

2.1. A atuação do gestor escolar: dimensões política e pedagógica

Discutiremos, neste texto, o trabalho do gestor ou diretor na escola, apontando as diversas dimensões que o constituem e, sobretudo, enfatizando o caráter pedagógico da gestão escolar. Com isso, queremos dizer que o diretor é primeiro um educador e que a gestão da escola é um espaço privilegiado de aprendizagem democrática.

Para bem discutir a perspectiva aqui adotada – ou seja, a da gestão democrática da escola – iniciaremos nossos estudos retomando e aprofundando alguns conceitos que também estão sendo trabalhados na **Sala Ambiente de Política e Gestão da Educação**, mais especificamente nos textos que tratam do Papel político-pedagógico do Diretor e Concepções teórico-metodológicas sobre administração educacional: teorias e tendências atuais. Deste último texto, retomaremos as tendências atuais, oriundas do mundo empresarial, que é a transposição dos chamados métodos da “gestão flexível” para a gestão da escola.

Na **Sala Ambiente Políticas e Gestão da Educação**, você também discutirá essa temática. Porém, aqui procuraremos focalizar mais o trabalho propriamente dito do gestor escolar – as formas de relação com a comunidade escolar, as dimensões conflitivas de seu trabalho e suas possibilidades de atuação.

Você deve estar se perguntando: qual a importância dessa discussão? Se escola não é empresa e, assim sendo, não há porque tomar as empresas como exemplos de modelos de gestão!! Ocorre, todavia, que a educação e, mais especificamente, o campo da gestão educacional vem sendo, cada vez mais, “colonizado” por conceitos e teorias, originados em diferentes campos de conhecimento (como administração, engenharia, psicologia, para citar alguns), produzindo uma “miscelânea” de termos que, ao fim e ao cabo, parecem torná-los todos iguais. As posições políticas que os ancoram, muitas vezes contraditórias ou diferentes, tendem a ser apresentadas como equivalentes. Assim, vemos, por exemplo, termos como “gestão participativa”, “participação da comunidade”, “gestão democrática”, entre outros, serem utilizados tanto nas empresas como nas escolas, porém, com sentidos

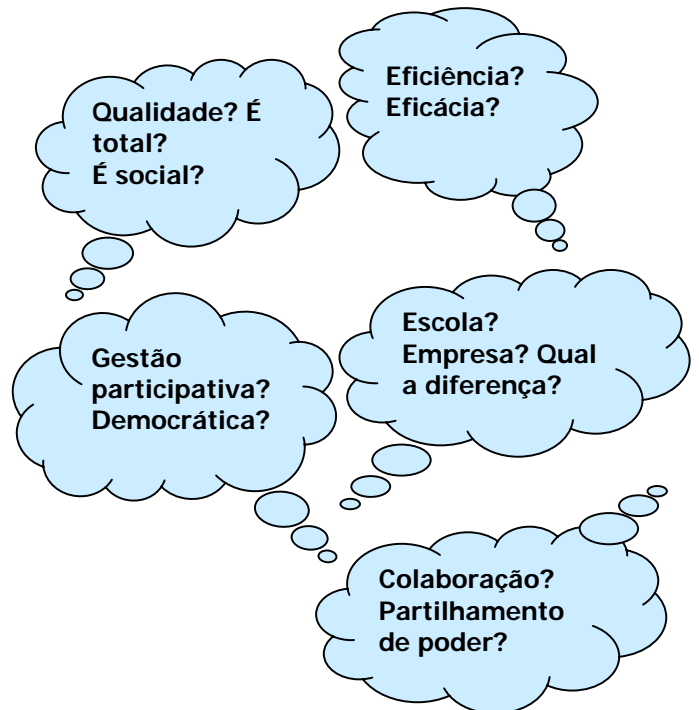
muito diferentes daqueles que adotamos quando falamos em “gestão democrática da escola”, numa perspectiva crítica, emancipatória, posição que é balizada na compreensão da educação como direito e, assim sendo, por se tratar de coisa pública, sua gestão também deve ser pública.

2.1.1. O “gerencialismo” na educação: do que estamos falando?

Desde a década de 1990, a gestão da escola, e em especial o trabalho do gestor escolar, vem sendo objeto de debates entre diferentes setores sociais (pesquisadores, governo, organismos internacionais). Esses debates, embora não partilhem da mesma perspectiva teórica e política, convergem, contudo, na importância atribuída à gestão da escola como instrumento para a promoção da qualidade na educação.

Relembramos que as análises sobre a crise educacional tendem a enfatizar a gestão da escola, os professores e as culturas locais dos alunos como responsáveis pelos fracassos educacionais: de acordo com o discurso liberal, a escola carece de eficácia para responder às novas necessidades do mercado de trabalho e do mundo das empresas, motivo pelo qual precisa ser inovada. Nessa análise, a escola pública, considerada ineficaz no que tange às necessidades do mercado, é comparada com as empresas – estas são apresentadas como símbolos de eficiência, de inovação, capazes de responder a um mundo em permanente mutação. Esse é o discurso que ouvimos diariamente sobre a escola.

Não há dúvida também, entre os professores, estudiosos e pesquisadores da educação, que a escola precisa mudar. Contudo, vale ressaltar, se há convergências entre diferentes



grupos sociais com relação à necessidade de mudanças na escola, há, todavia, muita divergência com relação à direção a ser dada a essa mudança.

Os novos discursos com relação à escola e sua gestão também precisam ser compreendidos como condicionados pelas transformações do capitalismo, em nível mundial, e pelos processos de reestruturação dos estados nacionais. Com relação a esse último aspecto, relembramos que o Brasil nos anos de 1990, na implementação do

chamado “ajuste fiscal”, levou a cortes drásticos no orçamento destinado à esfera social, incluído aqui aquele destinado à educação. Como não lembrar os intensos debates dessa época sobre o FMI, pagamento da dívida externa, corte de gastos na saúde, na educação? Então, nessa



lógica de poucos recursos para a educação, os discursos de cunho liberal passam a enfatizar a centralidade da gestão das escolas, como meio para se obter mais eficácia em seus resultados: “fazer mais com menos”, otimizando recursos, parece que se tornaria o lema que marcaria o potencial das escolas para responder à crise, criando assim seus “diferenciais”.

O ideal de formação da escola passou a ser o “trabalhador flexível”, o “cidadão proativo”, a “formação por competências”, a “gestão da informação”; já o sistema educacional idealizado seria aquele que estabelecesse o ranking das escolas, dando visibilidade aos seus desempenhos, motivando os pais a escolherem aquelas mais bem posicionadas. Na ótica dos teóricos liberais da educação, esses mecanismos estabeleceriam a competitividade nos sistemas de ensino, levando as escolas a se tornarem mais eficazes. A partir dessa perspectiva, muitos são aqueles que desejam a implementação, no campo da educação, dos princípios do mercado e no campo da gestão educacional, dos princípios e métodos de gestão flexível¹, adotado pelas empresas consideradas competitivas.

Não podemos esquecer que esses discursos de elogio às “virtudes do mercado” procuram difundir a crença de que a eficiência da gestão reside em seu caráter técnico. Tal posicionamento contraria os princípios que orientam a perspectiva da gestão democrática da escola, posto que esta pressupõe que todo trabalho técnico tem uma dimensão política e pedagógica, não sendo, portanto, neutro.

Relembramos ainda que as reformas educacionais implementadas desde a década de 1990 em vários países do mundo pretenderam “modernizar” os sistemas educacionais: o objetivo visado era torná-los mais “flexíveis” e, assim, mais eficazes. Em especial, as escolas públicas foram consideradas burocráticas, rígidas, ineficientes, em contraste com as organizações do setor privado, consideradas mais produtivas. O discurso da modernização das escolas não colocava em questão apenas sua eficácia; questionava de fato os princípios e as finalidades da educação, em especial o seu caráter público e democrático. Como nos alerta Laval (2004), falar de modernização na educação é mais do que introduzir novas tecnologias:

O termo “modernização” não é tão neutro quanto os partidários da reforma queriam fazer acreditar. Lembremos primeiro para registro que, no vocabulário das ciências sociais conquistadoras dos anos 1960, “modernizar” significava converter as sociedades ou setores da sociedade ainda tradicionais à modernidade, rompendo os costumes, eliminando maneiras de ser e de fazer que repugnavam a primazia da eficácia e da racionalidade. Mas, o verbo “modernizar” significa, igualmente, em um sentido mais restrito, procurar um aumento de eficácia nas organizações e nas instituições para colocá-los no nível de produtividade – supondo que o termo tenha um sentido universal – das empresas privadas mais performantes”. (LAVAL, 2004, p. 190)

O pensamento liberal foi intensamente questionado por educadores críticos no Brasil e na América Latina: enfatizamos a função social da escola pública, reafirmando seu caráter democrático e a necessidade de essa se balizar pelas finalidades intrínsecas ao ato educativo – a formação de sujeitos humanos, desenvolvendo todas as suas

Segundo Casassus (2001), é em fins de 1980 que se passa, na América Latina, de uma concepção de administração para gestão. O conceito de gestão é considerado mais abrangente e sistêmico do que o conceito de administração, mostrando-se mais adequado para referir-se ao gerenciamento de sistemas descentralizados: “o princípio que orientou esse processo foi que a gestão se tornaria mais flexível se a unidade de gestão [estivesse] constituída por unidades menores do que o sistema mais amplo” (p.61).


potencialidades, ao mesmo tempo em que possibilita a apropriação do saber social e historicamente construído. Contudo, como o campo da política educacional não é homogêneo, mas é um campo de litígios no qual se confrontam diferentes posições, as posições críticas podem ser incorporadas de modo parcial ou mesmo ignoradas pela política educacional, dependendo esses movimentos das condições históricas de cada país.

Exemplificamos o que estamos dizendo com os movimentos de reformas educacionais. De acordo com Casassus (2002), a primeira geração de reformas na região da América Latina e do Caribe ocorreu nos anos de 1960 com a expansão quantitativa dos sistemas nacionais de educação. A segunda geração, já nos anos de 1990, teve como foco questões como a gestão e a qualidade da educação.

Tornar as escolas eficazes passa a ser, então, a principal meta das reformas, o que, por sua vez, implicaria adotar também uma outra visão de gestão escolar, que sinalizasse para a emergência de uma nova cultura na escola, ancorada em três eixos: a descentralização, a autonomia e a liderança escolar² (FONSECA, 2004 et al., p. 53).

Nesse contexto, um novo “modelo” de gestão passou a ser recomendado, em especial pelos organismos internacionais, sustentando-se a idéia de que melhores indicadores de qualidade poderiam ser obtidos se a gestão das escolas fosse mais eficiente. Para isso, seria necessário, dentre outros aspectos, combinar avaliação externa e responsabilização pelos resultados, tanto pedagógicos como administrativo-financeiros. Observamos, desde então, que o discurso da gestão por resultados³ passou a ser “moeda corrente” no campo da gestão educacional.

A transposição de modelos de administração construídos nas empresas para a escola não é novidade. De acordo com Dourado (2003), encontramos no campo educacional distintas teorias de gestão/administração, quer se considere a escola e a empresa como diferentes ou assemelhadas. Como pressuposto comum a essas diferentes teorias, poderíamos assinalar duas idéias: a) administração, com seus métodos e técnicas, pode ser aplicada a



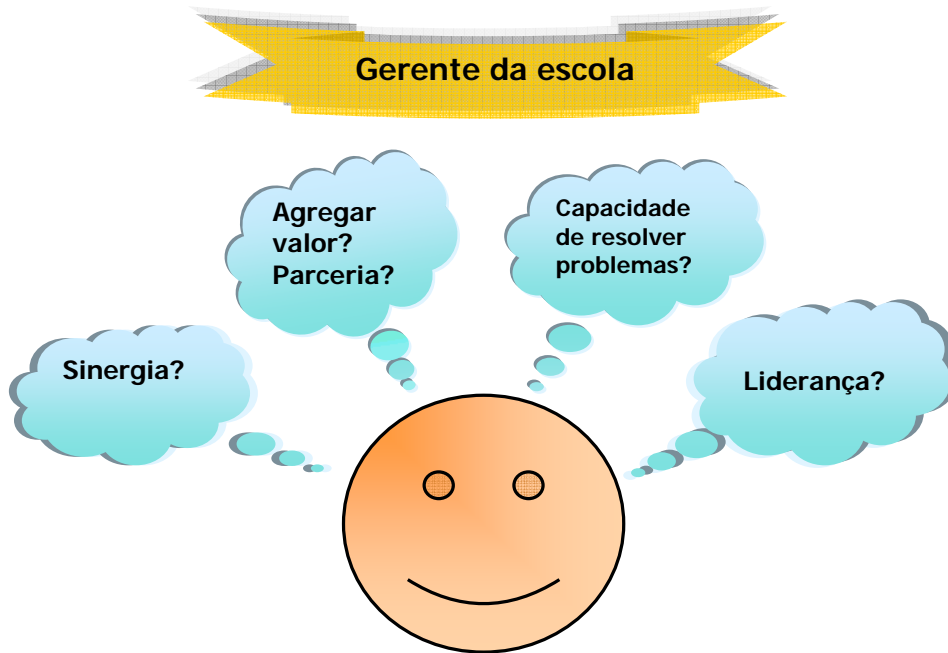
Você pode voltar à **Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação**, retomando o texto que trata dessas teorias.

qualquer campo, quer seja esse escola ou empresa, pois os processos administrativos em ambas têm a mesma natureza e b) os problemas encontrados nas escolas são decorrentes, sobretudo, de sua má administração.

Essa última idéia que relaciona “problemas da escola” com sua “má administração” ganha fôlego nas últimas décadas, com os defensores da aplicação dos métodos e das técnicas da chamada gestão flexível¹ no âmbito da escola. Esse movimento no interior da educação vem sendo designado por alguns estudiosos como gerencialismo⁴.

Na concepção do gerencialismo a meta da gestão educacional é aumentar a eficiência e eficácia das escolas, fatores que se expressariam em indicadores de desempenho ou em resultados. Para a elevação desses indicadores o principal aspecto assinalado é a mudança na cultura da escola (tratada aqui como uma organização social⁵ e não como uma instituição social⁵): difunde-se a idéia da escola como “organização que aprende”, sendo central que a atividade gestora se pautar na inovação, na criatividade e na proatividade de todos os seus segmentos. Nessa perspectiva pouco se valoriza o processo e pouco se questiona “o que é um bom resultado”.

O diretor da escola é tratado como um “gerente”, em cuja liderança repousa a maior ou menor capacidade de agregar valores, criar sinergias no grupo de trabalho, harmonizar, estabelecer parcerias com a comunidade do entorno escolar, com vistas à obtenção de metas previamente definidas. Gerenciar, nesse caso, é potencializar recursos, é fazer da crise oportunidade, tal como se difunde nos discursos dos “gurus” da gestão moderna. Opondo-se ao discurso da “administração”, o discurso da gestão flexível prega a passagem de uma concepção de “administradores” para “gerentes”. Segundo Clarke e Newman (*apud* SHIROMA e CAMPOS, 2006), os gerentes são ativos na tomada de decisão, enquanto os administradores implementam ou interpretam decisões tomadas por outrem.



A perspectiva gerencialista de gestão escolar compromete os diretores de escola com outros valores que não aqueles oriundos da perspectiva democrática. Diferentemente desta última, cabe aos diretores a principal responsabilidade pelos rumos da escola. Ainda que se fale de participação⁶ ou de gestão participativa o objetivo é a adesão do coletivo da escola aos planos e objetivos traçados ou apresentados nos planos de desenvolvimento estratégico⁷. Todos esses instrumentos podem funcionar para, a exemplo do que ocorre nas gestões participativas nas empresas, mobilizar os diferentes segmentos da comunidade escolar para a resolução de problemas, para a colaboração na execução do planejamento, nas tarefas em prol de objetivos, metas etc. Nesse caso, podemos falar de uma participação ou colaboração que não implica a presença de partilhamento de poder por meio dos espaços constituídos e legitimados por todos, como conselhos escolares, grêmios estudantis.

O discurso gerencial institui uma nova linguagem para promover a mudança na cultura da escola. Embasado na ideologia técnico-burocrática, incorpora o léxico da re-engenharia, o discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, do cidadão pró-ativo. Fala da mudança orientada pelo planejamento estratégico, pela missão e pelas metas. Busca transformar o “servidor burocrático” num líder dinâmico, tenta provocar transformações na subjetividade dos educadores. Evoca imagens futuristas, tenta criar um gestor motivador, um visionário. O gerencialismo tende a modificar a natureza da linguagem que os profissionais utilizam para discutir a mudança. Esse discurso influencia não só a linguagem, mas, fundamentalmente, a prática. Afeta a forma de ser professor e diretor de escola (SHIROMA e CAMPOS, 2006).

Devemos estar atentos para as questões do gerencialismo, na medida em que sua difusão ocorre de forma significativa em espaços educacionais, em publicações dirigidas a educadores, em cursos para gestores escolares, em orientações produzidas pelos sistemas de ensino. Muitas vezes, fica difícil diferenciar as proposições de cunho democrático daquelas que orientam essa perspectiva gerencial, pois os termos e conceitos utilizados por esta última, muitas vezes, são também aqueles usados pelo campo crítico dos estudos sobre educação e gestão escolar. Porém, esses termos são re-significados, ou seja, ainda que em sua aparência pareçam “ser a mesma coisa”, de fato, passam a difundir outros significados e sentidos, bastante distintos daqueles que lhes deram origem. Por exemplo, termos como gestão participativa, participação, autonomia, projeto de escola, para citar alguns, tendem a ser apresentados como similares aos preceitos que baseiam a gestão democrática na escola. A gestão por resultados, ou gestão eficaz, ainda que conte com a participação da comunidade escolar na sua realização, tende a se sustentar na liderança do diretor e não na constituição de mecanismos institucionalizados de poder partilhado.

Na perspectiva gerencial, as práticas de gestão tendem a se conformar, cada vez mais, a uma perspectiva técnica de atuação, subestimando-se, por esse ato, a dimensão política implicada no trabalho de gestão escolar. Promove-se, nessa ótica, uma dissociação entre as finalidades e os objetivos da educação e os meios usados para alcançá-los: acredita-se que a utilização de ferramentas eficazes de gestão é condição necessária e suficiente para que se alcance a qualidade na educação. Supõe-se, nesse caso, que as técnicas são neutras, e seu potencial está relacionado ao modo como são usadas. Veremos, na seção a seguir, que essa dissociação entre fins e meios é uma falácia e seus resultados no campo

da educação culminaram na perspectiva tecnicista que orientou a divisão de tarefas no interior da escola.

2.1.2. Da perspectiva gerencial à perspectiva política e pedagógica do trabalho do diretor escolar

Tomando como referência o que discutimos anteriormente, podemos indagar: qual é a **natureza da gestão escolar** e do **trabalho do diretor**? Começemos por discutir a natureza da gestão escolar. De acordo com Paro (2002a), a especificidade da gestão escolar deriva de um duplo processo:

- a) dos objetivos que se pretende alcançar com a escola
- b) da natureza do processo que envolve essa busca

Ambos são indissociáveis e assim, se a escola projeta e pretende a construção de sujeitos críticos, os métodos que utiliza para concretizar esse objetivo devem estar estreitamente vinculados a eles. Compreende-se, então, que a transposição dos métodos de gerenciamento das empresas é contrária à implementação da democracia na escola. Com isso queremos dizer que não é possível fazer um discurso laudatório de a gestão democrática na escola adotar procedimentos, instrumentos ou “ferramentas” técnicas da gestão empresarial.

Em seus estudos das **Salas Ambientais Políticas e Gestão na Educação e Fundamentos do Direito à Educação**, você vem discutindo o caráter público e democrático da escola e da gestão escolar. Esses estudos muito contribuem para a compreensão do trabalho do gestor escolar. Essa discussão ancora-se numa interrogação primeira sobre a função social da educação e da escola. Cury (2001), discutindo esse aspecto, considera que sendo o conhecimento um bem público e cabendo à escola a sua transmissão, a gestão da escola significa a gestão de um serviço público. Essa especificidade se constitui tendo a democracia como princípio fundamental e a participação plena, como condição para que esta última se exerça.

Não é possível separar as dimensões política e técnico-administrativa do trabalho do gestor escolar. Se considerarmos que a educação escolar é uma prática social de caráter político, considerando ser essa a tarefa que lhe dá origem – constituindo-se, também, em sua principal atividade –, é possível afirmarmos que a dimensão política tem precedência sobre a dimensão técnica, quer no trabalho escolar, quer no trabalho do gestor escolar. Por isso é que, quando elaboramos o Projeto Político-Pedagógico da escola, iniciamos com a

discussão e definição das finalidades da educação e da escola, ponto de partida para que se decidam e se elaborem os meios pelos quais serão alcançados os objetivos preconizados pelo coletivo escolar.

A atividade de gestão é considerada, nessa perspectiva, como uma atividade de mediação. Sendo assim, não se esgota em si mesma, não é um fim em si. Pelo contrário, é intrínseca ao seu caráter mediador a possibilidade de múltiplas articulações com objetivos que rompam com práticas burocratizadas e conservadoras em termos de educação. Assim, na prática da gestão escolar encontramos tanto possibilidades de transformação e mudança quanto práticas que fortalecem o paternalismo ou as atitudes antidemocráticas.

Desse caráter mediador da gestão escolar, Paro (2002a) destaca duas conseqüências: a) possibilita identificar como não administrativas todas as atividades que perdem de vista a finalidade a que se destinam, tornando-se um fim em si mesmas (é isso que dá origem às práticas burocratizadas, à “papelada”, às práticas consideradas como inúteis na escola) e b) não sendo um fim em si mesma, a gestão da escola pode articular-se com uma diversidade de objetivos, incluindo aqueles que rompem com as práticas dominadoras e antidemocráticas vigentes. Por isso o autor destaca:

.....
: É importante antes de mais nada levar em conta os objetivos que se pretende com a :
: educação. Então, na escola básica, esse caráter mediador da administração deve dar- :
: se de forma a que todas as atividades-meio⁸ (direção, serviços de secretaria, :
: assistência ao escolar e atividades complementares [...]), quanto a própria atividade- :
: fim⁸, representada pela relação ensino-aprendizagem que se dá predominantemente :
: (mas não só) em sala de aula, estejam permanentemente impregnadas dos fins da :
: educação (PARO, 2002, p. 303). :
:.....

É no caráter educativo da gestão escolar democrática que encontramos as possibilidades de mudança. Ao se constituir como um espaço coletivo de partilhamento de poder, torna-se um espaço pedagógico rico em possibilidades de aprendizagem para o exercício da cidadania. A realização do caráter pedagógico da gestão escolar supõe ainda, como condição para sua efetivação, não apenas a partilha de poder com o coletivo da escola, mas também a co-responsabilização pela gestão da escola. Embora indissociáveis, a

primeira é condição para que a segunda possa emergir, ou seja, a participação efetiva, plena, coletiva e democrática é condição para que a co-responsabilização possa ocorrer não como imposição, mas como engajamento e cooperação solidária.

É nesse sentido que a co-responsabilidade coletivamente construída pode se contrapor à idéia de *accountability*⁹ ou responsabilização individualizada pelos resultados da aprendizagem dos estudantes e do desempenho da escola, conforme ocorre na perspectiva gerencial. Na perspectiva gerencial, os resultados inscrevem-se na ótica da “prestação de serviços para clientes”, e publicizar resultados é disputar posições em *rankings* nacionais ou internacionais de desempenho.

.....
: Considerando, então, que a gestão escolar é uma atividade mediadora, orientada por :
: um caráter pedagógico que lhe é intrínseco, como podemos definir o trabalho do :
: gestor escolar na perspectiva democrática?
:

De acordo com o que vimos anteriormente, podemos dizer que o trabalho do gestor inscreve-se na dialética individual/coletivo, já que seu principal papel é ser um mediador entre o projeto coletivo de escola e os sujeitos sociais que se constituem em seus principais destinatários.

Ao ancorar seu trabalho no coletivo da escola, o diretor pode prescindir de decisões centralizadas, muitas vezes desprovidas de sentido e de interesse para a comunidade escolar. Criar, fomentar, facilitar condições para a participação da comunidade escolar depende, em grande medida, do compromisso assumido pelo diretor com uma perspectiva democrática de educação. Trata-se assim de “des-privatizar a gestão da *res publicae*” (SPOSITO, 2005, p. 48).

Cabe assim aos diretores procurar mecanismos que possibilitem a superação dos obstáculos, muitos deles decorrentes da própria estrutura e organização dos sistemas de ensino e das unidades escolares. É preciso ainda articular e garantir a participação e não apenas a integração da comunidade escolar em instâncias colegiadas de decisão. Conforme ressalta Dourado (2005):

[...] é fundamental garantir, no processo de democratização, a construção coletiva do projeto pedagógico, a consolidação dos conselhos escolares e grêmios estudantis, entre outros mecanismos. Nessa direção, é fundamental a compreensão de que a construção de uma gestão escolar democrática é sempre processual e, portanto, em se tratando de uma luta política de construção, é eminentemente pedagógica.

O diretor, na perspectiva democrática, não é o líder que conduz seus liderados numa relação sempre de concessão e de subordinação; mas, ao contrário, promove suas ações, exercita sua função na direção da construção de instâncias democráticas de deliberação (como conselhos escolares, grêmios estudantis e outras), garantindo assim que o exercício do partilhamento do poder não dependa da “sua pessoa”, mas da organização e mobilização da comunidade escolar.

Assumindo esse papel de articulador da democracia da/na escola, o diretor escolar contribui para a construção e efetivação de uma escola pública de fato democrática. Relembramos que a gestão colegiada democrática realiza-se efetivamente quando se torna um compromisso de toda a comunidade escolar. Conforme nos lembra Sposito (2005):

A gestão democrática deve ser um instrumento de transformação das práticas escolares, não a sua reiteração. Este é o seu maior desafio, pois envolverá, necessariamente, a formulação de um novo projeto pedagógico. A abertura dos portões e muros escolares deve estar acompanhada da nova proposta pedagógica que a exija. Se as escolas não estiverem predispostas a essa mudança, a gestão e a melhoria da qualidade serão expressões esvaziadas de qualquer conteúdo substantivo. (p. 55)

Para finalizar...

Nesse texto pretendemos chamar a atenção para duas perspectivas de gestão educacional que, muitas vezes, parecem bastante semelhantes, pelos termos que usam, apelos que fazem, idéias que defendem. No entanto, um olhar mais atento para os pressupostos do gerencialismo nos informam diferenças substanciais com relação à orientação democrática na gestão das escolas e dos sistemas educacionais. O mesmo pode ser dito com relação ao trabalho do gestor escolar – diferentemente da perspectiva democrática que enfatizará o compartilhamento de poder e a gestão colegiada da escola, no gerencialismo a ênfase recai sobre o diretor, apostando em sua liderança para mobilizar a escola para a resolução de problemas.

Certamente que todos concordamos que as escolas precisam mudar, tornar-se mais produtivas e efetivas na função social que historicamente lhes foi atribuída. Todavia, os valores que devem balizar essas mudanças não se encontram no estabelecimento de competitividade entre escolas, ou na busca de indicadores performáticos dos alunos. Como diz Severino (2002), o compromisso do professor e, por extensão, da escola, com a aprendizagem dos alunos é intrínseco à própria natureza social da educação. Esta, na “condição de prática voltada para sujeitos humanos em construção, desenvolvendo uma ação de intervenção nesses sujeitos”, tem como compromisso fundamental o “respeito radical à dignidade humana desses sujeitos. Com efeito, a legitimidade da educação pressupõe necessariamente sua eticidade” (SEVERINO, 2002, p. 13).

Comparando o gerencialismo e a gestão democrática da educação:

Gerencialismo	Gestão democrática
<p>Ênfase na dimensão técnica da gestão: supõe que a eficiência da mesma sustenta-se no bom uso de recursos técnicos, tais como controles estatísticos, padronizações, ranqueamento etc.</p>	<p>Ênfase na dimensão político-pedagógica da gestão: baseia-se na indissociabilidade dos meios/finalidades; nesse sentido, pressupõe que as técnicas subordinam-se às dimensões político-pedagógicas da gestão</p>
<p>Gestão centrada na pessoa do diretor; ênfase em sua liderança para mobilizar sinergias da comunidade escolar</p>	<p>Gestão centrada nos colegiados da escola: conselho de pais, grêmios estudantis e outras formas de organização</p>
<p>Gestão participativa significa a comunidade escolar colaborar com a escola, não necessariamente deliberando sobre seus rumos; a participação fica associada à resolução de problemas, ocorrendo de modo pontual e assistemático</p>	<p>Gestão participativa significa, aqui, a comunidade escolar participar efetivamente da escola, discutindo e decidindo coletivamente seus rumos; a participação ocorre de forma sistemática, por meios dos órgãos colegiados ou por via direta</p>
<p>Pressupõe autonomia e responsabilização individualizada, com conseqüências para professores e diretores, pelos resultados do desempenho dos alunos e da escola</p>	<p>Pressupõe autonomia e co-responsabilização pelos resultados da aprendizagem dos alunos e da unidade escolar</p>
<p>Procura atingir metas de eficiência e eficácia previamente definidas em planos estratégicos, acordos etc.</p>	<p>Procura atingir a qualidade socialmente referenciada da educação; suas metas e seus objetivos devem expressar não apenas resultados quantitativos, mas, sobretudo, qualitativos</p>
<p>Considera a competitividade entre as escolas como o principal fator para alavancar a qualidade das mesmas; estimula o ranqueamento das escolas, prêmios por desempenhos etc.</p>	<p>Considera que a qualidade da educação se conquista com medidas efetivas em prol da autonomia, gestão democrática, financiamento público e formação de professores</p>

Referências

CASASSUS, J. A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: FCC, 2001.

CURY, C. R. J. **O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática**. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão democrática da educação*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001 (3 ed).

DOURADO, L. **Gestão escolar democrática** – a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de Goiânia. Goiânia: Alternativa, 2003.

_____. **A gestão democrática, eleição de diretores e a construção de processos de participação e decisão na escola**. Disponível em: www.tvebrasil.com.br/salto

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. As tendências da gestão na atual política educacional brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DPA Editores, 2004.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

PARO, V. **A gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002.

SHIROMA, E. O. ; CAMPOS, R. F. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: FELDFEBER, M.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs.). **Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones, Nuevos sujetos?** 1 ed. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006, p. 221-237.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, J. B. (org.) **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DPA, 2005.

SEVERINO, A. J. Competência técnica e sensibilidade ético-político: o desafio da formação dos professores. **Cadernos FEDEP**. nº 1. São Paulo, 2002, p. 7-20.

Anexos

Anexo A

¹ Gestão flexível

O termo “gestão flexível” tem sua origem no universo empresarial, associado a um “novo modelo” de gerenciamento das empresas. Desde o final da década de 1970, quando se instala uma crise no capitalismo em nível mundial, as empresas vêm procurando novas formas de organizar o trabalho, de modo a conciliar a produtividade com a competitividade, o que tem significado apostar na inovação de produtos e na abertura de novos nichos de mercado. Nesse processo de realinhamento das empresas às novas necessidades econômicas, sobretudo àquelas relacionadas com o processo de produção/reprodução do capital, novas formas de organizar os processos de trabalho e de gestão do coletivo de trabalhadores foram adotadas. Esses processos de inovação organizacional ocorreram juntamente com a introdução de uma nova base tecnológica nas empresas: adoção de equipamentos e tecnologias de base microeletrônica.

Estudiosos da área referem-se à substituição do modelo taylorista/fordista de produção por um novo modelo mais flexível de organização do trabalho. Assim, as estruturas verticalizadas e centralizadas, a rígida divisão do trabalho, as tarefas fragmentadas e padronizadas cederam lugar a estruturas horizontais, ao trabalho enriquecido e grupal. Faz parte desse novo paradigma, o chamado “modelo japonês” ou, como ficou conhecido, da “qualidade total”.

Harvey (1993), ao discutir as novas formas de flexibilidade das empresas, refere-se a dois tipos de flexibilidade: numérica e funcional. A flexibilidade numérica diz respeito à constituição de coletivos de trabalho caracterizados por um grupo de trabalhos centrais, qualificados, com estabilidade no emprego e direitos garantidos; em torno desses, tem-se um grupo cada vez maior de trabalhadores temporários, recrutados de acordo com as necessidades das empresas. Já a flexibilidade funcional relaciona-se com a polivalência, ou seja, com a assunção de mais de uma tarefa no posto do trabalho.

Em linhas gerais, a gestão flexível se relaciona com os objetivos da empresa de reduzir custos, elevando suas taxas de produtividade. Implica novas formas de controle e de intensificação de trabalho, incluindo, aqui, o trabalho intelectual – a gestão do conhecimento de seu coletivo de trabalho passa a ser o grande mote das empresas desde os anos de 1990.

Gestão flexível quer dizer, então, novas formas de organizar o trabalho: ao invés de grandes linhas de produção, organização em “ilhas”, em grupos; a agregação de novas tarefas aos trabalhadores; “achatamento” das hierarquias – em vez de um sistema hierárquico vertical: direção, gerência, chefia de setor, “encarregado de linha”, tem-se uma redução desses cargos, passando o controle sobre o trabalho a ser exercido entre e pelos próprios trabalhadores; salários flexíveis, relacionados ao desempenho; processos produtivos ágeis, “enxutos”: grandes taxas de automação com poucos trabalhadores nas linhas.

Na ótica das empresas, esses processos flexibilizados de trabalho exigem um outro tipo de trabalhador: com mais qualificação, escolaridade mais elevada, com competências cognitivas, atitudinais e sociais necessárias ao trabalho em grupo, em situações que exigem respostas rápidas e certas.

Contudo vale lembrar que se, por um lado, observa-se a presença de mudanças substanciais e qualitativas, representando muitas vezes trabalho mais enriquecedor para grupos de trabalhadores, por outro, é importante ressaltar que esse não é um movimento que atinge uniformemente todas as empresas. O que vimos na prática é a convivência de trabalhos altamente especializados com trabalhos precarizados, linhas de produção automatizadas ao lado de “linhas taylorizadas”, formas de controle mais sofisticadas e novos dispositivos de exploração do trabalho.

Em síntese, na perspectiva dos administradores de empresas, formas rígidas de gerenciamento são incompatíveis com o mundo em incessante mudança; assim, as empresas devem procurar flexibilizar suas estruturas, sobretudo as organizacionais,

descentralizando hierarquias, fomentando a participação de trabalhadores, pois se acredita que assim a adesão aos preceitos e objetivos da empresa será mais efetiva.

Referência

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

Anexo B

² Liderança escolar

O termo/conceito de liderança tem sido tratado em diversas áreas do conhecimento, dentre as quais destacamos a psicologia e a administração. Cada área define e utiliza o termo de acordo com seus propósitos, não se encontrando, portanto, consensos sobre o mesmo. De um modo geral, o termo liderar/liderança aparece associado à idéia de “conduzir pessoas”, influenciar, motivar, agregar com vistas à obtenção de certos objetivos ou realização de tarefas.

Há autores que estabelecem uma diferença entre líder e liderança. Líder seria a pessoa que assume a posição de comando, de orientação ou influência sobre o grupo na direção de objetivos estabelecidos, ao passo que o termo liderança se refere ao modo, “estilo” a partir do qual o líder exerce sua influência sobre o grupo.

Atualmente, com a ascensão da perspectiva gerencial no campo da gestão educacional, atribui-se uma centralidade à questão da liderança do diretor na condução do trabalho na escola. Esse movimento coaduna-se com os processos de descentralização administrativa, instituídos com as reformas educacionais da década de 1990, e com a crescente responsabilização local pelos resultados da escola. Liderança escolar e *accountability* são conceitos que orientam a “nova gestão da escola”. De acordo com Fonseca (2003), no quadro das políticas educacionais brasileiras,

a liderança constitui o elemento básico para que a escola possa construir seu projeto e que possa administrar suas carências financeiras com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que se localiza a escola. Trata-se de um modelo

que se diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública e que a instiga a adotar o *modus operandi* do setor privado. [...] a liderança vem sendo apontada como elemento nuclear para o fortalecimento da autonomia escolar, sendo atribuída, prioritariamente, ao diretor. Documentos oficiais, elaborados com a participação do BIRD, apontam para a necessidade de capacitação de diretores como fator determinante para a eficácia do atendimento escolar, pela capacidade de neutralizar o centralismo burocrático e para garantir um serviço mais condizente com as propostas descentralizantes da atual política educativa (FONSECA, 2003, p. 305).

Sem desconsiderar a importância de coordenação e articulação do trabalho do diretor, a ênfase atribuída à liderança como uma competência ou um atributo subjetivo da pessoa do diretor acaba por secundarizar/minimizar as dinâmicas constitutivas do cotidiano escolar, dentre as quais desempenha importante papel a própria estrutura organizacional da escola. Ao não se levar em conta esses aspectos – diferentes dimensões constitutivas do cotidiano escolar –, acaba-se por reduzir os sucessos e/ou insucessos à pessoa do diretor ou, ainda, à imaturidade dos professores, à falta de colaboração das famílias e ao despreparo ou à falta de vontade dos alunos.

Estudos sobre liderança escolar diferenciam-na dos processos de gestão, ainda que os considerem complementares. No caso da liderança dos diretores, sua ênfase tem se baseado em estudos sobre os impactos positivos desta sobre a eficácia da escola. Nesse sentido, a exemplo do universo empresarial, também nas escolas têm se incentivado “estilos de liderança” baseados em processos participativos, ao invés de modelos centralizados, hierarquizados e burocráticos.

Referência

FONSECA, M. Projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos CEDES**. v. 23, nº 61, Campinas, dez, 2003.

Leitura recomendada

URIBE, M. El Liderazgo docente en la construcción de la cultura escolar de Calidad. Un Desafío de Orden Superior. **Revista PRELAC**. nº 1, julho de 2005.
Disponível em: <http://www.unesco.cl/esp/biblio> [documentos digitais]

Anexo C

³ Gestão por resultados

O termo “gestão por resultados” tem sua origem no campo da gestão empresarial; caracteriza-se por um modelo gerencial focalizado “nos resultados”. Coaduna-se com o paradigma de empresa flexível moldada para responder rapidamente as demandas do mercado. Nessa acepção, as empresas procuram obter melhores resultados, aliando planejamento, controle e avaliação com a busca de melhores performances em termos de eficiência e eficácia, ou seja, procuram obter melhores resultados potencializando recursos disponíveis.

Esse conceito vem sendo difundido rapidamente na administração dos serviços públicos, estando em consonância com a perspectiva gerencial adotada por diferentes governos, em especial no que tange às políticas sociais. Parte-se do suposto que os serviços prestados pelo Estado para a população ganham visibilidade pelos seus resultados, motivo pelo qual suas ações devem estar focadas nesses resultados. De acordo com essa perspectiva, o foco nos resultados é, em última instância, focalizar o destinatário desse serviço, ou seja, o cidadão.

A gestão por resultados implica definição e foco na missão da empresa (seu objetivo), a elaboração de diagnóstico, a definição de objetivos estratégicos e a criação de indicadores, a partir dos quais seu desempenho possa ser avaliado.

Na ótica dos defensores da gestão por resultados, a divulgação das performances, ou desempenho, é requisito para a credibilidade da empresa ou organização diante do público a que atende ou que nela investe. No caso da administração pública, a confiança seria com relação aos governantes. Críticas são dirigidas a esse modelo, em especial na esfera pública, alertando para os riscos de que o foco apenas nos resultados, como meio para se atingir maior eficácia/eficiência em termos de políticas públicas, pode levar a distorções no processo, que resultam em redução da dimensão econômica e obliteração, nesse sentido, da dimensão da qualidade social dos serviços prestados.

Anexo D

⁴ Gerencialismo

O termo gerencialismo – utilizado por estudiosos do campo educacional para se referir à adoção de “ferramentas” da gestão empresarial na educação – tem sua origem no chamado modelo da “Nova Gestão Pública”. Esse modelo, referenciado nas estratégias de gestão das organizações empresariais, surgiu na década de 1980, nos governos de Ronald Reagan, nos EUA, e de Margareth Thatcher, na Inglaterra. Ambos os governos se tornaram conhecidos por seus ataques aos chamados estados de bem-estar social, implementando em seus países ajustes de cunho neoliberal; traçando fortes críticas aos estados, ressaltando a ineficiência da gestão dos serviços públicos. Na ótica do gerencialismo, a administração pública deve orientar suas atividades de modo a garantir controle, eficiência e competitividade.

O modelo difundiu-se, nos anos de 1990, pela América Latina, sendo adotado para reestruturação do estado brasileiro na gestão Luis Carlos Bresser Pereira, ex-ministro do MARE (sigla), na gestão do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

De acordo com Shiroma e Campos (2006), o gerencialismo, no campo educacional, diferentemente dos modelos de administração que lhe antecederam, “é um movimento que tenta modificar não só a organização da escola, imprimir outra lógica ao funcionamento do sistema educacional [...]”, visa, sobretudo, “operar uma transformação na subjetividade dos educadores, por meio da implantação de mecanismos bastante objetivos de controle que afetam a organização, a avaliação e, portanto, a gestão do trabalho docente”. Nesse sentido, afeta sobremaneira o trabalho do gestor escolar, renomeado como “gerente”, ou “líder educacional”:

nessa perspectiva, o gestor deveria assumir funções não só de captação e administração de recursos, mas a responsabilidade pelo gerenciamento de professores, ser gestor das escolhas e responsável pelos acontecimentos previsíveis e imprevisíveis. Em suma, atribui-se ao gestor educacional a responsabilidade de gerir os casos e os acasos, as emoções, os conflitos, as crises e o caos (SHIROMA e CAMPOS, 2006).

Referência

SHIROMA, E. O. ; CAMPOS, R. F. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: Myriam Feldfeber; Dalila Andrade Oliveira. (org.). **Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, nuevos sujetos?** 1 ed. Buenos Aires: Novedades Educativas, 2006, p. 221-237.

Anexo E

⁵ Organização social e instituição social

De acordo com Chauí (2003), existe diferença entre organização e instituição, sendo que uma organização é definida:

por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define (CHAUÍ, 2003, p.06).

Dessa forma, uma organização, por ser uma administração, é orientada pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. Desse modo, uma organização não questiona e/ou reflete sobre sua existência, sua função ou seu papel no interior da luta de classes, pois, para a organização, isso já é dado, ou seja, já está definido por quê, para quê e onde reside sua existência. Diferentemente da instituição social que almeja à universalidade, a organização se concentra na sua particularidade, sabendo que sua eficácia e sucesso dependem desse fato. Como resultado, a organização possui a si própria como referência num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos, procurando apenas gerir seu espaço e seus tempos particulares, logo, sua inserção na sociedade não é motivo para questionamento, independente do pólo da divisão social em que se encontra, seu objetivo é vencer a competição com seus suposto

iguais (CHAUÍ, 2003). De igual modo, para uma organização permanecer, depende diretamente de sua capacidade de adaptação às rápidas mudanças no “meio ambiente”, e muito pouco de sua estrutura interna.

Já a instituição social possui a sociedade como seu princípio de referência normativa e valorativa, buscando responder, diferentemente da organização, às contradições impostas pela divisão social. Nesse sentido, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e, por conta dessa percepção, procura não ignorar esse fato, antes, procura responder as contradições existentes, sendo essa uma tarefa crucial para a mesma.

Referência

CHAUÍ, M. A Universidade Pública sob Nova Perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**. Set./Out/Nov/Dez, 2003.

Anexo F

6 Participação

Os discursos atuais, não apenas aqueles produzidos no campo da educação, têm sido povoados por uma infinidade de novos termos quase sempre relacionados à idéia de inovação. Um desses termos é “participação”, que, embora não sendo novo, vem sendo re-significado de acordo com o discurso que o incorpora, adquirindo, assim, diferentes conotações e sentidos, de acordo com as intenções e práticas sociais às quais é vinculado. Da esfera empresarial aos movimentos sociais, das instâncias governamentais às organizações de tipo associativo, cada vez mais somos solicitados a participar.

Sendo, então, não apenas um conceito, mas também uma prática social, o conceito de participação sofre modificações que se vinculam também aos diferentes contextos históricos e às forças sociais em presença, o que pode implicar, por sua vez, diferentes modos de inclusão ou de relação entre Estado e sociedade civil. Gohn (1998), referindo-se a esse caráter histórico, destaca que, na década de 1970, os fortes movimentos populares pela democratização do país exigiam a abertura de espaços de representação popular – nesse contexto, participação vincula-se à idéia de cidadania e à pressão pela abertura de

espaços de representação popular na esfera pública. Já nos anos de 1980, os movimentos em prol da participação centraram-se na consolidação e na conquista de novos espaços de participação na esfera do Estado. Esses movimentos ficaram fortalecidos pela Constituição Federal, aprovada em 1988, que, apoiada no princípio da democracia participativa, prevê o estabelecimento de conselhos de co-gestão nas diferentes esferas de atuação do Estado (conselhos de educação, de saúde, de assistência social, em nível dos estados federados e dos municípios).

Na década de 1990, observamos uma ascensão da idéia de participação vinculada, em nível da esfera estatal, a uma nova concepção de gestão do Estado; governança, *empowerment*, poder local, *accountability*, etc., são alguns termos que começam a aparecer associados. Procura-se o estabelecimento de novas relações entre o Estado e a sociedade civil, mediante novos formatos institucionais de participação. Nesse novo contexto, vimos surgir as organizações não-governamentais, o chamado Terceiro Setor. Experiências sociais variadas, de cunho mais ou menos popular, inauguram diferentes dispositivos de participação da sociedade civil, na elaboração, execução ou avaliação das políticas públicas. Enfim, como podemos perceber, participação, em termos dos movimentos políticos, esteve sempre vinculada à idéia de partilhamento de poder, que, por sua vez, foi mais ou menos efetivo, dependendo da correlação de forças presentes em cada momento histórico.

Mas, o que significa a palavra “participação”?

A origem etimológica de participação encontra-se em *“participatio”*, do latim, que significa “ter parte na ação”, o que torna necessário ter acesso ao agir, bem como às decisões que orientam o agir (BENINCÁ, 1995). Na mesma direção, Bordenave (1992) destaca que participação – derivada da palavra “parte” – significa *fazer parte, tomar parte ou ter parte*.

Esses três termos são apenas trocadilhos com a palavra parte ou expressam coisas diferentes? Para o autor, essas três expressões se referem a três modos distintos de participação, com implicações diferentes para aqueles que nela estão envolvidos. Veja no exemplo abaixo essas diferenças:

“Bulhões faz parte de nosso grupo, mas raramente toma parte das reuniões”.
“Fazemos parte da população do Brasil, mas não tomamos parte nas decisões importantes”.
“Edgar faz parte de nossa empresa, mas não tem parte alguma no negócio”
(BORDENAVE, 1992).

Como podemos ver, participação não se vincula apenas aos movimentos políticos, faz parte da própria história da humanidade “participar”. Desde que nascemos, participamos de um grupo social – a família. Ingressamos depois em outros grupos de socialização secundária – escola, amigos, clube, trabalho. Analisando as diferentes formas de participar, Bordenave (1992) propõe a seguinte tipologia:

- 1) participação de fato: refere-se às primeiras atividades de participação do homem, realizadas no seio do grupo familiar ou do clã; estão associadas às suas necessidades de subsistência
- 2) participação espontânea: diz respeito às formas de participação em grupos sociais de amigos, de vizinhança; geralmente esses grupos são fluídos, sem organização estável e objetivos claramente definidos. A participação, nesse caso, vincula-se à necessidade de satisfações psicológicas, expressivas etc.
- 3) participação imposta: o indivíduo é obrigado a fazer parte do grupo e a fazer atividades consideradas indispensáveis. Exemplo: eleição obrigatória
- 4) participação voluntária: o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem a organização, os objetivos e as formas de atuação do grupo. Exemplo: associações profissionais, ONGs. Nesta categoria, pode-se incluir uma subcategoria, a “participação provocada”: situação em que a formação do grupo é induzida por agentes externos, com a finalidade de realizarem objetivos que não aqueles do próprio grupo
- 5) participação concedida: relaciona-se com participação do indivíduo em instâncias que não foram criadas por ele. Mas sua presença, em termos de poder ou de influência, é considerada legítima tanto pelos subordinados como pelos superiores. Embora essa não seja ainda uma participação democrática, pode ser potencialmente transformadora

Estes diferentes tipos de participação implicam, por sua vez, aos diferentes níveis de controle e de poder; por exemplo, o controle dos membros de um coletivo sobre as decisões e a importância destas últimas, podem resultar em maior ou menor possibilidade de partilhamento de poder e de relações igualitárias. No caso da escola, por exemplo, a participação da comunidade escolar pode ocorrer tanto em nível apenas de recepção de informações até como práticas efetivas de co-gestão. Podemos encontrar ainda variações entre esses dois extremos: a participação compreendida como consulta – indaga-se, pergunta-se, solicita-se à comunidade escolar sugestões, críticas etc. A consulta pode ser facultativa ou obrigatória (todos sejam obrigados a responder). Pode ocorrer também a elaboração de propostas, de recomendações da comunidade escolar para a direção da escola, que se reserva a opção de acatá-las ou não; nesse caso, temos um grau de participação mais elevado do que o anterior. Já a co-gestão implica o partilhamento da administração por meio de mecanismos de co-decisão e de colegialidade.

Discutindo também a questão da participação, Gandin (2000) chama-nos a atenção para a ascensão do discurso da participação e sua generalização, destacando três aspectos preocupantes: a) pode servir de manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; b) pode haver a utilização de metodologias participativas inadequadas que pode levar a um desgaste das idéias e c) pode haver desgaste dos próprios processos participativos. Como base nessa análise, o autor ressalta os diferentes níveis em que a participação pode ser exercida: a) participação como colaboração; b) participação como decisão e c) participação como construção.

- a) Participação como colaboração: é o nível mais freqüente. As pessoas são chamadas a contribuir, porém a decisão já foi tomada por uma "autoridade". Nesse caso, apela-se ao trabalho, apoio, ou mesmo silêncio, para que os resultados previstos sejam cumpridos. Nesse nível de participação, não há discussão sobre objetivos e/ou resultados; muitas vezes, solicitam-se sugestões, porém estas são acatadas ou não dependendo do pensamento do "chefe". Leva à descrença sobre o processo, em especial pelo reconhecimento, dos participantes, de que sua presença é apenas secundária
- b) Participação como decisão: nesse nível, a participação vai além da colaboração, manifestando uma aparência mais democrática. Todavia, em geral são decididos aspectos menores, pouco relacionados com uma proposta mais ampla; as decisões são geralmente entre termos já preestabelecidos, sem influenciar os aspectos mais importantes
- c) Participação como construção: na prática é pouco freqüente e se refere a uma construção conjunta das pessoas. Há partilhamento de poder, assentando-se na idéia de igualdade entre as pessoas. Cada um, com seu saber próprio, com suas expectativas, suas crenças, seus ideais, converge para a construção de uma proposta comum

Sendo a participação uma prática social, seu exercício é também facilitado ou dificultado de acordo com os condicionantes externos ou internos às instâncias ou aos grupos participativos. A estrutura social – e seus condicionantes de classe social –, a presença ou ausência de instâncias governamentais democráticas; as formas de organização social e as correlações de força estabelecidas em cada momento histórico podem também se relacionar com condicionantes internos aos grupos: partilhamento de teorias ou crenças, atuação dos dirigentes, expectativas com relação a objetivos estabelecidos etc. Enfim, muitas dificuldades podem surgir para a implementação da participação social efetiva e, de modo particular, no interior da escola. Contudo, acreditamos que a participação é uma construção democrática e um espaço de aprendizagem, pois se é certo que já se nasce inserido em um grupo ("fazer parte de"), aprende-se a "tomar parte" dele.

Para sua reflexão...

“Observa-se que o processo brasileiro de descentralização da educação não descentralizou, de fato, o poder no interior das escolas. Usualmente, esse poder continua nas mãos da diretora ou gestora, que o monopoliza, faz a pauta das reuniões dos conselhos e colegiados escolares, não a divulga com antecedência etc. A comunidade externa e os pais não dispõem de tempo e, muitas vezes, nem avaliam a relevância de participar ou de estar presentes nas reuniões. Além disso, usualmente, esses pais não estão preparados para entender as questões do cotidiano das reuniões, como as orçamentárias. Só exercem uma participação ativa nos colegiados aqueles pais com experiência participativa anterior, extra-escolar, revelando a importância da participação dos cidadãos(ãs) em ações coletivas na sociedade civil.

O caráter educativo que essa participação adquire, quando ela ocorre em movimentos sociais comunitários, organizados em função de causas públicas, prepara os indivíduos para atuarem como representantes da sociedade civil organizada. E os colegiados escolares são uma dessas instâncias. Muitos funcionários das escolas são membros dos conselhos e dos colegiados escolares mas, usualmente, exercitam um pacto do silêncio, não participando de fato e servindo de “modelo passivo” para outros setores da comunidade educativa que compõem um colegiado. Por que eles se comportam assim? Porque, na maioria dos casos, estão presentes para referendar demandas corporativas, ou para fortalecer diretorias centralizadoras. Como elo mais fraco do poder, eles participam para ‘compor’, para dar número e quórum necessários aos colegiados, contribuindo com esse comportamento para não construir nada e nada mudar.

Por que isso ocorre? Porque, embora os colegiados sejam espaços legítimos e de direito, e uma conquista para o exercício da cidadania, até por serem previstos em lei, essa cidadania tem que ser qualificada e construída na prática. Os projetos políticos dos representantes dos diferentes segmentos e grupos, seus valores, suas visões de mundo etc. interferem na dinâmica desses processos participativos. Para terem como meta projetos emancipatórios, eles devem ter como lastro de suas ações os princípios da igualdade e da universalidade.

Os colegiados devem construir ou desenvolver essa sensibilidade por meio de um conjunto de valores que venham a ser refletidos em suas práticas. Sem isso, temos uma inclusão excludente: aumento do número de alunos nas escolas e estruturas descentralizadas que não ampliam de fato a intervenção da comunidade na escola. Temos setores que pretensamente estão representando o interesse público, mas que, na realidade, defendem o interesse de grupos e corporações, ou a manutenção do poder tradicional, cujo papel é exercer o controle, a vigilância, em razão de uma falsa participação ordeira, voltada para a responsabilização da comunidade (pais, mães e outros) nas ações em que o Estado se omite (SILVA, 2003)”.

Referências

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1992 (Coleção Primeiros Passos, nº 95).

GANDIN, D. **A prática do planejamento participativo**. 8 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GOHN, M. G. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ. Rio de Janeiro, v.14, nº50, p. 27-38, jan./mar. 2006. [Disponível em: www.scielo.org]

Leitura recomendada

GOHN, M. G. **Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ. Rio de Janeiro, v. 14, nº 50, p. 27-38, jan./mar. 2006. [Disponível em: www.scielo.org]

Anexo G

⁷ Plano de desenvolvimento da escola

“Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), proposta de planejamento estratégico a ser desenvolvido pelas escolas, por meio de modelo gerencial concebido no âmbito de um acordo de financiamento entre o Banco Mundial (BM) e o MEC (Projeto Fundescola), a ser aplicado em escolas das regiões norte, nordeste e centro-oeste. O PDE traz um modelo de gestão da escola, dentro dos moldes de organização empresarial, e as escolas que fizerem adesão ao Plano e planejarem nos moldes determinados recebem os recursos para desenvolvimento das ações estabelecidas” (TOSCHI; FONSECA; OLIVEIRA, 2004/2005).

Referência

TOSCHI, M. S.; FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. Relação entre o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e o Projeto Político-Pedagógico da escola (PPP): concepção e avaliação. Educação em Foco. **Revista da Faculdade de Educação da UFJF**, v. 9, nº 1, mar./ago. 2004; set./fev. 2005.

Anexo H

⁸ Atividades-meios e Atividades-fins

Paro (2002a), tomando o conceito de administração em seu sentido mais geral, define-a como sendo a “utilização racional de recursos para a realização de fins determinados”. É, então, uma atividade essencialmente humana, pois só o homem “é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos” (p. 19).

Explicitando o termo “utilização racional de recursos”, o autor recorre à origem da palavra racional – do latim *ratio*, que significa razão. Assim, usar racionalmente recursos significa: a) que tais recursos sejam adequados aos fins visados e b) o emprego desses recursos deve se dar de forma econômica. Nessa acepção, os fins não podem ser separados de seus meios.

Mas o que quer dizer o autor com adequação dos meios/recursos aos fins? “Significa, primeiramente, que, dentre os meios disponíveis, há que selecionar aqueles que mais se prestam a atividade ou atividades a serem desenvolvidas com vistas à realização de tais fins” (p. 19).

Os meios aos quais se refere o autor podem ser de dois tipos: meios/recursos materiais e meios/recursos conceptuais. Os primeiros se referem às condições objetivas necessárias à realização do trabalho. Nesse sentido, incluem-se aqui tanto os meios para intervenção direta como ferramentas, instrumentos, máquinas; como os indiretos – estradas, edifícios etc. Ambos, no entanto, são considerados “meios de produção”, na medida em que possibilitam, direta ou indiretamente, o processo de produção de artefatos materiais ou não-materiais. Já os recursos conceptuais dizem respeito aos conhecimentos e às técnicas que o homem acumulou historicamente e que medeiam também sua relação com a natureza.

Como se aplicam esses conceitos quando tratamos dos processos educativos?

Para responder a essa questão é preciso considerar duas dimensões: a) as finalidades da educação e, de modo particular, da educação escolar e b) os meios necessários para que essas finalidades sejam atingidas. Se considerarmos, como afirma Saviani (1992), que sua finalidade consiste em “produzir diretamente e intencionalmente, em cada indivíduo particular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens” (p. 21), cumprir essa finalidade implica, por um lado, identificar “os elementos culturais que precisam ser assimilados” e, por outro lado, descobrir “as formas mais adequadas para se atingir esse objetivo” (SAVIANI, 1992, p. 21). Trata-se, portanto, na educação escolar, de identificar nas atividades que têm lugar no cotidiano da escola aquelas que concorrem para a realização de sua atividade.

Paro (2002b) classifica as atividades que se desenvolvem no interior da escola em dois grupos: atividades-meios e atividades-fins. Vejamos o que o autor entende por cada uma delas:

- 1) atividades-meios: “são aquelas que, embora referindo-se ao processo ensino-aprendizagem, não o fazem de maneira imediata, colocando-se, antes, como viabilizadoras ou condições para a realização direta do processo pedagógico escolar que se dá predominantemente em sala de aula. Destacam-se, entre estas, as operações relativas à direção da escola, aos serviços de secretaria e às atividades complementares e de assistência ao escolar” (PARO, 2002b, p. 72)
- 2) atividades-fins: “referem-se a tudo o que diz respeito à apropriação do saber pelos educandos. Nelas inclui-se a atividade ensino-aprendizagem propriamente dita, desenvolvida dentro e fora da sala de aula; mas não é impróprio incluírem-se também os serviços de coordenação pedagógica e de orientação educacional, na medida em que estes também lidam diretamente com questões pedagógicas” (p. 75)

Essa relação entre as finalidades da escola e as atividades realizadas para sua realização dá à gestão da escola um caráter de mediação: “tanto as atividades-meios (direção, serviços de secretaria, assistência ao escolar, e atividades complementares [...]) quanto a própria atividade-fim, representada pela relação ensino-aprendizagem que se dá

predominantemente (mas não só) em sala de aula, estejam permanentemente impregnada dos fins da educação” (PARO, 1998, p. 303).

Quando se dissocia atividades-meios das finalidades da educação pode ocorrer tanto a burocratização da atividade escolar, quanto a redução da gestão escolar a uma dimensão tecnicista, com a introdução de ferramentas gerenciais para a resolução de problemas educacionais.

Referências

PARO, V. H. A Gestão da Educação ante as Exigências de Qualidade e Produtividade da Escola Pública. In: SILVA, L. H. da (org.) **A Escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

_____. **Administração escolar**: introdução crítica. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2002a (a).

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2002b (b).

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1992.

Anexo I

⁹ Accountability

O conceito de *accountability* é recente no vocabulário político brasileiro. De origem inglesa, é associado, freqüentemente, à transparência, à prestação de contas e à responsabilização. Vieira (2005), em uma revisão da bibliografia destinada a este tema, identifica os seguintes significados: a) pode ser compreendido como responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo e b) pode também expressar uma capacidade de resposta e possibilidade de punição; nesta última acepção, supõe a

existência de poder e a necessidade de seu controle. *Accountability* é, portanto, um termo utilizado em referência às políticas públicas. Para alguns autores, vincula-se à idéia de governança e de controle social sobre o Estado (VIEIRA, 2005).

Seu surgimento está vinculado à onda de reformas dos estados em diversos países do mundo, incluindo a América Latina, nas décadas de 1980 e 1990; acompanha, assim, a concepção de “administração gerencial do Estado”, com a introdução de mecanismos fundados em uma lógica economicista. Em termos de políticas públicas, vincula-se à idéia de transparência na execução, prestação de contas de seus resultados e responsabilização de seus gestores por todas as inadequações observadas.

Vale registrar, todavia, que este é um conceito em disputa: setores sociais, vinculados aos movimentos sociais, cobram desse conceito um matiz mais crítico, vinculando-o não a mecanismos de mercado, mas sim, a dispositivos de participação da sociedade civil na esfera da produção, execução e avaliação de políticas. Já setores mais conservadores, vinculam-no a uma perspectiva econômica de eficiência/eficácia das políticas.

No campo da educação, o uso do termo *accountability educacional* é recente, aparecendo, com frequência, em documentos produzidos por organismos internacionais; mantém os significados acima apresentados de “prestação de contas e responsabilização”, sendo referenciado como necessário às políticas de avaliação dos sistemas educacionais e das unidades escolares. Nigel Brooke, em recente artigo publicado na revista Cadernos de Pesquisa, da Fundação Carlos Chagas, assim definiu esse termo:

Fazer com que as escolas se responsabilizem por seu desempenho é um objetivo claramente desejável. Sem dúvida, o conceito de *accountability* educativo não é amplamente conhecido nem compreendido na América Latina. Um sistema de *accountability* se baseia em padrões que deixam claro aquilo que os alunos devem saber e informar aos atores interessados – pais, professores, comunidade - sobre esses padrões e em que medida as escolas estão conseguindo alcançá-los. Estabelecer conseqüências pelos desempenhos inferiores aos adequados serve para exercer uma saudável pressão sobre todas as pessoas envolvidas no processo educativo, a fim de que dêem o melhor de si na realização de uma boa educação para todas as crianças.

Estudos realizados por pesquisadores tanto do Brasil como da América Latina têm mostrado, no entanto, que a implementação de mecanismos dessa natureza, nos termos

em que se apresenta o conceito de *accountability*, ao invés de provocar a melhoria dos sistemas e das unidades escolares, tem, ao contrário, produzido efeitos perversos como o aprofundamento da seletividade, da exclusão e da competitividade entre as escolas.

Dentro de uma perspectiva crítica e da gestão democrática, o controle social da comunidade sobre as ações da escola se faz balizado por referências de participação política e, portanto, de co-responsabilização. De acordo com Borges (2004), nas recentes reformas educacionais, observa-se uma tensão entre uma abordagem “gerencialista” e “economicista”, atualmente hegemônica, e uma perspectiva da democratização da gestão. Ainda de acordo com o autor, há certo consenso, entre os educadores críticos, que os processos de descentralização – centrais nas reformas educacionais recentes – implementados sob uma ótica conservadora visam introduzir “novos e mais rígidos controles sobre os professores e administradores educacionais, muito mais do que promover o *empowerment* e a participação” (BORGES, 2004, p. 81)

Referências

BORGES, A. Lições de reformas da gestão educacional no Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**. 18(3): 78-89, 2004.

BROOKE, N. O Futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil [The future of educational accountability policies in Brazil]. **Cad. Pesquisa**. May/Aug. 2006, vol.36, no.128, p.377-401.

CEPAL/UNESCO/CIDE. **Accountability Educacional**: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago do Chile: CEPAL:CIDE, março de 2006.

VIEIRA, J. B. Estado, sociedade civil e accountability. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.

Leitura Recomendada

BORGES, A. Lições de reformas da gestão educacional no Brasil, EUA e Grã-Bretanha. **São Paulo em Perspectiva**. 18(3): 78-89, 2004.

Para refletir....

“O conceito de aplicação, recente na América Latina, remete à necessidade de se atribuir responsabilidades pelas ações próprias e pelos resultados das mesmas. Utilizamos esse termo no mundo financeiro para aludir aos responsáveis pelo manejo do dinheiro depositado por terceiros. Estes são obrigados a informar a seus clientes sobre os movimentos dos recursos e prestar contas sobre como o têm aplicado e o que conseguiram fazer com eles. Isso não sucede no mundo das políticas públicas e, menos ainda, na educação. De fato, os conceitos de transparência, prestação de contas e responsabilidade pelos resultados são relativamente novos, quando se referem à ação de pessoas que administram ou manejam recursos públicos, e que devem responder pelo desempenho de pessoas e de organizações sob sua responsabilidade.

No campo educativo, o conceito remete aos resultados da aprendizagem escolar e à responsabilidade que cabe às escolas – e dentro destas, à comunidade escolar, pelos resultados que obtenham seus alunos. Entre as ações orientadas para se atingir esse propósito aparece como prioritário avaliar os resultados da aprendizagem e o cumprimento das regras curriculares; alinhar essas avaliações com padrões de conteúdo, desempenho e oportunidades de aprendizagem, dentro e fora da escola; premiar ou castigar o bom desempenho dos atores do sistema e, tão importante como isto, cuidar para que os métodos de avaliação e regulação não levem à distorção do conteúdo e da orientação da prática educativa e permitam – paralelamente – fortalecer as capacidades de gestão dos estabelecimentos mais deficitários e prestar, aos professores, o respaldo técnico necessário para realizar seus projetos educativos com resultados de excelência”.

Extraído do livro: “Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional”. Chile: CEPAL: CIDE, 2006.