidas na Constituição Federal, na própria LDB, nos pareceres e resoluções, de âmbito nacional, aprovados pelo Conselho Nacional de Educação e nas normas do sistema de ensino em que a escola se insere.

A sabedoria no exercício da autonomia pedagógica se situa, portanto, em conhecer com clareza os objetivos, os conteúdos básicos e as diretrizes nacionais da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio (dependendo, é claro, da faixa de atuação de cada escola). A partir deles, e das diretrizes específicas existentes no respectivo sistema de ensino, construir sua proposta ou projeto pedagógico, de modo a traçar o caminho próprio da escola, pelo qual ela levará cada um de seus alunos a alcançar

esse patamar básico a que cada brasileiro tem direito na educação escolar.

Isso não se faz sem muita discussão e preparo técnico. Não é tarefa para um só ou para um grupinho fechado na direção da escola. As equipes escolares devem estar completamente envolvidas nesse processo permanente de criação. Na elaboração inicial da proposta, na sua revisão contínua, na sua discussão e crítica com as equipes de outras escolas, entre outros momentos. Estimular esta dinâmica é uma tarefa específica do gestor escolar. A construção da proposta pedagógica passa pelo trabalho de múltiplas equipes, constituídas por disciplinas (assegurando a integração vertical), por séries, ciclos ou outros momentos da trajetória escolar (assegurando a integração horizontal), por segmentos escolares (assegurando o significado de cada aspecto do projeto para os protagonistas da história dessa escola). A execução da proposta deve ser acompanhada pelo conselho escolar e discutida permanentemente nos conselhos de classe e outras reuniões das demais equipes escolares. E a rediscussão dessa proposta deve ser algo permanente, em todas as ocasiões: no planejamento pedagógico anual, nas reuniões ao longo do ano e assim por diante.

Mas isso parece a realidade de escolas grandes, não é mesmo? E como adotar procedimentos semelhantes quando se trata de escolas pequenas, até mesmo com um único professor ou mesmo uns poucos profissionais do magistério? Aí é o caso de somar esforços, reunindo as equipes das pequenas escolas com características semelhantes. É indispensável que também para elas se estabeleça o processo de criação coletiva, de planejamento e avaliação em conjunto, de revisão crítica da realidade educacional vivida a cada etapa do ano letivo. Se a integração social, os processos de socialização dos alunos são uma das mais importantes experiências que justificam a existência da instituição escolar, é indispensável que os educadores também vivam, de verdade, processos socializadores de suas práticas pedagógicas.

E tudo isso só pode acontecer caso a gestão do sistema ou da rede de ensino também adote a postura correta. Não é possível falar em autonomia pedagógica da escola se tudo já vem previamente definido da Secretaria ou do Conselho, deixando à escola um espaço mínimo de decisão. Tampouco cabe imaginar a situação oposta: as escolas são autônomas e, portanto, virem-se. Sem nenhuma orientação ou apoio técnico por parte dos órgãos centrais. Cabe a esses alguns papéis fundamentais: o de definir, em conjunto

com as escolas, diretrizes gerais, que darão a marca daquele sistema ou daquela rede de ensino, a exemplo das diretrizes nacionais, que dão a marca brasileira da educação escolar no País; o de apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e condução da proposta pedagógica; e o de promover a integração entre as escolas, para que elas possam trocar experiências e aprender umas com as outras.

A autonomia pedagógica é, com certeza, a dimensão mais nobre e importante da autonomia da escola. E o mais importante atributo da gestão democrática do ensino público. Exercê-la de modo adequado é indispensável. Pois a autonomia pedagógica mal exercida pode vir a se constituir na mais antidemocrática prática, pois conduzirá à falta de equidade no acesso ao saber, levando a escola a gerar brasileiros detentores de diferentes graus de cidadania. É importante nunca perder de vista que, ao final de cada etapa da educação básica, cada estudante deve ter tido, de fato, acesso ao mesmo volume de conhecimentos e de experiências educacionais significativas, independentemente da escola em que tenha estudado. A responsabilidade dos gestores escolares, portanto, é muito grande. Cada decisão pedagógica tomada na escola deve ser acompanhada das competências e dos meios pedagógicos adequados e suficientes para sua implantação e desenvolvimento. E cada decisão deverá ter sempre como foco essa questão central: a equidade educacional.

A escola haverá, pois, de definir sua filosofia educacional, seus objetivos, seu currículo pleno, suas atividades, metodologias de ensino, os recursos didáticos envolvidos, enfim todos os elementos que constituem sua proposta pedagógica. Mas essa haverá sempre de estar referenciada ao sistema de ensino de que faz parte e aos objetivos da educação nacional, definidos pela LDB em seu art. 2º (educação escolar em geral), art. 22 (educação básica como um todo), art. 29 (educação infantil), art. 32 (ensino fundamental), art. 35 (ensino médio). E também às diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação: Resolução nº 2/98 (para o ensino fundamental) e Resolução nº 1/99 (para a educação infantil), da Câmara de Educação Básica.

Esta é, portanto, a dimensão fundamental da autonomia escolar. A essência da identidade da escola. No entanto, ela não está assegurada se não estiverem também garantidas as outras dimensões da autonomia, como se verá a seguir.

## 8. É possível alguma autonomia na área da gestão de pessoal?

Aparentemente, resta muito pouca autonomia às escolas com relação à gestão de pessoal. Afinal de contas, quase tudo é feito pelos órgãos centrais, como a Secretaria de Educação ou mesmo a de Administração. Os concursos para contratação de professores são realizados e gerenciados de modo centralizado. A lotação dos profissionais do magistério nas escolas também é administrada dessa forma. O plano de carreira e os incentivos para progressão são também unificados. Parece não sobrar nada para a escola fazer nessa área.

Se, em boa parte, a realidade descrita é verdadeira, a conclusão é um grande equívoco. Há muito para ser feito pela escola nesse campo e sua equipe gestora deve estar adequadamente preparada para dar conta dessa tarefa.

Em primeiro lugar, é tarefa da escola definir a marca da sua equipe. Se ela não pode escolher diretamente os profissionais que nela são periodicamente lotados, há certos graus de influência que podem advir da participação nos processos decisórios dos órgãos centrais. É direito e dever dos gestores de uma escola informar à Secretaria de Educação, por exemplo, o perfil dos profissionais necessários ao trabalho escolar, em função da proposta pedagógica construída e em desenvolvimento. E além de informar, batalhar pelo atendimento às necessidades apresentadas.

É verdade que esse atendimento nem sempre é possível. E que muitas vezes a escola recebe profissionais com um perfil não esperado e até mesmo não desejado. Nesse caso, a escola exerce uma outra característica da gestão de pessoal. A da recepção e da integração dos novos profissionais à equipe já existente.

Um aspecto fundamental da autonomia escolar na gestão de pessoal é o que diz respeito à formação continuada dos seus profissionais, através de uma programação desenvolvida na própria escola, que passa a ser também espaço de aperfeiçoamento profissional. A Constituição Federal (art. 206) e a LDB (art.67) asseguram ao magistério a existência de oportunidades de aperfeiçoamento profissional continuado. A LDB determina a formação em serviço (art.87, § 3º, III) e períodos remunerados destinados a

estudos, planejamento e avaliação, incluídos na carga de trabalho (art. 67).

Um dos espaços privilegiados para cumprir esse mandamento legal é o da própria escola. Nela podem ocorrer palestras, oficinas de trabalho, estudos conjuntos relativos a temas de interesse dos profissionais, especialmente aqueles que tenham por objetivo suprir lacunas pedagógicas, de conteúdo, metodológicas e didáticas. Essa programação pode ser estabelecida para todo um ano ou para períodos menores, como um semestre. Pode conter atividades voltadas para todo o corpo de educadores da escola e outras específicas para determinado grupo ou equipe, como, por exemplo, os professores de uma determinada disciplina. Esta é, com certeza, uma das faces mais importantes da autonomia da gestão de pessoal na escola, que deve ser plenamente exercida em estreita articulação com a implantação e desenvolvimento da proposta pedagógica, pois é dela que emerge o perfil das necessidades de formação continuada da equipe escolar. Como você pode perceber, este é um grande ponto de encontro entre a autonomia de gestão de pessoal e a autonomia pedagógica.

Além disso, a escola deve requerer aos órgãos gestores do sistema ou da rede de ensino a execução de outras atividades de formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, como a freqüência a cursos oferecidos em instituições de bom nível. Para que cada unidade escolar possa de fato oferecer uma formação de qualidade, é preciso que a Secretaria de Educação cuide de definir e implementar um programa permanente de formação continuada do magistério e dos demais servidores da educação.

Outro aspecto fundamental da autonomia escolar na gestão de pessoal é o da avaliação de desempenho. Compete à equipe gestora da escola a realização periódica da avaliação individual do desempenho de cada profissional ou servidor nela lotado e da avaliação coletiva do desempenho da equipe escolar e da instituição, com referência à implementação da proposta pedagógica e às responsabilidades de cada um nesse processo. Aos gestores da escola incumbe o desenvolvimento dessas tarefas, mesmo que a rede ou sistema de ensino não tenha definido procedimentos comuns ou padronizados para todas as unidades escolares.

A escola necessita realizar periodicamente - no mínimo uma vez por ano

- uma auto-avaliação de desempenho, respondendo a algumas perguntas tais como: os alunos aprenderam de fato o que se esperava? Estamos exigindo demais ou de menos dos alunos? As atividades programadas foram cumpridas da forma planejada? Sua execução fez sentido com relação à proposta pedagógica definida? O envolvimento de cada professor aconteceu como esperado? Houve dificuldades de implantação de alguma inovação?

Esses são, com certeza, apenas alguns exemplos de perguntas-chave que devem compor um roteiro de auto-avaliação da instituição. E a opinião de todos deve ser colhida: professores, demais profissionais do magistério, servidores técnico-administrativos e de apoio e, de acordo com a faixa etária e sua capacidade de expressão, os próprios alunos. E, nesse processo, a avaliação da contribuição dos diferentes segmentos e de cada um é peça central. Os alunos devem avaliar a equipe pedagógica e a de apoio, além de se auto-avaliarem. A equipe pedagógica avalia as outras equipes, e também se auto-avalia. E vice-versa. Todos avaliam a equipe gestora da escola. Enfim, um processo global de avaliação, com resultados para cada indivíduo e para a coletividade, sempre com o objetivo de atender e melhor desenvolver a proposta pedagógica e nunca com o propósito de punição.

A prática da avaliação, posta nesses termos, com certeza, não é fácil. Mas é indispensável caso se pretenda estabelecer um mínimo de coerência no processo pedagógico e se queira verdadeiramente implantar um compromisso de responsabilidade coletiva e democrática na educação escolar. Dentro de uma escola, o professor avalia o aluno o tempo todo, ao longo do ano, por provas, atividades, conceitos e outros mecanismos. E com grande facilidade decreta o progresso ou a retenção da trajetória escolar de cada um. É preciso que esse trabalho pedagógico seja também avaliado, assim como de todas as atividades desenvolvidas na escola. Sempre em benefício do todo, indicando êxitos e sinalizando dificuldades e as respectivas providências para sua superação. Essas poderão se situar, por exemplo, no âmbito do treinamento profissional, da melhoria da integração de equipes, na cobrança salutar de desempenhos mais comprometidos com o projeto escolar, e assim por diante.

Enfim, esses são alguns dos aspectos que evidenciam o quanto a escola pode e deve exercer a sua autonomia no domínio da gestão de pessoal. A dimensão mais importante da autonomia administrativa de que fala o art. 15

da LDB. Mas há também uma outra dimensão dessa autonomia que precisa ser cuidadosamente exercida: trata-se daquela referente à gestão dos recursos materiais.

## 9. Existe autonomia na gestão de recursos materiais?

A gestão dos recursos materiais ou do patrimônio escolar também pode e deve ser exercida em um contexto de autonomia. Há muitas coisas que o gestor escolar pode resolver diretamente, com os meios legais e financeiros de que dispõe. Há outras que escapam à sua esfera de competência, ainda que, no âmbito de seu sistema ou de sua rede de ensino, tenha sido conferido amplo grau de autonomia às escolas.

Os recursos materiais a serem geridos em uma escola referem-se a prédios, terrenos, mobiliário, equipamentos, material didático, e demais materiais de consumo variados (inclusive os destinados ao programa de alimentação escolar). A gestão desses recursos engloba algumas etapas: a de planejamento (levantamento de necessidades e seleção); aquisição; manutenção, reposição e alienação. E a escolha dos recursos materiais a serem utilizados deve obedecer fundamentalmente a dois critérios: o de qualidade e o de adequação aos objetivos do sistema de ensino e da própria escola.

Os recursos materiais disponíveis na escola devem estar a serviço da sua proposta pedagógica. De nada adianta uma proposta bem elaborada, supondo uma dinâmica pedagógica intensa na escola, se os materiais disponíveis são pobres ou inadequados. A começar pelo próprio espaço escolar. Um prédio escolar deve estar organizado em função da proposta pedagógica da escola. É fundamental que os recursos materiais disponíveis atendam às características dessa proposta. Tudo, no espaço escolar, deve ser percebido sob o enfoque pedagógico. A carteira em que o aluno senta, os quadros-murais, os recursos audiovisuais, os livros didáticos, o local da merenda, o material do consumo (o papel utilizado, por exemplo) etc. O planejamento dos materiais a serem periodicamente adquiridos deve, então, ser cuidadosamente elaborado, de acordo com os objetivos educacionais da escola.

Imagine a amplitude da autonomia que a equipe gestora tem para fazer essa organização do espaço escolar e dos demais recursos materiais. Desde ati-

vidades que, mobilizando a comunidade escolar, resultem na adequação de espaços, até outras que representem negociação com a Secretaria de Educação, para influenciar na aquisição e reposição de equipamentos e outros materiais indispensáveis à execução da proposta pedagógica da escola. Isso sem falar naqueles que podem ser adquiridos pela própria escola, com a utilização dos recursos financeiros a ela alocados pelos programas oficiais e pelas contribuições recebidas.

Para desempenhar esse papel, contudo, o gestor escolar precisa ter alguns conhecimentos sobre as normas legais que regulam os processos de aquisição e alienação de bens e contratação de serviços na administração pública. Trata-se, fundamentalmente, de alguns pontos específicos estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666, de 1993.

Todo o sistema de compra e contratação de bens e serviços, na administração pública, deve obedecer aos princípios da legalidade e da publicidade. Para contratação de obras e serviços de grande porte, como a construção completa de escolas ou sua reforma significativa, a lei prevê a existência de um "projeto básico", que define as características fundamentais do que deve ser realizado. É nesse projeto que deve ser estabelecido o conjunto de requisitos que uma obra ou serviço destinado à educação deve atender. Toda a aquisição de bens ou contratação de serviços deve seguir as normas do chamado processo licitatório, no qual o princípio da publicidade deve ser materializado pela divulgação do edital de licitação e pela obediência aos prazos fixados na legislação. Nas compras, deve haver a especificação completa do bem a ser adquirido, sem indicação de marcas.

As etapas para aquisição de bens e contratação de serviços são, em geral, as seguintes:

- Definição do bem a ser adquirido ou serviço a ser executado: levantamento de necessidades, descrição das características que atendam a tais necessidades; estimativa de valor e, no caso de obras, elaboração do projeto básico e do projeto executivo.
- Requisição do interessado (no caso a Secretaria de Educação ou Secretaria de Obras) e autorização da despesa, isto é, a autoridade competente atesta a existência da necessária dotação no orçamento

municipal para a aquisição do bem ou contratação do serviço.

- Preparação do edital de licitação ou carta-convite.
- Divulgação do edital ou carta-convite.
- Julgamento das propostas pela Comissão de Licitação.
- Análise de recursos sobre a licitação, caso haja.
- Homologação da licitação pela autoridade competente, reconhecendo a legalidade de todos os atos do processo licitatório, e adjudicação, isto é, o fornecedor e a administração pública ficam mutuamente comprometidos: o primeiro adquire o direito de fornecer o bem ou serviço licitado, nas condições estabelecidas; e a administração fica proibida de adquirir o bem ou contratar o serviço de qualquer outro fornecedor.
- Aquisição do bem ou contratação do serviço.
- Fornecimento do bem ou prestação do serviço pelo fornecedor contratado.

Em todo esse processo, é preciso distinguir bem qual é o seu papel, como gestor de uma escola. Com relação às grandes reformas, ampliação de prédios, aquisição de equipamentos e material de consumo utilizado de forma semelhante em todas as escolas, as providências são normalmente tomadas por um órgão central da Prefeitura, que pode ser até mesmo a Secretaria da Educação. No entanto, em vários dos passos desse processo, você, como gestor da escola, pode atuar e exercer a autonomia de gestão que lhe compete. Você pode e deve influir na definição do projeto básico (nome utilizado na lei para o projeto arquitetônico e de instalações) para contratação de obras e serviços destinados à ampliação, adequação ou reforma da sua escola, oferecendo os subsídios necessários e enfatizando as especificidades pedagógicas que o espaço de sua escola deve ter. Você deve apresentar, a tempo e de forma adequada, os pleitos relativos às necessidades de equipamentos e material de consumo de sua escola. Deve também participar na descrição adequada desses bens a serem comprados, que deve constar dos editais das licitações. Essa descrição bem feita evita que sejam comprados bens que, na realidade, não servirão adequadamente aos objetivos educacionais da escola.

Um outro aspecto importante é a adequada conservação dos recursos materiais. A direção de cada escola compartilha da tarefa de zelar pelo patrimônio

público sob sua responsabilidade, cooperando com o que se chama de "sistema de administração de material e patrimônio" do Município. Todo bem entregue à escola está sob a responsabilidade direta do gestor escolar, cabendo-lhe zelar pela sua guarda e conservação. É claro que essa responsabilidade é compartilhada com todos os servidores públicos que trabalham na escola. Mas o responsável último pelo patrimônio escolar é, com certeza, o seu gestor.

Assim, ao receber um bem enviado pelo órgão responsável pelo patrimônio, o gestor escolar deve atestar seu recebimento, após precisa verificação do material ou equipamento e de seu estado de conservação, fazendo as anotações próprias no aviso de recebimento. Deve também registrá-lo no cadastro de bens sob a responsabilidade da escola e verificar se o número de identificação no patrimônio público está devidamente atribuído (plaqueta, etiqueta ou outro meio de identificação). Os mesmos procedimentos administrativos devem ser adotados quando a escola recebe uma doação direta de bens, ou então quando adquire bens através da sua unidade executora, com recursos do Programa "Dinheiro Direto na Escola", ou de programa similar.

Cabe à equipe gestora manter o mais completo e funcional arquivo dos bens da escola, registrando sua distribuição e movimentação entre os setores, chegada, saída, estado de conservação e tantas outras características consideradas relevantes para o funcionamento da unidade escolar. E, anualmente, fazer o balanço do patrimônio físico escolar.

Para desfazer-se de bens que já não têm utilidade, a equipe gestora da escola precisa adotar alguns procedimentos, pois a alienação de bens também é regulada pela Lei nº 8.666/93. A alienação só pode ocorrer mediante a existência de interesse público devidamente justificado. A situação mais comum acontece quando os bens são considerados inservíveis para a administração pública. Tanto pode se dar no caso de substituição por outros mais novos ou mais adequados, como no caso em que sua utilização perdeu sentido. Existem várias formas de alienação de bens públicos. A mais freqüente, para o caso de bens móveis, é o leilão. No entanto, a legislação prevê outras possibilidades, como a doação, que só é permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência. O gestor escolar público não pode realizar di-

retamente a doação. Essa é da competência do órgão responsável pelo patrimônio estadual ou municipal. Nada impede, porém, que o gestor comunique a esse órgão o eventual interesse de alguma instituição em receber a doação.

E um lembrete final: verifique como está a situação do terreno e do prédio de sua escola. Estão eles registrados no patrimônio público do Município? É importante que isso esteja feito. Já imaginou uma escola sendo despejada por que alguém esteja reivindicando a posse do terreno em que ela está construída? Caso a situação não esteja devidamente regularizada, você pode e deve solicitar que ela o seja pelo órgão próprio da administração pública municipal.

É claro que a autonomia da gestão de recursos materiais se encontra diretamente relacionada com a autonomia na gestão de recursos financeiros. É essa a última dimensão da autonomia escolar a ser abordada neste texto.

## 10. E a autonomia financeira, é para valer?

Após a aprovação da LDB, em vários Estados e Municípios foram implantados programas com o objetivo de alocar, em geral anualmente, alguns recursos financeiros para que cada escola possa dar conta de suas necessidades mais emergenciais. Existem várias formas pelas quais essa distribuição de recursos pode ser feita. Uma delas é a de fazer pequenos adiantamentos ao gestor da escola, de acordo com o que estabelecem os artigos 68 e 69 da Lei Federal nº 4.320, de 1964. O gestor, como servidor público, realiza as despesas e delas deve prestar contas, antes de receber novo adiantamento. Essa estratégia é usada para a distribuição de recursos de pequena monta, normalmente para despesas de consumo mais imediato. Para que essa forma de distribuição possa ser utilizada pela administração pública no Município, ela deve estar regulamentada por lei municipal.

O texto dessa lei é bastante simples. De iniciativa do Prefeito, deve prever as despesas que podem ser realizadas sob esse regime, em geral para aquisição de material de consumo, pagamento de pequenos serviços eventuais, pequenas despesas de deslocamento e alimentação, a serviço, de servidores da escola, fornecimentos diversos, como gás, água e luz etc. A lei também

deve listar explicitamente as despesas que não serão admitidas, em geral as de contratação de mão-de-obra para serviço continuado ou permanente, obras e reformas de grande porte, equipamentos caros, e bens e serviços em geral que só possam ser contratados por meio de licitação. Deve nomear quem poderá receber o adiantamento, em geral o diretor da escola e um substituto eventual. Há a obrigatoriedade de plano de aplicação dos recursos pela escola, prazos para prestação de contas, condições para obter novo adiantamento e assim por diante.

A estratégia mais comum, porém, tem sido a de concessão de subvenção social a entidades de pais e mestres, como a utilizada pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), implantado pelo Ministério da Educação a partir de 1995. Para escolas com 100 ou mais alunos, é obrigatória a constituição de uma unidade executora (UEX), uma entidade de direito privado, que administra os recursos financeiros recebidos por meio do Programa e faz as despesas necessárias ao desenvolvimento da escola a que está relacionada. Essa UEX é comumente denominada de Associação de Pais e Mestres, Caixa Escolar e, em alguns casos, embora impropriamente, de Conselho Escolar, já que, nos termos da LDB, essa última denominação deveria ser utilizada para designar o colegiado encarregado da gestão integral de escola, em especial a pedagógica, e não uma entidade a ela externa.

Normalmente, a UEX constitui um colegiado de representantes dos diferentes segmentos da comunidade escolar. Desde o próprio Diretor, até representantes do corpo docente, dos demais servidores, dos pais até outros segmentos da comunidade local com relação significativa com a escola. É fundamental que essa unidade esteja adequadamente organizada e que as relações entre seus integrantes sejam clara e harmoniosamente definidas, em benefício da escola que justifica a sua existência.

Os recursos destinados à escola por esse mecanismo, embora possam parecer de pouca monta, em valores absolutos, são fundamentais para conferir flexibilidade à gestão escolar, dando-lhe capacidade de resposta mais imediata para atendimento a necessidades que, de outro modo, levariam imenso tempo para sê-lo pela administração central.

Mas, independentemente do volume de recursos financeiros, importa aplicá-los bem, em benefício dos alunos, pois essa é a razão dessa nova dimensão

da autonomia escolar. Para isso, é preciso que a gestão da escola esteja adequadamente preparada, sob o ponto de vista de organização e de conhecimentos.

O PDDE e os programas estaduais e municipais que funcionam nos mesmos moldes em geral fazem o repasse dos recursos de uma só vez, a cada ano. E o fazem de forma carimbada, isto é, os recursos já vêm divididos: uma parte (a maior) para ser aplicada em despesas de custeio e outra em despesas de capital. A parcela maior é destinada ao custeio, isto é, às despesas correntes da escola, como material de consumo, pequenos serviços etc. Os recursos para despesas de capital, de pequena monta, servem para pequenas reformas, compra de um ou outro equipamento ou, de uma forma genérica, de algum bem para o chamado material permanente.

O segredo do uso eficiente dos recursos se encontra no adequado planejamento de sua aplicação. Normalmente, a escola sabe com bastante antecedência os valores que deverá receber e a época em que o repasse deve ocorrer. Desse modo, podem ser discutidas previamente e com tempo suficiente as prioridades de utilização dos recursos para aquele ano. Definidas as prioridades, devem ser listadas todas as despesas necessárias para sua concretização. A reforma de um banheiro, por exemplo, implica a compra de cerâmicas, massa, tinta, cimento, o pagamento de pedreiro, entre outros.

Enfim, é necessário um orçamento detalhado das despesas por prioridade selecionada, de modo a testar a viabilidade de sua execução em face dos recursos disponíveis. Em geral, faz-se mais de um orçamento para cada iniciativa, de modo a buscar os meios baratos, obviamente sem descuidar da qualidade desejada. É nesse momento, portanto, que são escolhidos os fornecedores - de quem a escola ou a UEx vai comprar alguma coisa - e os prestadores de serviços. Nessa seleção, é indispensável que a equipe gestora esteja atenta aos princípios que devem reger as aquisições e os contratos na administração pública: a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência.

Vencida essa etapa, é de todo desejável que se faça um plano de aplicação dos recursos e um cronograma de desembolso, distribuindo ao longo do ano as despesas a serem realizadas. Isso permite um controle mais rigoroso da saída de recursos e uma distribuição equilibrada de gastos no decorrer de

vários meses. E mais: os recursos já recebidos e ainda não utilizados podem ser colocados em alguma aplicação financeira (uma caderneta de poupança, por exemplo, ou mesmo outra legalmente permitida que pode lhe ser recomendada pelo gerente da agência bancária em que a conta de depósito desses recursos estiver sendo mantida). Essa aplicação pode significar um pouco mais de recursos, que devem ter as mesmas destinações daqueles que lhes deram origem.

É preciso atenção na realização das despesas, que não pode se dar de qualquer modo. Ela deve seguir algumas etapas, que podem ser as mesmas previstas para a administração pública. São elas: o empenho, a liquidação e o pagamento. O empenho é a reserva de recursos disponíveis e necessários para aquisição de um bem ou contratação de um serviço. A liquidação é o momento em que o servidor responsável atesta, por escrito, que o bem encomendado foi entregue ou o serviço foi prestado, de acordo com as especificações listadas no ato de sua contratação. Só então se faz o pagamento, que é a entrega de recursos financeiros ao fornecedor ou prestador do serviço. Para assegurar maior transparência e segurança no pagamento, ele deve ser preferentemente realizado por cheque nominativo ou ainda por ordem bancária.

À medida que as despesas forem sendo realizadas, é indispensável que sejam solicitadas e guardadas as notas fiscais emitidas pelos fornecedores e os recibos passados pelos prestadores de serviços. E, em cada um deles, é importante registrar, normalmente com um carimbo, a origem dos recursos com que a despesa foi liquidada. No caso do PPDE, por exemplo, um carimbo com os seguintes dizeres: "despesa liquidada com recursos do PDDE". Todas as entradas e saídas de recursos devem ser cuidadosamente anotadas em um livro-caixa, além de obviamente no talão de cheques da conta bancária. Todos esses procedimentos são indispensáveis porque, ao final de cada ano, a prestação de contas deve ser feita. E ela deve ser completa e minuciosa. Além das obrigações legais a esse respeito, é importante lembrar que a transparência da gestão é uma característica que contribui - e muito - para sua eficiência.

Nesse sentido, alguns cuidados são extremamente importantes. Por exemplo, a equipe gestora não pode contratar servidor público para realizar serviço temporário pago com recursos do PDDE. E também não pode deixar de

recolher os tributos e demais contribuições determinados pela legislação. É sempre necessário verificar, em cada caso, se é obrigatório, por exemplo, o recolhimento da contribuição previdenciária ou do imposto de renda retido na fonte.

Na prestação de contas, a equipe gestora dos recursos deve listar todos os elementos que caracterizam cada uma das despesas, tais como: o beneficiário do pagamento, a nota fiscal ou o recibo, a data de realização, a natureza da despesa etc. Além disso, todo o material permanente adquirido com esses recursos, durante o ano, também deve ser devidamente descrito, com seus valores etc. Aqui, um detalhe é fundamental: cada item de material permanente, após sua aquisição e recebimento, deve ser imediatamente incorporado ao patrimônio escolar, seguindo as rotinas, já mencionadas, da gestão de recursos materiais.

Enfim, ao ler estas páginas, deve ter ficado claro que o exercício da autonomia de gestão de recursos financeiros não significa gastar no que quiser ou como quiser. A autonomia se exerce para dar atendimento às necessidades do projeto pedagógico escolar. E a realização dos gastos deve obedecer a procedimentos que garantam a sua transparência e a sua legalidade.

A autonomia financeira, contudo, não se limita à utilização dos recursos recebidos a partir dos programas descentralizadores implantados pelos governos. As escolas podem e devem, por meio de suas unidades executoras, buscar parcerias com outras instituições, como por exemplo, organizações não governamentais e empresas que estejam dispostas a financiar ou cofinanciar projetos que façam parte da proposta pedagógica da escola.

Quantas unidades escolares já não terão conseguido apoio financeiro para as suas bandas escolares? Ou para o museu da escola, que, na verdade, é um museu de toda a comunidade que a cerca? Ou para a construção ou reforma do parque esportivo escolar?

Enfim, há um sem número de atividades que podem ser desenvolvidas a partir de parcerias buscadas pela própria equipe gestora da escola ou por meio da sua UEx. E, para ter êxito em tais empreitadas, é fundamental que a equipe escolar esteja capacitada para formular projetos a serem oferecidos aos eventuais parceiros. Projetos que contenham uma descrição ade-

quada do que se pretende, uma justificativa que evidencie a relevância da iniciativa, estimativas detalhadas e precisas do custo, especificando cada despesa necessária e a quem cabe aportar os recursos necessários, à própria escola ou ao parceiro contatado.

Enfim, a busca de mais recursos financeiros é possível. Mas o êxito na sua obtenção depende diretamente da competência técnica da equipe gestora em formular projetos consistentes e em convencer os parceiros adequados da sua viabilidade e relevância. Os tempos atuais são extremamente favoráveis à participação de empresas e outras organizações no desenvolvimento das escolas. Resta a essas apresentarem as suas boas idéias e firmarem as melhores parcerias em benefício da educação de qualidade para seus alunos.

## Bibliografia consultada

ABREU, Mariza V. e Balzano, Sônia. Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho. In: RODRIGUES, Maristela Marques e GIÁGIO, Mônica (orgs.) **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001.

ABREU, Mariza V. e MOURA, Esmeralda. Progestão: como desenvolver a gestão dos servidores na escola? **Módulo VIII**. Brasília, CONSED, 2001.

MARTINS, Ricardo C. R. Gestão de Recursos Materiais. In: RODRIGUES, Maristela Marques e GIÁGIO, Mônica (Orgs.) **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001

MARTINS, Ricardo C. R. **Oficina sobre Gestão de Recursos Financeiros na Escola com a Existência de Unidade Executora**. Brasília, junho 2002. (mimeo)

MARTINS, Ricardo C. R.; AGUIAR, Rui R. Progestão: como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola. **Módulo VII**. Brasília, CONSED, 2001.

POLO, José Carlos. Autonomia de Gestão Financeira das Escolas. In: RODRIGUES, Maristela Marques e GIÁGIO, Mônica (Orgs.) **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001.

PORTELA, Adélia Luiza e Atta, Dilza Maria Andrade. A Dimensão Pedagógica na Gestão da Educação. In: RODRIGUES, Maristela Marques e GIÁGIO, Mônica (Orgs.) **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III**. Brasília, FUNDESCOLA/MEC, 2001.

Terceira Parte

## GESTÃO PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E DA ESCOLA

*Tércio Rios de Jesus*<sup>52</sup>

*É por meio da leitura  
Que poderá a criatura  
Na vida desenvolver,  
O livro é companheiro  
Mais fiel e verdadeiro  
Que nos ajuda a vencer.  
(Patativa do Assaré)*

52. Tércio Rios de Jesus é pedagogo, Mestre em Educação, e integra a equipe de Coordenação da Ação 1 do PROGED - Programa de Formação Continuada de Gestores da Educação Básica do ISP/UFBA que integra a REDE SEB/MEC.



## 1. Perspectivas postas para uma educação de qualidade

A literatura e o cancionero popular se mantêm vivos através dos folhetos de cordel e dos cantadores, repentistas e violeiros do Nordeste. Um dos poetas populares de maior reconhecimento público - em âmbito nacional e internacional - foi Antonio Gonçalves da Silva, mais conhecido como Patativa do Assaré, nascido em 05 de março de 1909 em Assaré, no Estado do Ceará, e falecido em julho de 2002.

Patativa do Assaré consagrou-se por ter cantado o sertão de forma essencialmente nostálgica e lírica, mas consciente das possibilidades de mudança e do impacto que a sua voz podia ter. Uma das maiores preocupações expressas por esse poeta era a de um futuro melhor para as gerações vindouras. Ele acreditava que esse objetivo só poderia ser alcançado com uma educação de melhor qualidade. Como um dos grandes representantes da tradição oral, Patativa expressou o seu desejo de continuar sua ação por meio da tradição escrita, ao dedicar ao seu afilhado Cainã o verso utilizado como epigrafe deste texto.

Patativa do Assaré denunciava a pobreza e a miséria do povo nordestino, opunha os bens materiais à riqueza interior e reclamava uma educação com qualidade como fator essencial ao desenvolvimento humano, e o livro - a leitura - como seu auxiliar indispensável. O poeta popular, da sua forma e do seu jeito, disse o mesmo que hoje está posto no cenário educacional: a educação é condição para incluir o cidadão na sociedade contemporânea, a escola é o lócus privilegiado para a construção de novos valores e de uma nova cultura, e carecer dela é ficar excluído da participação social, é ficar

sem a "chave" que permite o exercício efetivo e real de uma cidadania democrática.

É disso que estamos tratando quando nos propomos a refletir sobre o nosso contexto de trabalho, analisando as nossas práticas e ações políticas individuais e coletivas, as nossas concepções e a nossa participação na construção de um novo projeto de sociedade. Esse é o ponto de onde deveremos partir para entender e implementar uma política e gestão que assegure à escola as condições necessárias ao acesso e à permanência de indivíduos e coletividades e sua inclusão social, política, econômica e cultural.

Como profissionais de educação, sobre nós repousam grandes responsabilidades, num quadro de problemas desafiadores da nossa compreensão. Assim, além do compromisso e da disposição para operar as profundas transformações exigidas pela educação no nosso tempo, é preciso aprofundar nossos conhecimentos para obter uma visão mais ampla do nosso campo de trabalho. A compreensão do contexto educacional brasileiro, numa perspectiva global e local, a partir dos fatores que influenciam e determinam a sua política e gestão, é de suma relevância para que possamos exercer com autonomia e consciência o nosso papel na sociedade.

A compreensão do nosso campo de trabalho tem implicações diretas nas ações que empreendemos. Se, de fato, a educação desempenha um papel relevante para desenvolvimento com igualdade social, conforme proclamado pelas políticas educacionais vigentes, nós, educadores, temos de ter clareza dos motivos e das justificativas que sustentam tal argumento. Para isso, é necessário refletir sobre a política e a gestão da educação na atualidade e os desafios, perspectivas e implicações para os sistemas de ensino e para a escola no geral, e para cada um de nós em particular. Urge não esquecer que os obstáculos não se eternizam. E, se eles surgem, é também porque muitos outros foram superados. E isso se dá graças à ação humana, ao papel que cada um de nós desempenha na nossa tarefa histórica de mudar o mundo.

Os compromissos assumidos pelo Brasil, nos acordos internacionais, fundamentam as políticas públicas que se configuram no cenário educacional. E, aqui, vale lembrar que as políticas públicas a que nos referimos são de responsabilidade do Estado quanto à implementação e manutenção. É um processo que se define a partir da tomada de decisões e de ações que

envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política definida. Daí, a importância de construirmos uma visão mais ampliada das questões que determinam o contexto educacional brasileiro e, conseqüentemente, as nossas ações coletivas e individuais como educadores e educadoras.

Os acordos mediados pela intervenção de organismos como a UNESCO, UNICEF, PNUD, Banco Mundial e outros organismos e agências deram origem à inúmeras Declarações Internacionais que reclamam essencialmente a igualdade de direitos, a liberdade e a dignidade. Uma das principais declarações, da qual o Brasil é signatário, é a Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada em conferência realizada em Jomtien (1990). A ênfase dessa Declaração, ao contrário dos documentos que a precederam, não reside apenas nos princípios de acesso e igualdade de direitos, mas na qualidade da educação.

A Declaração de Jomtien define a educação como instituição social cuja finalidade é satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de todos. Isso significa que os sistemas de ensino e a escola devem ter como horizonte que tais necessidades implicam assegurar os instrumentos essenciais para a aprendizagem (leitura, escrita, cálculo, solução de problemas) e seus conteúdos básicos (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) necessários à vida. Para isso, é preciso uma política e gestão da educação, com base no compromisso, na vontade política e na mobilização correspondente de recursos (PRADIME, 2006).

É verdade que avançamos muito no que diz respeito a essa compreensão, mas muito mais no plano do discurso do que da ação. Não se observam, desde a aprovação dessa Declaração, resultados muito concretos dos esforços até então empreendidos. Na prática, os indicadores de qualidade da educação apontam para um desempenho muito abaixo do nível desejado. O novo indicador criado pelo INEP, o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação)<sup>53</sup>, divulgado em abril de 2007, expressa, em valores de 0 a 10, o andamento dos sistemas de ensino. A média do Brasil, medida em 2005, é de 3,8, o que indica uma posição ainda bem distante da média correspondente a um sistema educacional com qualidade semelhante à de países

53. Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb), obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar (aprovação)

desenvolvidos, ou seja 6.0. Esse indicador retrata, de maneira contundente, a emergência de uma resposta mais efetiva na construção de uma educação de qualidade.

Entretanto, não é apenas esse indicador que indica o baixo desempenho dos sistemas educacionais. As desigualdades socioculturais que se perpetuam através da escola são fatores que comprometem decisivamente o ideal de uma educação de qualidade. Em função disso, o Marco de Ação de Dacar, Senegal, após a avaliação e a retomada dos compromissos firmados em Jomtien, estabeleceu um conjunto de metas de Educação para Todos, a serem alcançadas até 2015. As metas expressam alguns dos caminhos a serem percorridos na construção de uma educação de qualidade, assim como, os desafios e obstáculos que os sistemas educacionais têm a enfrentar, a saber:

- Expandir e melhorar o cuidado da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem.
- Assegurar que todas as crianças, em particular as meninas e as crianças que vivem em circunstâncias difíceis e de minorias étnicas, completem a educação primária gratuita, de boa qualidade.
- Assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada e às habilidades para a vida.
- Alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à Educação Básica e continuada para todos os adultos.
- Eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e ao desempenho pleno e equitativo de meninas na Educação Básica de boa qualidade.
- Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de tal modo que todos alcancem resultados mensuráveis de aprendizagem, sobretudo na alfabetização, na aquisição de conhecimentos matemáticos e habilidades essenciais à vida.

Para vencer os desafios propostos pelo Marco de Ação de Dacar, é preciso investir significativamente na educação, promover políticas de educação para todos, ligadas à eliminação da pobreza e às estratégias de desenvolvimento, e envolver a sociedade civil na formulação, implementação e acompanhamento das estratégias de desenvolvimento. Essas são as premissas que aparecem no ordenamento político-jurídico da educação brasileira, materializadas nos dispositivos de caráter normativo e (ou) orientador, cuja maior expressão é a LDB n.º 9.394/96 e a Lei n.º 10.172/01. Os compromissos que esses instrumentos buscam cumprir representam uma tarefa não só dos sistemas de ensino e da escola, como também de cada um de nós.

Uma educação de qualidade é considerada, hoje, como uma das estratégias de combate à miséria, a pobreza, a desigualdade e a exclusão social. Nesse sentido, busca-se a melhoria dos serviços educacionais por meio de medidas que alteram significativamente a organização e o funcionamento dos sistemas de ensino e da escola. Assim, a gestão educacional e da escola são tidas como processos fundamentais aos quais está condicionada a qualidade da educação e, portanto, a aprendizagem.

Não é sem propósito que o Plano Nacional da Educação, aprovado pela Lei 10.172/01, enfatiza a necessidade de investimentos na melhoria da gestão dos sistemas de ensino e da escola. Também não é por acaso o investimento do Governo Federal na criação de programas de formação para gestores. Tanto no discurso acadêmico como no político, a gestão educacional e a gestão escolar são apontadas como processos que - superados os ranços e traços do autoritarismo, e qualificadas para o cumprimento do seu papel - podem levar a cabo uma educação melhor para um mundo melhor.

No âmbito da escola, o grande desafio a ser enfrentado é a construção de uma nova forma de organização e gestão que contemple suas necessidades e as necessidades do grupo ao qual ela serve. Essa nova forma de organização deve contemplar a redefinição da sua função social, a mudança de práticas e a necessidade de estabelecer uma nova relação com a cultura e com a sociedade e, até mesmo, revendo o próprio conceito de escola.

No âmbito dos sistemas de ensino, essa mudança de perspectiva também se faz presente, o que realça a importância do órgão gestor da educação.

É ele que conduz a formulação e implementação do projeto político-educacional, cujo sentido só se realiza através da expressão política do conjunto de preocupações presentes na educação brasileira hoje. Ao órgão gestor competente, então, o desenvolvimento de um padrão de gestão voltado para a qualidade social da educação. Entretanto, para responder a essa demanda precisará repensar sua organização e funcionamento e suas formas de pensar e fazer educação.

## 2. Gestão para a qualidade: o papel do órgão gestor da educação

O conhecimento tem assumido papel central na organização social e na economia. Isso reforça a importância que a educação passa a ter no âmbito das políticas públicas que buscam atender às necessidades e demandas sociais contemporâneas. Tais políticas colocam a prática educativa como possibilitadora da inserção dos indivíduos na cultura e na sociedade, desde que seja reforçado o seu entendimento crítico das relações sociais produzidas nesse novo e diferente momento da história da humanidade. Com isso, aponta-se a necessidade de mudanças significativas tanto na dimensão pedagógica como na dimensão política e administrativa da educação brasileira, mudanças essas que devem ocorrer de forma sistemática e articulada, envolvendo a participação da sociedade civil e do governo na organização e direcionamento das ações políticas que as viabilizem.

No âmbito pedagógico, essas políticas enfatizam a necessidade de compreender a educação como espaço de formação e de construção social, política e cultural, onde se potencializam sujeito e sociedade, para que possam desenvolver novas formas de ser e de conviver na cultura global, sem perder de vista as peculiaridades locais. Contudo, ao mesmo tempo em que se espera formar um cidadão capaz de entender criticamente o jogo das forças sociais que possibilitam a conquista de direitos civis, políticos e sociais, intensificam-se os processos que favorecem a massificação, o consumismo, a alienação e a exploração do indivíduo. Torna-se necessário, então, repensar as práticas pedagógicas em atenção à formação de um sujeito que é solicitado a agir e a refletir sobre a sua relação com o mundo e com os outros, e a desenvolver novas posturas e atitudes que possibilitem, também, algum tipo de transformação na sociedade e na cultura.

Na dimensão política, as implicações do processo de consolidação dos princípios neoliberais na redefinição do papel do estado acentuam ainda mais a estreita relação entre educação e desenvolvimento econômico. As orientações de organismos internacionais como UNESCO, UNICEF e Banco Mundial, dentre outros, tem influenciado de forma significativa o planejamento e a implementação de políticas públicas traçadas com vistas a atender ao ideal de equiparação de oportunidades no trabalho, na educação, na cultura e na vida social em geral.

Na dimensão administrativa da educação, são introduzidos mecanismos e dispositivos institucionais para promover a autonomia e a participação da União, Estado e Municípios, bem como distribuir responsabilidades na administração da educação. Observa-se que, desde meados da década de 1980, principalmente no plano legislativo, começa a ganhar força, no cenário educacional brasileiro, um movimento em favor da gestão democrática do ensino público e de garantia do seu padrão de qualidade. Nesse sentido, as propostas, no âmbito da administração educacional, apontam a necessidade de novas formas e processos de gestão, abertos à participação - em seu sentido mais amplo.

Para tanto, é necessário superar as limitações e deficiências, ainda existentes, nos campos técnico, pedagógico e financeiro. Acredita-se que a organização, o planejamento e a gestão da educação, tanto em âmbito nacional como local, devem se dar por meio de formas mais participativas e descentralizadoras, que busquem envolver efetivamente a comunidade escolar e outras representações da sociedade civil, direcionadas para a implementação de um novo padrão de gestão.

A compreensão das mudanças nas dimensões pedagógica, política, e administrativa da educação, bem como das suas articulações, é de grande relevância para que se possa refletir acerca do compromisso ético e político que dá sustentação ao papel que o órgão gestor da educação deve assumir no contexto atual. A complexidade com que essas dimensões se apresentam reflete a importância do papel que os órgãos administradores da educação têm a desempenhar na operacionalização das reformas necessárias à melhoria dos serviços educacionais. O desenvolvimento institucional do órgão gestor torna-se, dessa forma, indispensável para o cumprimento de suas novas funções com responsabilidade e competência. Compreende-se, aqui,

como desenvolvimento institucional, entre outros elementos, a reorganização da estrutura, funcionamento e gestão do órgão responsável pela educação no Município, a formação dos seus técnicos, o fortalecimento das suas relações com a comunidade local e a compreensão do seu papel no contexto da educação nacional.

As habilidades, competências, posturas e atitudes profissionais necessárias ao desenvolvimento do trabalho dos gestores educacionais são frutos de processos formativos e envolvem um amplo conhecimento da educação em suas dimensões política, pedagógica e administrativa. A gestão da educação de um modo mais democrático e autônomo é um processo que exige a apropriação de informações essenciais, para que os gestores possam atuar com competência tanto na dimensão pedagógica (processos de ensino e aprendizagem) como na administrativa (estrutura e funcionamento) e política (relações com as esferas econômicas, políticas e culturais em nível local e nacional).

Nessa perspectiva, as secretarias de educação, departamentos de educação ou órgãos equivalentes precisam atuar com clareza quanto à importância da formação do seu quadro de pessoal, à definição das competências dos gestores, ao conhecimento sobre os princípios de um novo padrão de gestão da educação e às ações necessárias à sua implementação. Também necessitam se apropriar de informações sobre a organização da educação nacional e local e conhecer suas incumbências em matéria de educação. Finalmente, precisam reorganizar sua estrutura, rever seu funcionamento e ressignificar os processos de gestão, de forma que possam melhorar a qualidade dos serviços educacionais e, com isso, da educação de uma forma geral.

A formação dos profissionais que constituem ou que irão constituir o órgão gestor da educação é um ponto fundamental para o trabalho a ser realizado. Somente por meio de uma aprendizagem constante será possível implementar um padrão de gestão educacional capaz de atender às demandas advindas das transformações da sociedade e também influenciar essas transformações. A secretaria de educação, departamento de educação ou órgão equivalente, face aos desafios que irá enfrentar, deve ter competência para liderar processos novos, superar obstáculos e contornar situações complexas. Para isso, os seus profissionais precisam estar abertos ao diálogo, dispostos a atuar individualmente e ou em grupo e envolvidos em um processo de aprendizagem contínuo.

As mudanças que vêm ocorrendo na dimensão pedagógica, política e administrativa da educação nos levam a pensar as competências dos gestores nessa mesma perspectiva. Entretanto, como o foco desse novo padrão de gestão é a aprendizagem do aluno, é necessário ter em conta que o objetivo das mudanças no campo político e administrativo é o próprio desenvolvimento da dimensão pedagógica. Por isso, as competências do gestor educacional, pensadas nessas três dimensões, têm apenas efeito didático, e não se pode avançar nessa discussão acreditando que cada uma dessas dimensões aponta para uma especialidade ou especialização do gestor educacional. Muito pelo contrário, a competência maior do gestor é saber articular diferentes competências e direcioná-las para uma mesma finalidade, ou seja, a elevação da qualidade da educação.

A concepção de que as pessoas aprendem por meio de processos sociais e culturais, introduz, na política educacional e na ação pedagógica, a compreensão de que o objetivo da escola é o desenvolvimento humano do aluno por meio de uma aprendizagem. A exigência que se faz hoje à escola é que os sujeitos sejam preparados para ser e conviver numa sociedade em constante transformação e, de maneira ativa, sejam instrumentalizados para participar da construção dessa sociedade. O foco da gestão deve ser, então, a aprendizagem dos alunos. Para tanto, as políticas públicas de educação instituídas no Brasil, nas últimas duas décadas, têm enfatizado a reorganização dos conteúdos curriculares, o estabelecimento de critérios para formação e atuação dos profissionais da educação, a introdução de novas concepções de currículo e de projeto político pedagógico, a importância da prática do planejamento, acompanhamento e avaliação do trabalho pedagógico e o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas. Nesse sentido, o gestor deve ter a competência de coordenar esses e outros elementos em um projeto intelectual que possa garantir, acima de tudo, que o aluno realmente aprenda e participe efetivamente da construção do conhecimento humano. O gestor educacional deve ter a capacidade de estimular a construção, de forma democrática e participativa, de propostas pedagógicas que atendam às necessidades e demandas da população.

As necessidades estruturais e burocráticas do órgão gestor, nessa direção, ganham maior relevância ainda, pois é preciso organizá-las e conduzi-las de forma a proporcionar melhores condições para que as escolas possam cumprir bem o seu papel. As mudanças exigidas, na dimensão administrativa, apontam para a necessidade de se desenvolverem formas de gestão

fundamentadas nos princípios de participação e autonomia. A autonomia está sendo entendida aqui como um princípio de ação política, construído de maneira processual e por meio de esforços coletivos que demandam competência e responsabilidade. Segundo Lück (2000), a autonomia possui várias dimensões - evidenciando-se a política, a administrativa, a financeira e a pedagógica - que devem se articular e se desenvolver concomitantemente, de modo interdependente e com reforço recíproco. Para essa autora, tal autonomia se constrói com autoridade, no sentido de autoria: "Trata-se de uma autoridade intelectual (conceitual e técnica), política (capacidade de repartir o poder), social (capacidade de liderar) e técnica (capacidade de produzir resultados e monitorá-los)" (LÜCK, 2000, p. 25).

Dessa forma, compete ao órgão gestor não mais determinar o que as escolas devem fazer, mas apoiar o que as escolas fazem, dialogando com elas e dando-lhes assistência técnica e assessoria. Para tanto, precisa desenvolver uma estrutura organizacional que seja efetiva e viabilize a construção de espaços de trabalho mais flexíveis e mais cooperativos. Assim, constitui tarefa do gestor educacional usar diferentes técnicas e mecanismos de gestão que possam enriquecer os processos de tomada de decisões, de avaliação do sistema, das suas instituições e dos recursos humanos. Além disso, o gestor precisa se apropriar de instrumentos que permitam projetar os impactos orçamentários, sociais e políticos das decisões tomadas.

Enfim, na dimensão política, podemos dizer que a maior competência dos gestores educacionais é desenvolver um processo de mobilização e articulação entre o órgão gestor, a escola e a sociedade civil. É de extrema relevância que a secretaria de educação, departamento de educação ou órgão equivalente assegure - por meio dos conselhos escolares e dos conselhos de controle social -, a participação da comunidade na gestão educacional. Além disso, na dimensão política, cabe ao órgão gestor aperfeiçoar o regime de colaboração entre Estado e Municípios e entre Municípios. A gestão democrática, pois, deve ser desenvolvida por meio de processos coletivos entre a escola, a comunidade e o órgão municipal de educação. Para tanto, o gestor educacional deve ser capaz de criar mecanismos que permitam a articulação entre os diferentes segmentos da sociedade e a secretaria municipal de educação e favoreçam a associação dos esforços dos diversos atores dessa articulação.

Dentro desse novo padrão de gestão, as competências a serem desenvolvidas pelo gestor educacional são inúmeras e, por vezes, bastante complexas. A intenção, ao apontá-las, é apenas reforçar a importância que a qualificação da gestão assume no atual contexto. Portanto, a formação de gestores educacionais, a estrutura e os processos de gestão da própria rede ou do sistema de ensino devem ser pensados e organizados considerando-se, principalmente, que ao órgão gestor cabe: conhecer a situação sócio-histórica econômica e cultural em que se desenvolve o sistema educativo; ter clareza sobre as fontes de financiamento, os recursos que podem ser captados e os disponíveis; saber analisar os fatores que influenciam nas decisões tomadas e os impactos de suas ações; e, além disso, criar um conjunto de procedimentos e rotinas de trabalho que possam viabilizar o seu desenvolvimento institucional.

A questão dos recursos, na formação do gestor educacional, merece uma atenção especial, pois, historicamente, a responsabilidade pela programação e execução financeira do setor educacional tem sido assumida pelos órgãos de administração e ou de finanças do município. Na perspectiva de um novo padrão de gestão, espera-se que os gestores educacionais desenvolvam competências básicas para que possam desempenhar essas funções, assumindo a responsabilidade pela elaboração e execução do orçamento educacional, com vistas à otimização dos recursos. Essas questões, aliadas a outros fatores, irão permitir que a gestão se desenvolva com base nas possibilidades e limitações que a realidade oferece, para melhorar a qualidade da educação no Município.

A partir da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o cenário educacional começa a experimentar, em muitos casos de forma problemática, processos de gestão diferentes daqueles instituídos pelas políticas verticalizadoras e centralizadoras que antecedem esse período. Com base em princípios como autonomia, auto-gestão, descentralização, delegação de poderes, etc, busca-se um padrão de gestão que seja eficiente no desenvolvimento de condições políticas, econômicas e pedagógicas que promovam qualidade e equidade na educação e na sociedade de uma maneira geral.

Que características deve ter esse novo padrão de gestão? Em primeiro lugar, deve ter a escola e a aprendizagem do aluno como foco, enfatizar uma ação colegiada, integrada e voltada para a gestão eficiente da informação e promo-

ver o uso racional dos recursos públicos, dentre outras coisas. Em segundo lugar, esse padrão aponta para a necessidade de o órgão gestor rever o seu funcionamento e redefinir seu papel e suas funções.

## **2.1 - Que ações são necessárias ao desenvolvimento desse novo padrão de gestão?**

Abreu (2002), tomando como referência a concepção de modernização da gestão educacional presente no Plano Nacional de Educação e as necessidades apresentadas por Municípios em diferentes Estados brasileiros, aponta os seguintes focos principais de ação:

1 - *Informatização das secretarias municipais de educação*, de forma a criar condições para agilizar a gestão educacional, dar maior transparência às ações e desenvolver processos de controle de qualidade, uma vez que, a informatização abre a possibilidade de acompanhar melhor a evolução dos indicadores educacionais. Não se trata, porém, apenas da aquisição de computadores, mas também de desenvolver programas computacionais e capacitar pessoal para sua utilização.

2 - *Desenvolvimento de política de valorização dos recursos humanos*, visando à melhoria da qualidade do trabalho. Os planos de carreira e remuneração para o magistério e avaliação de desempenho do pessoal da educação devem contribuir para que a SME supere os desafios que a gestão de pessoal apresenta no contexto da educação municipal.

3 - *Acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de Educação Infantil* por meio do desenvolvimento de programas que visem à superação de problemas relativos ao seu financiamento, à definição de seus quadros de pessoal (quantitativos e nível de formação) e ao seu projeto político-pedagógico. Para tanto, é necessário instituir mecanismos de colaboração entre os setores de educação, saúde, e assistência social na manutenção, acompanhamento e avaliação das instituições de educação infantil.

4 - *Implementação de ações de capacitação* do corpo técnico do órgão gestor e do quadro docente, técnico, administrativo e de serviços gerais das escolas da rede ou sistema de ensino. A política de formação de pessoal deve estar em sintonia com as necessidades e demandas contemporâneas em âmbito nacional, respeitando-se, é claro, as peculiaridades locais. Trata-se de ações organizadas para:

- Capacitação de pessoal técnico das Secretarias no uso da informática, principalmente para atender às necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação. Os órgãos gestores da educação, nesse novo padrão de gestão, devem enfatizar suas funções de coleta, organização e disseminação de informações sobre a realidade educacional, planejamento educacional e avaliação do sistema, tentando articular avaliação externa (rendimento escolar), avaliação institucional (estabelecimentos de ensino) e avaliação de desempenho (profissionais de educação).
- Capacitação de gestores escolares, de forma a promover a melhoria da qualidade da educação e atender ao princípio de autonomia da gestão escolar. É de suma importância que se promova a formação do gestor escolar tanto em nível superior como por meio de programas de formação continuada e em serviço.
- Formação dos profissionais do magistério, conforme enfatiza os artigos 62, 64 e 67 da LDB (Lei nº9.394/96), como um dos elementos essenciais na melhoria da qualidade da educação. Por isso, é necessário criar programas de formação de professores leigos e desenvolver estratégias e mecanismos de formação continuada, com vistas a garantir a valorização e o bom desempenho desses profissionais em suas funções.
- Política de formação de pessoal, para a capacitação dos demais servidores que trabalham na escola. Os programas de formação de pessoal devem incluir aqueles profissionais que fazem parte do cotidiano escolar e influenciam, mesmo que indiretamente, a educação dos sujeitos e a qualidade do processo escolar: o secretário escolar, o porteiro, a pessoa que prepara a merenda, o pessoal que realiza os serviços gerais da escola etc. Ao contrário do que se pensa, esses profissionais têm uma participação fundamental na formação dos sujeitos e, muitas vezes, exercem uma grande influência na construção do seu caráter e da sua personalidade.
- Capacitação dos integrantes dos conselhos sociais na área de educação: o Conselho Municipal de Educação, Conselho da Alimentação Escolar e outros de controle social. Especial atenção tem sido dada, na perspectiva da gestão democrática, à instituição de órgãos

colegiados que representam diversos segmentos da sociedade civil. Porém, apesar do intenso processo de instituição desses conselhos, percebe-se que o seu funcionamento é seriamente comprometido em função de fatores como falta de conhecimento, falta de legitimidade, além da inexistência de condições físicas, materiais e políticas para sua atuação. O órgão colegiado só tem razão de existir se puder exercer plenamente o seu papel. Por isso, é importante criar programas de formação de conselheiros.

Para a implementação desse novo padrão de gestão é imprescindível ainda a instituição e o fortalecimento dos colegiados ou conselhos escolares, incentivando a participação dos pais, dos alunos, dos professores e das diversas lideranças comunitárias e reforçando os direitos e deveres desses segmentos na gestão escolar. Além dos colegiados ou conselhos escolares, é de extrema importância, para o desenvolvimento da gestão democrática, que sejam criados, com a participação efetiva da sociedade civil, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho da Alimentação Escolar e, agora, um outro que substitua o Conselho do FUNDEF. Contribui também para isso a instituição de processos democráticos de escolha de gestores escolares, de modo a favorecer a participação de toda a comunidade escolar.

O desenvolvimento institucional do órgão gestor da educação tem relação direta com o papel que desempenha ou deve desempenhar e com a importância e o significado da sua ação. Dessa forma, é preciso compreender a estrutura mais ampla em que se desenvolve a gestão da educação, pelo menos em relação a dois aspectos: a organização da educação em nível nacional e local e o financiamento da educação. Por isso, para que sejam definidas as funções que o órgão gestor deve desempenhar dentro de um novo padrão de gestão, é preciso oferecer subsídios para que ele possa contextualizar sua prática e apropriar-se de informações necessárias ao seu desenvolvimento institucional.

### 3. Qualidade social da educação e gestão escolar

A escola, na atualidade, é solicitada a enfrentar um quadro de situações complexas que caracterizam a contemporaneidade: avanços tecnológicos na microeletrônica, na informática, nas telecomunicações, na automação industrial; globalização da sociedade, internacionalização do mercado; difusão maciça da informação e produção de novas tecnologias da comunicação

e da informação; mudanças nas bases produtivas, na organização do trabalho e dos trabalhadores; mudanças de paradigma da ciência e do conhecimento; alterações na concepção e no papel do Estado; e agravamento da exclusão social e do distanciamento entre desenvolvimento econômico e social. Esses e outros inúmeros fatos de ordem política, cultural, econômica e produtiva, desencadeados pelas transformações ocorridas nas últimas duas décadas, em escala mundial, puseram a escola no "olho do furacão".

Dentre os aspectos supracitados, as mudanças na economia, a revolução informacional, a despolitização da sociedade, a crise ética e a exclusão social atingem mais diretamente a escola, demandando-lhe mudanças de caráter estrutural e conceitual e exigindo da comunidade escolar novas posturas e atitudes. Passa-se a se questionar a escola como espaço privilegiado de construção e transmissão de conhecimento, sua função social, sua relação com o estado e com a sociedade, suas possibilidades de contribuir para o desenvolvimento de uma nação soberana e democrática e sua capacidade de aprender e de se transformar. Emerge, nesse contexto, a necessidade de construção de uma escola para um novo tempo, para um mundo que se transforma velozmente e de forma bastante complexa. Uma escola que, através de uma educação com qualidade, aproxime indivíduos e coletividades da cultura provida pela ciência, pela técnica, pela linguagem, pela estética e pela ética, superando a exclusão econômica, política, cultural e pedagógica.

Sem dúvida, esses eventos e sua influência nas políticas públicas para a educação trouxeram à tona a necessidade de mudanças urgentes nos sistemas educacionais. Nesse processo, de certa forma, a escola é "pressionada" a repensar a sua organização, sua estrutura e o seu funcionamento para poder cumprir o seu papel na preparação do sujeito para a cidadania e para o trabalho. Contudo, as novas demandas que surgem a partir das transformações sociais que vem ocorrendo, revelam que o papel da escola não se limita somente a isso. Faz-se necessário que ela seja pensada e construída com base em valores e princípios apontados como imprescindíveis à concepção de um novo projeto social. Um projeto globalizador e emancipatório, que compreenda a não marginalização de seus membros - independentemente da sua condição natural e ou social - na participação da produção de sua existência, como sujeitos de direitos, sujeitos ativos na realidade que se constrói.

Como instituição que cumpre funções que nenhuma outra cumpre na sociedade contemporânea, a escola é desafiada a se transformar para fazer frente a essas realidades. Essa transformação passa pelo seu reconhecimento como espaço onde ocorre a síntese entre o desenvolvimento das capacidades de leitura e escrita, a formação científica, estética e ética, o desenvolvimento de capacidades cognitivas e operativas - suas funções precípuas - e a cultura experienciada pelo sujeito em outros espaços de saber.

Essas exigências traduzem-se na necessidade de ressignificação de suas práticas de organização e de gestão, de suas formas de convivência, de seus tempos e espaços, de ritmos, estilos e tipos de aprendizagem, enfim, na necessidade de construção de uma nova cultura organizacional. A escola é solicitada a se repensar, a saber o que é ser escola, a participar e entender sua relação com o mundo exterior, conhecer e orientar as relações entre seus atores, a (re)aprender a ser escola. Daí surge a idéia de a escola constituir-se em um espaço de transformação social, tornando-se uma comunidade crítica de aprendizagem, capaz de ressignificar a sua função social diante das mudanças que a sociedade enfrenta e proporcionar uma resposta educativa de qualidade.

A ressignificação da função social da escola então, deve ser definida a partir das suas possibilidades de oferecer instrumentos críticos para entender as relações sociais e apoiar um modelo de indivíduo na sociedade e na cultura, oferecendo condições para que esse possa se desenvolver potencialmente transformando a si próprio e a sociedade.

É necessário, então, conceber e valorizar a escola como espaço de construção histórica, social, política e cultural, no qual podem ser desenvolvidos projetos comprometidos com as transformações necessárias para uma nova sociedade e uma nova cultura. Por isso, ela assume um papel central na construção de uma nação.

Nesse sentido, a escola ganha destaque pelo papel primordial que desempenha no redimensionamento das estruturas de poder e pela significativa contribuição na transformação das formas de ser e estar do sujeito na sociedade contemporânea. Além disso, não se deve esquecer da influencia que a educação exerce na cultura geral a partir dos processos interativos que pessoas e grupos desenvolvem no interior de uma instituição escolar, os

quais acabam por recriar a própria cultura e a própria sociedade. É da escola que se espera a superação de traços marcantes da cultura pós-moderna: defasagem entre o desenvolvimento material e o espiritual, entre o científico e o moral e a primazia do pragmatismo e do cientificismo.

A centralidade que a escola assume no contexto atual revela um amplo movimento de transformação não só nas bases estruturais e conceituais como também nas posturas e atitudes de quem faz educação: governos, profissionais da educação, as diversas representações da sociedade civil que atuam no campo educacional, etc. Esse movimento traz a emergência da resignificação da gestão escolar e da prática educativa, tendo como referencia, principalmente, as relações que se estabelecem entre escola, cultura, cidadania e democracia.

Tais relações são fundamentais na construção do compromisso ético, político e ideológico que permeia as práticas sociais de indivíduos e coletividades que se desenvolvem no interior de uma instituição escolar. Portanto, as formas como são concebidas e desenvolvidas a gestão da escola e a prática educativa devem ser orientadas pela necessidade de construção de uma nova escola e de uma nova cultura.

No entanto, a resignificação da gestão escolar é um processo que exige a apropriação de valores e princípios que, na atualidade, a fundamentam: autonomia, participação e democracia. A concepção de uma gestão escolar autônoma, participativa e democrática, é imprescindível para que possa ser desenvolvida uma ampla competência tanto na dimensão pedagógica (processos de ensino e aprendizagem) como na administrativa (estrutura e funcionamento) e política (relações que a escola estabelece como mundo exterior). Essa nova concepção de gestão configura-se, no debate educacional dos dias atuais, como fator essencial para que a escola, ao mesmo tempo em que se transforma, possa contribuir com a transformação da cultura e da sociedade em geral.

Em relação à prática educativa, a questão que se coloca hoje é que a escola deve ter como base valores fundamentais para aprendizagem e a convivência na cultura global. Por isso, deve se fundamentar no respeito à diversidade, tolerância, necessidade de reconhecimento, aceitação e pertencimento, solidariedade, participação e cooperação, autonomia e liberdade. É com base nes-

ses valores que a escola deve buscar desenvolver nos sujeitos competências como pensamento crítico e criativo, clareza na expressão de idéias, domínio da linguagem oral e escrita etc., de forma a lhes permitir lidar com as contradições sociais, políticas, econômicas e culturais como cidadãos ativos e responsáveis. Nesse sentido, é preciso ressignificar a prática educativa na condução dos processos e fenômenos que se constituem e se desenvolvem dentro da escola e que concorrem para uma aprendizagem efetiva e significativa.

Em síntese, o que se espera é que a ressignificação da gestão escolar e da prática educativa seja definida a partir de um enfoque cultural. Pois a cultura, além de marcar a linha de progresso do conjunto social e de si mesma, é um determinante essencial do papel social que entendemos que o indivíduo pode e deve desempenhar em suas relações com os demais (SACRISTÁN, 2002, p. 100). O discurso educacional corrente tem sido enfático em relação às preocupações com as questões culturais. E, apesar das mudanças ocorrerem de forma mais efetiva somente no plano político, os esforços empreendidos buscam consolidar um projeto de sociedade desejável. Nesse projeto, a escola e a cultura estão sendo desejadas como espaços que se constroem na e para a diversidade.

#### 4. Relação entre cultura organizacional da escola e aprendizagem

A complexidade dessa relação não nos permite senão discorrer sobre alguns aspectos da organização e gestão escolar que podem ser indicadores preciosos para se entender melhor a relação entre cultura organizacional da escola e aprendizagem. Para tanto, inicialmente buscaremos a definição conceitual do que vem a ser a cultura organizacional, refletindo sobre seu papel como elemento estruturante de uma comunidade crítica de aprendizagem.

Bem, o que seria então cultura organizacional? Ou melhor, o que vem a ser a cultura organizacional da escola? Segundo Libâneo (2004), num entendimento mais amplo, a cultura organizacional, também chamada cultura da escola, é o conjunto de fatores sociais, culturais, psicológicos que influenciam os modos de agir da organização como um todo e do comportamento das

peças em particular. Ou seja, além das normas e procedimentos formais instituídos na organização do trabalho escolar, há aspectos culturais, nem sempre perceptíveis ou explícitos, que diferenciam uma escola de outra. O trabalho que a escola desenvolve é influenciado tanto pelas características socioculturais dos alunos como dos saberes, valores, crenças e modos de pensar e agir dos profissionais que nela atuam. A cultura organizacional da escola é definida com base nas relações que se estabelecem entre os seus atores, nas experiências vivenciadas no seu dia-a-dia, no seu funcionamento, na sua relação com o mundo exterior, nas suas formas de pensar e agir, nos seus conflitos e contradições, enfim nas ações e interações que a escola promove.

Para Libâneo (2004, p109),

A escola tem uma cultura própria que permite entender tudo que acontece nela, mas essa cultura pode ser modificada pelas próprias pessoas, ela pode ser discutida, avaliada, planejada num rumo que responda aos propósitos da direção, da coordenação pedagógica, do corpo docente. [...] A cultura organizacional é elemento condicionante do projeto pedagógico-curricular, mas este também é instituidor de uma cultura organizacional.

Ai reside a essência da relação entre a cultura organizacional da escola e as aprendizagens que nela são desenvolvidas. A forma como a escola pensa, planeja e avalia a sua cultura organizacional implicará determinados tipos de aprendizagens, e essas aprendizagens serão elementos condicionantes dessa cultura.

A relação que se estabelece entre aprendizagem, organização e gestão necessita ser aprofundada quando se afirma que o foco da gestão escolar é o pedagógico. Quando fazemos essa afirmação, estamos dizendo que o que se aprende, como se aprende, com quem e quando se aprende constituem objeto das práticas de organização e gestão desenvolvidas pela escola. As formas de organização e gestão que a escola adota irão influenciar as aprendizagens desenvolvidas, ao mesmo tempo em que as aprendizagens irão dar novas formas e contornos à organização e gestão da escola. Enfim, trata-se de analisar o discurso da gestão com foco no pedagógico numa outra perspectiva, ou seja, como processo capaz de transformar a escola em uma escola que aprende a ser escola e se transforma a partir das suas aprendizagens e das suas práticas de organização e gestão.

Essa é, portanto, uma relação indissociável que, pela complexidade que abriga, carece de um maior aprofundamento para que se possa compreender melhor o que vem a ser a gestão com o foco no pedagógico. Por isso, a busca pelo esclarecimento ou amadurecimento dessa questão suscita uma série de questionamentos. O modelo de organização e gestão construído pela escola proporciona aprendizagens capazes de transformar suas práticas? A relação entre cultura organizacional e aprendizagem é reconhecida como elemento estruturante do projeto político-pedagógico da escola? As práticas de organização e gestão que a escola desenvolve são facilitadoras de uma cultura organizacional que possibilite a criação de uma comunidade crítica de aprendizagem? Esses, como tantos outros questionamentos, vêm à tona quando buscamos compreender a gestão escolar com foco no pedagógico.

O desenvolvimento dessa relação demanda um novo entendimento sobre como a escola organiza seus tempos e espaços, seus modos de pensar, de agir e de se relacionar com o mundo exterior, e, também, sobre como a escola influencia e é influenciada pelas relações que desenvolve. Trata-se, portanto, de buscar compreender melhor a cultura organizacional da escola, identificando os fatores que são determinantes na sua constituição e na sua relação com a aprendizagem, bem como a relevância de processos como o planejamento, a avaliação escolar, o papel do gestor, a participação dos atores e a ampliação e democratização dos espaços decisórios na construção dessa relação.

Diante disso, justifica-se a preocupação, neste texto, em identificar e analisar algumas das implicações da gestão escolar nessa relação. Esse movimento implica mudanças radicais nas concepções e práticas de organização e gestão escolar, buscando compreendê-las como mecanismos de transformação da escola num espaço onde indivíduo e coletividades possam desenvolver instrumentos críticos para entender as relações sociais que se estabelecem em seu contexto, transformando a si próprios e a escola. A organização e a gestão escolar cada vez mais são apontadas como fatores determinantes nas aprendizagens dos seus atores, que também são determinantes do modelo de organização e gestão que a escola constrói. Em suma, trata-se de uma relação dialética entre as práticas escolares e as aprendizagens que a escola e os seus atores desenvolvem.

## 5. O planejamento e a avaliação da escola como processos facilitadores do padrão de gestão com foco no pedagógico.

O objetivo aqui é discutir o planejamento e a avaliação escolar como processos que alimentam e são retro-alimentados pela cultura escolar, bem como o lugar que esses processos ocupam na organização do trabalho escolar e de que forma sua efetivação pode contribuir para superar o distanciamento entre discursos e práticas, entre o que as políticas públicas propõem e as escolas conseguem desenvolver.

Um agravante comum na relação que se estabelece entre as políticas traçadas para a educação e a cultura escolar consiste na falta de planejamento e avaliação do trabalho que é desenvolvido, tanto no âmbito dos sistemas de ensino como no âmbito escolar. Em geral, o planejamento, no âmbito da escola, está circunscrito ao planejamento da aula. A fala sobre o planejamento escolar de professores, coordenadores pedagógicos e gestores, em processos formativos<sup>54</sup>, elucida essa questão. Ao serem indagados sobre as concepções e instrumentos de planejamento utilizados na escola, muitos se referem ao planejamento das aulas, ou seja, à seleção e organização dos conteúdos curriculares, e ao projeto político-pedagógico como instrumento que não incorpora os processos de planejamento e de avaliação. Isso demonstra certa confusão ou falta de discernimento quanto a esses processos e sua relação com projeto político-pedagógico.

Ora, é sabido que, via de regra, o planejamento acontece de forma estanque em um momento específico do ano letivo, ou seja, a chamada jornada pedagógica. Apenas nesse momento o coletivo da escola, corpo docente e técnico-administrativo, se ocupa em discutir a dinâmica escolar para aquele ano específico. Ainda assim, de forma restrita às aulas, ao início e fim de cada unidade pedagógica, aos períodos de avaliação, às reuniões com pais, podendo chegar ao planejamento de atividades extracurriculares ou extra-escolares. Findado esse momento, cada um se ocupará das suas tarefas específicas e, provavelmente, daquele momento só restarão as datas previstas. Obviamente, essa não é a realidade de todas as escolas, mas de uma grande parte delas.

54. Referência à experiência do PROGED na oferta de cursos de formação continuada de gestores da educação básica desde 2005.

O processo e o exercício de planejar constituem uma antecipação da prática, ou seja, planejar é prever e programar as ações e os resultados desejados, possibilitando à equipe gestora a tomada de decisões.

A escola necessita formular objetivos, tendo como referência as suas necessidades e em articulação com o projeto político-educacional do sistema de ensino do qual faz parte. É necessário que a escola elabore planos de trabalho ou planos de ação onde são definidos seus objetivos e sistematizados os meios para a sua execução, bem como os critérios de avaliação da qualidade do trabalho que realiza. Sem planejamento, as ações dos diversos atores da escola irão ocorrer ao sabor das circunstâncias, com base no improvisado e sem avaliação dos resultados do trabalho. A falta de planejamento leva a equipe gestora a se especializar em "apagar incêndios", mas, nem todos os incêndios podem ser apagados sem que haja sérios prejuízos.

Algo que deve ser observado no processo de planejamento e na organização geral do trabalho é o tipo de gestão que se desenvolve na escola. O planejamento escolar não pode ser conduzido de forma autoritária e centralizadora, uma vez que se pretende instituir uma cultura mais democrática e participativa nos processos desenvolvidos na escola. Uma gestão democrática não se constrói sem um planejamento participativo, que conte com o envolvimento dos segmentos representativos da comunidade escolar nos processos de tomada de decisão, bem como na definição de metas e estratégias de ação. A participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nesse processo é fator relevante para o seu sucesso, pois agrega ao planejamento o compromisso e a co-responsabilidade na consecução de metas e objetivos definidos.

### **5.1 - Qual a concepção de planejamento mais adequada à perspectiva democrática da gestão escolar?**

A conceituação feita por Libâneo (2004), parece ser uma boa resposta a tal questionamento. Segundo ele o planejamento é uma prática de elaboração conjunta dos planos, e sua discussão pública é um processo contínuo de conhecimento e análise da realidade escolar em suas condições concretas, de busca de alternativas para solução de problemas e de tomada de decisões. Dado o seu caráter processual e de atividade permanente de reflexão

e ação, o processo de planejamento não deve estabelecer os resultados esperados de forma rígida, pois eles poderão ser redefinidos em função do desenvolvimento do trabalho, o que implica um processo constante de ação, reflexão e deliberação da comunidade escolar.

O importante aqui é considerar que, se quisermos colaborar na construção de uma sociedade democrática, teremos de estimular o desenvolvimento de práticas democráticas. Uma sociedade marcada pela desigualdade e pela injustiça, como o caso da sociedade brasileira, não irá se transformar numa sociedade justa, igualitária e democrática num "passe de mágica". Se desejarmos e quisermos gradualmente nos aproximar desse ideal de sociedade, nossas ações devem estar em sintonia com as nossas utopias. As dificuldades para instituir uma cultura de participação na escola são muitas, em função da presença ainda marcante de uma cultura de centralização e autoritarismo. Assim, o processo de planejamento da escola deve ser visto também como um mecanismo que pode contribuir para a superação do imobilismo da comunidade em direção ao desenvolvimento de uma ação coletiva.

Uma vez que se definiu planejamento como um processo de construção a ser desenvolvido numa perspectiva democrática e participativa, de modo a contribuir concretamente na organização da escola e na gestão escolar, resta-nos ainda definir quais as suas funções. Libâneo (2004, p. 150) considera que o planejamento atende, em geral, às seguintes funções:

Diagnóstico e análise da realidade da escola: busca de informações reais e atualizadas que permitam identificar as dificuldades existentes, as causas que as originam, em relação aos resultados obtidos até então.

Definição de objetivos e metas que compatibilizem a política e as diretrizes do sistema escolar com as intenções, expectativas e decisões da equipe da escola.

Determinação de atividades e tarefas a serem desenvolvidas em função de prioridades postas pelas condições concretas e pelos recursos disponíveis (elementos humanos e recursos materiais e financeiros).

A partir do desenvolvimento efetivo dessas funções, o planejamento irá permitir conhecer e organizar a dinâmica escolar, possibilitando avaliar e acompanhar permanentemente a operacionalização do projeto político peda-

gógico da escola. Como um processo, o planejamento resulta num plano de operacionalização do projeto político pedagógico, um documento amplo, construído através de processos participativos, em que estão registrados os valores a serem trabalhados, as diretrizes, as prioridades, os objetivos e metas a serem atingidas no desenvolvimento do trabalho pedagógico da escola. O projeto político-pedagógico orienta atitudes, posturas e práticas que se desenvolvem no ambiente escolar, ou seja, orienta a construção da própria realidade escolar. Permite conhecer e refletir sobre a realidade, avaliando-a para propor novas formas de agir e intervir na cultura escolar para atender às necessidades dos indivíduos e coletividades que o contexto escolar agrega.

O que importa é ter clareza quanto às diferenças e relações entre o projeto político pedagógico e o processo de planejamento. Em síntese, podemos afirmar que:

- Projeto Político-pedagógico é um documento que detalha objetivos, diretrizes e ações do processo educativo a ser desenvolvido na escola, expressando as exigências legais do sistema educacional, bem como as necessidades, propósitos e expectativas da comunidade escolar. Expressa os modos de pensar e agir dos atores que participam da sua elaboração, expressa a cultura da escola e, ao mesmo tempo, contribui para transformá-la. Nisso residem duas características fundamentais do projeto político-pedagógico, definidas por Libâneo (2004, p. 152): considerar o que já está instituído (legislação, currículos, métodos, conteúdos, clima organizacional, etc) e, ao mesmo tempo, instituir, estabelecer, criar objetivos, procedimentos, instrumentos, modos de agir, estruturas, hábitos e valores, ressignificando a própria cultura escolar. Daí ser considerado instrumento e processo de organização da escola, por isso mesmo algo que não se constitui simplesmente num produto que cumpre uma exigência legal. O projeto político-pedagógico pode ser comparado, de forma análoga, a uma árvore. Ou seja, plantamos uma semente, que brota em planta, a qual cria e fortalece suas raízes, produz sombra, flores e frutos que dão origem a outras árvores, frutos... Mas, para mantê-la viva, não basta regá-la, adubá-la e podá-la apenas uma vez.
- O Planejamento é processo e, como tal, irá gerar um produto ou produtos, que podem ser planos de trabalho ou planos de ação com temporalidade definida e áreas específicas para a sua aplicação. Os

produtos gerados a partir do planejamento são instrumentos flexíveis que auxiliam o desenvolvimento do trabalho da escola nas dimensões pedagógica, política e administrativo-financeira. O processo de planejamento exige uma atenção permanente ao projeto político-pedagógico da escola e, por isso mesmo, permite acompanhá-lo e avaliá-lo. Os produtos gerados pelo processo de planejamento deverão assegurar a operacionalização do projeto político-pedagógico, garantindo aquelas características citadas anteriormente, ou seja, a de manter o instituído e instituir o novo.

Bem, aqui buscamos pontuar alguns aspectos essenciais à discussão sobre o planejamento escolar. Obviamente não esgotamos essa discussão, até porque, ela é além de rica, extremamente complexa. Também, não é essa a intenção pretendida aqui.

## **5.2 - O que deve ser planejado e avaliado na escola?**

Para que possamos definir o objeto do planejamento e da avaliação escolar, é necessário ter clareza de quais são as atividades e processos que movimentam o dia-a-dia da escola. Em suma, para avaliar e planejar a organização e gestão da escola, é preciso saber o que a escola faz ou precisa fazer para cumprir sua função social. De maneira bastante simples, podemos dizer que, no cumprimento da sua função social, a escola deve assegurar a realização de dois grupos de atividades básicas para a sua organização, estrutura e funcionamento: atividades-fim e atividades-meio.

- As *atividades-fim* possuem relação direta com todos os aspectos que envolvem a tarefa maior da escola: o processo de ensino e aprendizagem.
- As *atividades-meio* não possuem uma relação direta com o processo educativo, mas concorrem para torná-lo efetivo, propiciando as condições básicas para que ele se realize.

Esses dois grupos de atividades, desenvolvidas de forma integrada e articulada, irão possibilitar que a organização e a gestão sejam realizadas com vistas ao cumprimento da missão maior da escola: propiciar uma educação de quali-

dade para todos. Essas atividades podem ser consideradas o próprio objeto do planejamento e da avaliação escolar. A ação de planejamento deverá ser desenvolvida no sentido de prever a execução dessas atividades, ou seja, o planejamento da escola deverá prever como, quando e com quem essas atividades serão realizadas. Por sua vez, a avaliação irá se constituir num processo indispensável ao próprio ato de planejar, uma vez que permitirá responder se as atividades planejadas foram realizadas a contento, ou seja, se os resultados previstos no planejamento foram alcançados e em que medida. As atividades-meio e as atividades-fim a serem planejadas e avaliadas podem ser identificadas a partir dos diferentes processos que se desenvolvem no interior da escola e que correspondem a três grandes dimensões:

- *A dimensão pedagógica.* Essa dimensão diz respeito às ações e procedimentos diretamente associados à aprendizagem dos alunos: gestão do currículo, tempo pedagógico, equipes docentes, formação continuada, recursos didáticos e desenvolvimento de projetos educativos.
- *A dimensão política.* Os processos políticos englobam a formulação de mecanismos de participação da comunidade local e escolar na construção e consolidação de um projeto político pedagógico, bem como a implementação das relações da escola com o sistema de ensino e com a sociedade.
- *A dimensão administrativo-financeira.* Os processos administrativos tratam do desenvolvimento das condições para a concretização da proposta educativa da escola, envolvendo a gestão financeira e do patrimônio da escola, manutenção e conservação do espaço físico e administração de pessoal (docentes e funcionários) da escola.

No cotidiano da escola tais processos não ocorrem de forma isolada e independente, mas se desenvolvem de forma interligada. Essa classificação é feita apenas no sentido de se compreender, com maior clareza, a natureza das atividades que se constituem objeto do planejamento e da avaliação. Ao gestor ou diretor da escola, cabe planejar, coordenar, controlar e avaliar os processos e atividades que se desenvolvem na escola, verificando os resultados alcançados. Para tanto, é necessário ter a habilidade de integrar e motivar toda a equipe para garantir o êxito de tais processos. Isso significa que a liderança exercida pelo gestor irá influenciar na condução dos proces-

sos de trabalho e, conseqüentemente, nos resultados esperados para a escola.

Por fim, é imprescindível não esquecer que o planejamento e a avaliação devem ser realizados em fina sintonia com os preceitos da gestão democrática. Para tanto, é primordial que se conheça a cultura organizacional da unidade escolar, constituída do conjunto de valores, princípios, crenças e símbolos sobre os quais todo o trabalho educativo está assentado. Somente conhecendo as formas como a escola "pensa e reage" será possível consolidar o processo de planejamento.

### **5.3 - Quais dimensões do trabalho da escola devem ser consideradas no planejamento e na avaliação?**

Alguns autores destacam a importância de o gestor coordenar o trabalho da escola a partir de duas instâncias ou dimensões fundamentais para as quais se dirige o seu trabalho - uma interna e outra externa. Nesse sentido, os processos de planejamento e de avaliação deverão contemplar a escola em seu contexto. Ou seja, é preciso considerar a escola como instituição que desenvolve uma cultura própria que influencia e é influenciada pela cultura geral. Assim, as duas dimensões mencionadas deverão ser cuidadosamente analisadas no momento de realização do planejamento e da avaliação escolar.

A *dimensão externa* tem relação com a função social da escola, a de propiciar uma educação de qualidade que permita a socialização de um saber historicamente produzido, preparando para o exercício da cidadania. Nesse sentido, o gestor deve procurar conhecer bem a comunidade em que a escola está inserida, suas condições, necessidades e aspirações. Deve ainda estimular a comunidade a apropriar-se da escola como um bem público, participando das suas atividades, colaborando no que for possível para que a escola possa cumprir bem o seu papel. Para isso, deve manter uma relação de conhecimento e diálogo com as famílias dos alunos, com as lideranças comunitárias, com o comércio local, com outras escolas e instituições, de modo a criar um contexto de apropriação da escola como um equipamento comunitário de alta relevância. Nesse sentido, é fundamental cultivar a transparência da gestão, com a divulgação de ações, projetos, custos e necessidades.

Outro nível de sua atuação, na dimensão externa, está na forma como se estabelece a relação com o órgão gestor da educação do município, a secretaria de educação ou equivalente, com os conselhos sociais da área de educação e com as instâncias educacionais do estado presentes no município. Essas relações devem ser conduzidas de forma a propiciar fluxos de informação e colaboração que tornem a escola uma instituição viva, presente no seu espaço. Esses níveis de atuação da dimensão externa devem ser contemplados tanto no planejamento como na avaliação da organização e gestão da escola.

A *dimensão interna*, por sua vez, refere-se à organização e à gestão dos espaços e das atividades escolares propriamente ditas, de modo que os vários segmentos<sup>55</sup> da escola possam ter condições iguais de expressar suas opiniões, questionando, analisando, avaliando e decidindo. Em suma: participando democraticamente da gestão.

Nesse sentido, é importante que se instale, na escola, a cultura de avaliação permanente de suas atividades, ou auto-avaliação, com o diagnóstico das principais causas dos resultados satisfatórios ou insatisfatórios do trabalho realizado, o que deverá fundamentar o planejamento dos objetivos e das metas a serem alcançadas. Esse processo ajudará a escola a enfrentar problemas como:

- falta de participação da comunidade escolar nas ações propostas;
- ausência de um plano de gestão que revele propostas suficientemente coordenadas e articuladas;
- baixo nível de conscientização dos vários segmentos sobre a importância e papel social da escola;
- problemas de indisciplina;
- desmobilização e insatisfação dos profissionais nela lotados;
- insuficiente clareza de orientações pedagógicas que contribuam para lidar com dificuldades decorrentes de problemas sociais graves que afetam a clientela da escola;
- altos percentuais de evasão e repetência.

É importante assinalar que esses problemas influenciam a imagem da escola na comunidade, sua credibilidade.

55. Funcionários, alunos, professores, corpo técnico pedagógico e colegiados escolares.

É importante que se tenha como horizonte no processo de planejamento e avaliação da organização e gestão escolar, o acesso e a permanência dos alunos em uma escola de qualidade social para todos. Nesse sentido, a escola deve avaliar como têm sido desenvolvidas as suas práticas nas dimensões interna e externa e, de que forma tais práticas têm contribuído de maneira efetiva para aquilo que de fato importa para o aluno e para a sociedade, ou seja, a aprendizagem. Não se deve esquecer, ainda, que é fundamental assegurar a participação efetiva da comunidade escolar nos projetos desenvolvidos na e pela escola, de forma que seja possível verificar os resultados e benefícios alcançados através do esforço coletivo.

## 6. Organização e gestão escolar: o quê e por que avaliar

Nos últimos anos, percebemos uma grande preocupação do governo com a avaliação dos sistemas de ensino e da escola. Dos esforços empreendidos pelo poder público nessa direção, dois aspectos importantes merecem ser destacados. O primeiro diz respeito às pressões exercidas pelos organismos internacionais<sup>56</sup> que, com base nas análises sobre as relações entre educação e desenvolvimento econômico, passam a definir e a orientar o planejamento e as políticas públicas educacionais, exigindo maior controle dos resultados, ajustando-as ao consumo e à produção. O segundo aspecto - mesmo sofrendo influência do primeiro - está relacionado à luta pela qualidade da escola pública daqueles que pensam e fazem educação. Nas reivindicações da sociedade civil organizada, no debate acadêmico e no discurso oficial dos governos mais progressistas, a construção de uma escola pública com qualidade social implica instituir processos mais participativos na gestão escolar, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação do que a escola faz e deve fazer para cumprir sua função social.

Tem se tornado imperativo o movimento de avaliação interna e (ou) externa dos sistemas escolares e da escola propriamente, tendo em vista a necessidade de verificar sua eficiência e eficácia. A avaliação realizada se desdobra em duas modalidades: a avaliação institucional e a avaliação acadêmica.

56. Banco Mundial, UNESCO, FMI e outras agências de regulação internacional.

- A avaliação institucional ou administrativa visa à obtenção de dados quantitativos e qualitativos sobre alunos, professores, estrutura organizacional, recursos físicos, materiais e didáticos, as práticas de gestão, dentre outros aspectos.
- A avaliação acadêmica tem por objetivo produzir informações sobre os resultados da aprendizagem, em função do acompanhamento e da revisão das políticas educacionais implementadas, com vistas à formulação de indicadores de qualidade dos resultados do ensino.

É essencial que se tenha clareza de que os grandes sistemas de avaliação contribuem para um diagnóstico amplo do sistema e da escola, possibilitando que os professores utilizem os resultados apresentados. Os professores precisam se familiarizar com as avaliações feitas pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB<sup>57</sup> e o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM<sup>58</sup>, que verificam o aproveitamento escolar, para poder tirar proveito dos seus resultados. Essa discussão interessa pelo fato de que a escola será sempre objeto de avaliação externa do poder público. Entretanto, o que importa mesmo é saber: o que significa avaliar? O que deve ser avaliado? Qual a importância da avaliação para garantir a qualidade social da escola? E o que tem haver avaliação com a organização e gestão da escola?

É necessário que a escola desenvolva uma cultura de avaliação das suas atividades e processos, como já foi colocado anteriormente, que é algo que se diferencia da avaliação da aprendizagem que ela já realiza. Mas qual a diferença entre avaliação da aprendizagem e avaliação da escola? Apesar de parecer evidente a resposta, essa é uma questão que ainda não foi bem assimilada no processo de organização e gestão da escola, tendo em vista que a avaliação constitui uma preocupação relativamente recente tanto no âmbito dos sistemas como da própria escola. Se pararmos para refletir, veremos que a própria avaliação da aprendizagem, uma das práticas escolares tão antigas quanto o próprio ensino, nunca foi vista como um processo que avalia também e, principalmente, o processo de ensino e o professor. A

57. Criado em 1988, o SAEB é uma ação do Governo Brasileiro, desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, na sua Diretoria de Avaliação da Educação Básica - Daeb, sendo um dos mais amplos esforços empreendidos em nosso País no sentido coletar dados sobre alunos, professores, diretores de escolas públicas e privadas em todo o Brasil. Caso seja do seu interesse visite: [www.inep.gov.br/basica/saeb/perguntas\\_frequentes.htm](http://www.inep.gov.br/basica/saeb/perguntas_frequentes.htm).

58. Coordenado também pelo Inep, o ENEM visa a, dentre outros objetivos: estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mercado de trabalho; estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e à Educação Superior. [http://www.inep.gov.br/basica/enem/perguntas/perguntas\\_frequentes.htm](http://www.inep.gov.br/basica/enem/perguntas/perguntas_frequentes.htm).

avaliação da aprendizagem nem sempre foi encarada como processo que revela o resultado do trabalho do professor e da escola. Muito pelo contrário, a avaliação da aprendizagem, em muitos contextos, sempre foi muito mal utilizada, até mesmo para avaliar os alunos.

A avaliação da aprendizagem, ou seja, as formas e os instrumentos de mensuração do rendimento escolar dos alunos, quando bem elaborados e aplicados, permitem a identificação de problemas e dificuldades em determinadas disciplinas ou no trabalho desenvolvido por determinados professores, favorecendo uma intervenção mais efetiva. Entretanto, só isso não basta: a escola precisa realizar um processo que permita ao corpo técnico-pedagógico e aos professores discutirem e avaliarem o trabalho da escola em função do aprimoramento do projeto político-pedagógico e da qualidade do ensino. É preciso considerar não só o resultado do desempenho como também o conjunto de fatores que o influenciam. Nesse sentido, devem-se levar em consideração, no processo de avaliação da escola, os elementos que determinam a qualidade da oferta de serviços de ensino e do sucesso escolar dos alunos. Alguns desses elementos estão presentes - ou deveriam estar - na escola e concorrem para o desenvolvimento efetivo do trabalho pedagógico. São eles:

- características dos alunos (necessidades educacionais especiais: deficiência, gênero, etnia, classe social, dentre outras);
- rendimento escolar por classe;
- composição do corpo docente (tempo de trabalho, idade, currículo profissional);
- condições de trabalho e motivação dos professores;
- recursos físicos e materiais;
- materiais didáticos e recursos informacionais;
- dados estatísticos e informações sobre a população escolar como: reprovação, abandono, defasagem entre idade e série, situação socioeconômica da família etc;
- clima organizacional da escola, incluindo: tipo de organização; tipo de direção (acolhedora, hostil, democrática, autoritária etc); relações humanas; envolvimento dos diversos segmentos da comunidade escolar com os objetivos e as ações propostas pela escola;

- rendimento escolar dos alunos por turma, série e nas disciplinas consideradas críticas (Língua Portuguesa e Matemática);
- execução do projeto político-pedagógico em seu conjunto: currículo, processos de ensino e de aprendizagem, regimento escolar, estrutura e atuação da coordenação pedagógica, relações interpessoais etc.;
- desempenho dos professores (qualidade das relações que estabelecem com os alunos, conhecimento dos conteúdos ou da disciplina, dos métodos e procedimentos de ensino e de avaliação, da aprendizagem, comunicação com os alunos etc.).

Acreditamos ter ficado claro que a avaliação não ocorre de forma estanque. Ao contrário disso, constitui-se numa importante etapa do processo de planejamento. Também acreditamos que já deu para entender a importância da avaliação para que a escola possa perceber, com mais clareza, os aspectos que precisam ser tratados com especial atenção e envolvimento dos vários segmentos no processo de avaliação da escola. A análise cuidadosa de tais aspectos irá fornecer elementos para que, no ato do planejamento, sejam definidas novas prioridades, possam ser estabelecidas metas e delimitados prazos e responsabilidades, para avançar nos aspectos merecedores de maior atenção. Nessa direção, a escola pode reconhecer como a avaliação contribui para a melhoria da qualidade da educação oferecida à comunidade.

## 7. De que forma o planejamento escolar se realiza?

Uma vez reconhecida a importância do processo de avaliação da escola, agora é o momento de saber que produtos são gerados no processo de planejamento. Ou seja, os instrumentos que a escola deve elaborar para concretizar ou materializar o processo de planejamento. Para começar a delinear o produto que resultará do processo de planejamento, é preciso obedecer a uma lógica que é comum a toda atividade de planejamento:

1. Construção do diagnóstico da escola, ou seja, coleta de informações sobre a realidade ou a situação que se quer transformar, ou os problemas que precisam ser superados.

2. Análise e interpretação das informações e dos dados coletados, com base nos objetivos traçados no projeto político-pedagógico da escola.
3. Identificação de prioridades, diante do panorama traçado, para que se possa tomar as decisões, traçar as metas, definir as ações e as estratégias mais eficazes para produzir as mudanças necessárias ou desejadas.
4. Elaboração de um plano de ação, projeto ou plano de trabalho, texto que irá materializar o processo de planejamento realizado pela escola e que reflete o seu projeto político-pedagógico. Ou seja, o instrumento gerado nesse processo irá operacionalizar aquilo que foi instituído e está consolidado no projeto político-pedagógico da escola.

Em geral, perde-se muito tempo, durante a "semana pedagógica", com atividades que, apesar de serem importantes para a escola e para a comunidade escolar, não contemplam a contento as atividades de planejamento da escola. Por conta disso, a escola, muitas vezes, inicia o ano letivo sem avaliar os resultados obtidos no ano anterior e sem conseguir construir um plano de trabalho para nortear as suas ações no âmbito político, pedagógico e administrativo-financeiro. Isso, porém, não significa que a escola não possa desenvolver estratégias para dar início às suas atividades de forma mais ou menos planejada - com um plano emergencial -, enquanto se elabora um plano mais consistente e mais detalhado. O importante é que a escola exercite permanentemente as atividades de planejamento e avaliação, para que não se perca de vista as suas reais necessidades e o potencial dos seus atores seja subutilizado.

Via de regra, o produto gerado a partir do planejamento é o plano anual de trabalho. O plano não deve ser encarado como um instrumento que a escola faz para cumprir as exigências do sistema ao qual está integrada, arquivando-o logo após concluí-lo. Esse instrumento deve ser fonte de consulta e inspiração para que se possam construir outros instrumentos de apoio ao desenvolvimento do trabalho escolar como: plano de ação do professor; plano de ação da coordenação pedagógica; plano de ação dos funcionários da escola; e o plano de ação da direção. Todos esses instrumentos devem

garantir que a organização e a gestão escolar sejam orientadas numa perspectiva sistêmica, ou seja, cada segmento da escola se reconheça e reconheça o seu trabalho como parte de uma proposta global, construída de forma coletiva e com base em objetivos comuns.

Na literatura sobre planejamento, gestão, organização escolar, etc. são encontrados modelos diversos de planos e projetos. Muitas vezes, os roteiros apresentados pelos autores recebem nomes variados e, em muitos casos, geram certa confusão para aqueles que buscam orientações para elaborar esse instrumento. Independentemente do autor ou de como ele denomina o plano, existem elementos da sua estrutura que são invariáveis, ou seja, estarão sempre presentes e terão sempre a mesma definição, mesmo que ditos e apresentados de formas diferentes. Por isso, apresentamos, a seguir, um roteiro simplificado de um plano de trabalho, com os elementos comuns a qualquer tipo de instrumento de planejamento, comentando os principais passos para a sua elaboração.

### **1º passo - Descrição do contexto escolar**

Diagnóstico das principais características da organização e da gestão escolar. O diagnóstico consiste no levantamento de dados e informações, o que irá possibilitar uma visão global das necessidades e problemas enfrentados pela escola. Deve ser elaborado de tal forma, que favoreça, com base no conhecimento das características da comunidade escolar, suas expectativas e necessidades em relação ao processo de ensino e de aprendizagem, e a escolha de alternativas de solução para os problemas identificados. Os dados a serem levantados são de natureza qualitativa (como o professor de matemática está ensinando; de que forma a comunidade tem participado das atividades da escola) e quantitativa (qual o percentual de alunos aprovados e reprovados em matemática; qual o número de atividades realizadas pela escola e qual o percentual de participação da comunidade). A seguir, são indicados alguns aspectos imprescindíveis ao diagnóstico do plano de trabalho da escola:

- Caracterização sócio, política, econômica e cultural da comunidade onde a escola se insere e da comunidade escolar.
- Estrutura física, mobiliário e material: prédio escolar; salas de aula; sanitários; áreas de lazer, esporte e recreação; laboratórios; bibli-

otecas; bebedouros; carteiras; mesas; utensílios de cozinha; computadores; televisor; vídeo; cartazes; mapas; e outros recursos didático-pedagógicos.

- Recursos financeiros: verbas de que a escola dispõe; formas de efetuar as despesas e de controle.
- Pessoal: número de professores, funcionários e especialistas.
- Organização geral da escola: organograma, atribuições e funcionamento dos setores, distribuição de horários, enturmação, número de alunos por sala, aspectos administrativos gerais.
- Secretaria escolar: organização e funcionamento, registros, documentação dos alunos, etc.
- Relacionamento com o órgão central da educação.
- Participação da comunidade e das famílias: conselho escolar ou associação de pais e mestres, grêmios escolares; relacionamento da escola com órgãos, instituições, ONGs, etc.
- Sistemática de produção e organização de dados e de estatísticas educacionais;
- Convivência na escola.
- Instrumentos de gestão e de organização do trabalho pedagógico (regimento, PDE, projeto político-pedagógico, planos de aula).
- O desempenho dos alunos: aprovação, evasão, distorção entre idade e série, etc.
- Participação dos alunos na gestão escolar.

Além desses, muitos outros aspectos podem ser levantados e analisados para que se tenha um "retrato fiel" do que é a escola. Um diagnóstico preciso e consistente permitirá à equipe gestora saber onde está pisando para poder traçar os caminhos para onde quer chegar.

## **2º Passo - Identificação dos desafios e problemas**

A partir do diagnóstico, do retrato da realidade da escola, traçado a partir das características levantadas no item anterior, deve-se buscar identificar

os principais desafios e problemas que o contexto escolar revela. Os desafios e problemas consistem em situações que se constituem em entraves para o pleno funcionamento da escola, que levam a buscar uma situação mais satisfatórias. A depender do número de problemas que a escola enfrenta é preciso estabelecer prioridades. Nesse sentido, tornam-se prioridades os problemas cuja natureza e desdobramentos influenciam mais diretamente nos resultados da aprendizagem do aluno.

### **3º Passo -Definição dos objetivos, estratégias e metas**

Uma vez que se conhece a realidade que se quer transformar e os desafios ou problemas a serem superados, resta então traçar os objetivos, estratégias e metas para a operacionalização do plano de trabalho. De maneira simples, esses elementos podem ser definidos da seguinte forma:

- a) *Os objetivos* são indicações da situação ideal a ser atingida para superação de problemas identificados, cuja formulação deve se utilizar de verbos que expressam ação verificável (*exemplo: reduzir os altos índices de reprovação nas séries iniciais, atualizar o regimento escolar, elaborar uma sistemática de informações educacionais, etc.*).
- b) *As estratégias* necessárias para se atingir cada um dos objetivos estabelecidos. As estratégias são formas de intervenção a serem utilizadas durante a execução de um plano, ou seja, são as alternativas de solução criadas em coerência com os desafios e problemas identificados. (*exemplo: criação de grupos de atendimento a alunos com dificuldades de aprendizagem no contra-turno escolar*).
- c) *As metas* indicarão se os objetivos traçados foram atingidos ou não. As metas são os resultados a serem obtidos, considerando-se a quantidade e o tempo. (*Exemplo: Elevação do desempenho acadêmico dos alunos das séries iniciais em 70%, até o final da 3ª unidade pedagógica*).

É importante lembrar que todos os elementos do plano de trabalho devem estar perfeitamente articulados. Isso significa que, para determinado problema identificado a partir do diagnóstico, deve-se buscar um objetivo correspondente, uma estratégia que represente uma possível alternativa de

solução para tal problema e uma meta que indique o quanto e em quanto tempo se poderá conseguir alcançar o objetivo previsto. Para ilustrar essa lógica, traçamos um roteiro com base em uma situação imaginária:

- O diagnóstico realizado pela equipe gestora de uma escola que atende de 1ª a 8ª série do Ensino Fundamental, apontou um alto índice de reprovação nas séries iniciais;
- Daí, o problema encontrado foi: 40% dos alunos das séries iniciais são reprovados.
- O objetivo traçado para sair dessa situação indesejável foi de elevar o desempenho acadêmico dos alunos das séries iniciais.
- A equipe gestora, após a análise das condições da escola, definiu como estratégias possíveis para a solução do problema encontrado, implantar, no contra-turno escolar, um programa de apoio pedagógico para os alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, com duração de seis meses, e capacitar os professores das séries iniciais.
- Após definir as estratégias e novamente analisar as condições da escola, foram estabelecidas as seguintes metas: 1) elevar o desempenho acadêmico de 50% dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem até o final do programa de apoio pedagógico; e capacitar, em 06 meses, 80% dos professores das séries iniciais, nas áreas de leitura, escrita, ciências e matemática.

Com certeza, na prática, a situação não será tão simples, pois, como já foi dito, o processo de planejamento é bem mais complexo e depende inúmeros fatores para a sua realização. Entretanto, acreditamos que esse exemplo demonstra de forma clara a articulação e a coerência necessárias que os elementos do plano de trabalho devem manter.

Uma vez definidos todos esses elementos, faz-se necessário, agora, que sejam elaborados mecanismos e instrumentos de acompanhamento e avaliação da implementação do plano de trabalho. A importância desse processo já foi reiteradamente discutida, na perspectiva de sua utilização para

avaliar a organização e a gestão da escola. No plano de trabalho, deverão constar as várias formas e instrumentos que a equipe gestora considera possíveis e pertinentes para a realização das ações previstas. É preciso criar uma sistemática de acompanhamento da realização do plano de trabalho e de controle dos resultados, utilizando-se de instrumentos que permitam obter dados que possam ser analisados e utilizados para reorientar o planejamento da escola, em função dos objetivos e metas previstas no plano de trabalho.

Para finalizar, reiteramos que a importância maior dos processos de planejamento e avaliação consiste nas suas possibilidades, quando levados a sério, de garantir uma melhor organização e gestão, assegurando à escola a qualidade do trabalho que desenvolve e o cumprimento da sua função social.

## Referências

ABREU, Mariza. **Organização da educação nacional na constituição e na LDB**. Ijuí, RS: Unijuí, 1998.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988.

\_\_\_\_\_. Lei, 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRIGHENTI, Agenor. **Metodologia para um Processo de Planejamento Participativo**. São Paulo: Paulinas, 1988.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. Reflexões sobre a administração municipal da educação: um início de conversa. **Revista Educar**, Curitiba, n. 22, p. 175-220, Editora UFPR, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. **Gestão Educacional Tendências e Perspectivas**. Série Seminários, São Paulo, Cempec, 1999.

DEBS, Sylvia. **Patativa do Assaré**. Uma voz do nordeste. São Paulo: Hedra, 2004.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2004.

LOPES, Vera Neusa. Órgão Municipal de Educação – como definir a estrutura organizacional mais adequada. In: **Revista do Professor**, Porto Alegre, 10(38), p. 41-46, abril/jun. 1994.

LÜCK, Heloisa. Perspectivas da gestão escolar e Implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev/ jun.2000.

\_\_\_\_\_, Heloísa. **Metodologia de Projetos: uma ferramenta de planejamento e gestão**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

MELERO, Miguel López. La cultura de la diversidad o el elogio de la diferencia y la lucha contra las desigualdades. In : COMPAÑÉ, Antonio Sipán (coord). **Educar para la diversidad en el siglo XXI**. España: Mira Editores, 2001. p. 31-65.

PADILHA, P. R. **Planejamento dialógico – como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2001.

PENIN, Sonia T. Sousa e VIEIRA, Sofia Lerche. Refletindo sobre a função social da escola In: VIEIRA, Sofia Lerche (org.). **Gestão da Escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 13-37.

ROCHA, A. P. **Projecto Educativo de Escola: administração participada e inovadora**. Portugal: Edições Asa, 1996.

SACRISTÁN, José Gimeno. **Educar e Conviver na cultura Global: as exigências da cidadania**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

SARI, Marisa Timm. Organização da Educação Municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: RODRIGUES, M. M. e GIÁGIO, M. (orgs.). **Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

SOUSA, J. V. de. A construção da identidade do sujeito no projeto político-pedagógico. In: FONSECA, M. & VEIGA, I. P. A. (Orgs.) **Dimensões do projeto político-pedagógico**. Campinas: Papirus: 2002.

VEIGA, Z. de P. A. As instâncias colegiadas da escola. In: RESENDE, L. M. G. de & VEIGA, I. P. A. (orgs.). **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**, 6 ed. Campinas: Papirus, 2003, p. 113-126.

