

A gestão escolar: Um campo minado...

Análise das propostas de 11 municípios brasileiros*

Nora Krawczyk**

RESUMO: A tendência atual das reformas educacionais, em curso nas últimas décadas, em vários países do mundo, inclusive no Brasil, tem na gestão da educação e da escola um de seus pilares de transformação. A posição hegemônica nessas reformas defende o início de uma mudança radical na maneira de pensar e implementar a gestão dos sistemas educativos concentrada, principalmente, na instituição escolar e sua autonomia. Nesse sentido, uma das principais políticas educacionais no Brasil é a descentralização educativa e a descentralização escolar. Esta última promove a autogestão institucional. Pesquisas sobre as reformas educacionais feitas em vários países indicam uma tendência à fragmentação do sistema educativo das políticas de gestão em curso, sustentadas pelos conceitos de autonomia, descentralização, flexibilidade, individualização, poder local etc. Nesse sentido, a construção de uma nova institucionalização democrática da escola não se perfila como desafio ao novo modelo de gestão educacional hegemônico. Pelo contrário, o desafio desse novo modelo define-se como a construção de uma nova governabilidade – entendida de forma instrumental e, portanto, como um conteúdo eminentemente normativo e pragmático (Fiori 1995) – no interior do sistema educativo e a contribuição da escola para a governabilidade de toda a sociedade. Este artigo propõe-se analisar as propostas de política educacional em gestão escolar dos governos de 11 municípios de diferentes regiões do

* Este artigo é o resultado de um estudo realizado no Cenpec em novembro de 1997 e faz parte do Projeto Gestão e Políticas Públicas, coordenado por Raquel Brunstain.

** Doutora em Educação. Faculdade de Educação, Unicamp.
Professora no Programa de Estudos Pós-graduados em Educação: História, Política e Sociedade, Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP.

país; e discutir a racionalidade dessas novas formas de organização e gestão. A análise das propostas de reforma da gestão escolar foi pautada pelo questionamento que fazem à democracia, ao centralismo, à qualidade do ensino e ao papel dos professores e dos outros atores educativos.

Palavras-chave: Reforma educativa, gestão escolar, governabilidade

Introdução

Desde o início da década de 1980 o tema da gestão da escola e sua autonomia vem ganhando destaque merecido nos debates políticos e pedagógicos sobre a escola pública. No quadro da luta pela construção de uma sociedade democrática, uma das grandes vitórias das escolas no campo político-educativo foi a conquista da liberdade de ação e de decisão em relação aos órgãos superiores da administração e a maior participação da comunidade escolar nos espaços de poder da escola, por meio de instâncias como os conselhos de escola.

No decorrer da década de 1980 aprofundou-se o processo de democratização política da sociedade brasileira e aumentou a pressão para que o diretor revelasse sua face de educador, chegando-se a questionar a direção da escola por um só indivíduo. Ao longo desse processo, foi ganhando força a proposta de direção colegiada, formada por representantes de todos os membros envolvidos no processo educativo (Warde 1992).

Mas o processo de reconstrução democrática não foi o único nem o primeiro momento em que o tema da gestão da escola foi ponto relevante no debate político-educacional. Em décadas anteriores, durante a ditadura militar, quando a escola pública era dominada, em quase todos os estados e municípios, por estruturas administrativas centralizadas e burocratizadas, ganhou força a reivindicação dos educadores pela autonomia escolar vinculada à necessidade de experimentar alternativas pedagógicas – curriculares e didáticas – que diminuíssem os altos índices de evasão e repetência na escola primária e a deterioração da qualidade da escola pública em geral, sujeita a rituais, arcaísmos e

burocratismos das medidas administrativas. Nas décadas de 1950 e 1960, ganhou espaço a idéia da autonomia escolar e da liberdade dos educadores para rebater a dominância de ações administrativas e intervenções políticas com projetos alheios à realidade escolar.

Os argumentos que defendiam a necessidade de uma gestão escolar autônoma como condição para melhorar a qualidade do ensino supunham, segundo estudos realizados por Warde, a unidade escolar como o *locus* dessa melhoria: “é a unidade escolar que comporta as possibilidades de aperfeiçoamento qualitativo do ensino, porque é nela que podem ser realizadas experiências pedagógicas alternativas” (Warde 1992).

Interrompidas essas iniciativas na década de 1970, os sistemas de ensino viveram o apogeu do processo de centralização administrativa, apesar de protegidos pela Lei nº 5.692/71, que propugnava a autonomia da escola e a descentralização administrativa no âmbito da educação, princípios já registrados na Lei nº 4.024/61.

A partir da década de 1980, como dissemos, a gestão escolar volta à cena do debate político, mas agora no contexto de reforma do Estado, tendo como um dos pontos principais a descentralização. Supunha-se, por razões distintas, que as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas, fortalecendo e consolidando a democracia. Ao mesmo tempo, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. As reformas do Estado nessa direção seriam, portanto, desejáveis, pois viabilizariam a concretização de idéias progressistas como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

Nos últimos 15 anos, a discussão educacional no continente latino-americano vem sofrendo deslocamentos importantes na direção do reforço à educação básica e, em especial, à sua qualidade. As razões disso devem ser buscadas dentro da própria evolução dos sistemas de educação em nível mundial, nas novas exigências que o sistema produtivo impõe ao setor educacional e na forma como a discussão desencadeada nos países centrais, nos últimos 20 anos, reflete-se nos periféricos. É nesse contexto que, em meados da década de 1980, se apresentaram as novas tendências relativas especialmente à gestão escolar e às medidas para assegurar a qualidade do ensino.

As tendências atuais do debate educacional expressam de maneira bem clara a mudança do cenário socioeconômico dos últimos

anos. Nesta última década do século a educação ganha centralidade por estar diretamente associada ao processo de reconversão e participação dos diferentes países em uma economia em crescente globalização. Nesse quadro, a primazia da qualidade do ensino passou a integrar a agenda dos políticos como meio para alcançar a competitividade da produção nacional no mercado mundial e o desenvolvimento de uma cidadania apta a operar no mundo globalizado.

Essas novas preocupações implicam, entre outras coisas, a proposta de rearticular o sistema educativo com os sistemas político e produtivo. A globalização dos mercados e o desenvolvimento de novas tecnologias criaram a necessidade de dar um novo significado à organização escolar para que a escola seja eficiente e democrática no processo de formação do novo cidadão, o cidadão da era globalizada.

Dessa forma, a redefinição do papel do Estado na educação, sem suas funções dirigistas e centralizadoras, tem buscado, segundo o discurso político-educacional mais visível, a criação de condições para que as práticas inovadoras não sejam impedidas ou condenadas ao fracasso pela burocratização nem pela tendência à rotina do aparelho estatal, ao favorecimento da regulação à distância e ao incentivo à autonomia e avaliação dos resultados. Uma vez redefinido o papel do Estado, as políticas educativas devem voltar-se para a gestão institucional responsável – a descentralização –, a profissionalização e o desempenho dos educadores, o compromisso financeiro da sociedade com a educação, a capacidade e o esforço científico-tecnológico e a cooperação regional e internacional.

Segundo essa perspectiva, as mudanças propostas poderiam colocar o sistema público sob a pressão da competição e encorajar sua reestruturação, diferenciação, flexibilização e especialização. Essa solução apresenta-se como mais democrática do que a utilização de recursos para promover a educação formal que, em virtude de sua ineficiência em termos de aprendizagem real, aprofunda as desigualdades.

No interior do debate político-educacional, intelectuais e políticos críticos alertam para as inconsistências e suposições do potencial democrático das tendências que o Estado tem demonstrado neste fim de século em relação à educação e às conseqüentes implicações dessas tendências nos modelos de gestão escolar em curso. Nesse sentido, a década de 1990, fase em que a lógica de mercado e seu caráter de seletividade tendem a ser institucionalizados, omite uma realidade so-

cial na qual a desigualdade está profundamente arraigada. Em contrapartida, gerou-se um debate sobre a necessidade de se firmar um acordo amplo entre os vários setores sociais para que sejam efetuadas reformas estruturais nas instituições sociais e políticas. No caso da educação pública, isso implica um novo modelo de gestão que tem como proposta reestruturar o sistema por intermédio da descentralização financeira e administrativa, dar autonomia às instituições escolares e responsabilizá-las pelos resultados educativos. A inovação vem acompanhada de políticas voltadas para a compensação das desigualdades extremas.

Esse embate se expressou, entre outros espaços, nos longos debates entre diversos setores e entidades da sociedade civil e em negociações com o Congresso Nacional que antecederam à promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9394/96 – LDB. As mudanças propostas e definidas na legislação acompanham a tendência hegemônica mundial anteriormente explicitada e destacam três aspectos principais: descentralização administrativa, participação da sociedade civil e autonomia crescente dos sistemas e das escolas públicas.

Gestão escolar: O estado do debate

Hoje não é difícil obter o consenso sobre a necessidade de transformar as estruturas e dinâmicas da gestão das escolas para que elas recuperem a capacidade de transmitir uma cultura significativa e contribuam para recriar e desenvolver a capacidade de alcançar eficácia financeira e democratização política.

No entanto, entramos num terreno pantanoso quando tentamos discutir a necessidade de a escola recuperar sua autoridade cultural, sem a qual não terá força suficiente para atender à exigência de contribuir para a formação dos agentes de uma economia marcada pela competitividade implacável e de uma sociedade civil comprometida com a gestão democrática de sua política.

As políticas de descentralização dominantes estimulam a revisão dos conteúdos escolares para adequá-los aos novos conhecimentos científicos e tecnológicos e mantê-los sensíveis aos problemas da sociedade contemporânea. Vinculado a isso, propõe-se tam-

bém uma renovação metodológica e o fortalecimento das relações da escola com seu meio social imediato.

Mas quando falamos de gestão da escola, não estamos pensando apenas em uma determinada organização e na racionalização do trabalho escolar para alcançar determinados resultados, ou seja, na produção institucional da escola (Paro 1997). Referimo-nos também a uma renovação dos dispositivos de controle que garantam níveis mais altos de governabilidade. Em outras palavras, estamos nos referindo às relações de poder no interior do sistema educativo e da instituição escolar e ao caráter regulador do Estado e da sociedade no âmbito educacional. As expectativas oficiais em relação às mudanças da gestão do sistema e da instituição escolar, para o conjunto de estratégias de desenvolvimento e governabilidade social e educacional, evidenciam as relações contidas na gestão escolar.

Queremos chamar a atenção para o importante papel articulador da gestão escolar entre as metas e os delineamentos político-educacionais e sua concretização na atividade escolar. Portanto, é possível pensar a gestão escolar como um espaço privilegiado de encontro entre o Estado e a sociedade civil na escola.

Assim, é limitado compreender a gestão escolar apenas como responsável pela realização eficiente dos objetivos institucionais da escola. Sua decomposição em diferentes âmbitos de atuação, o financeiro, o administrativo e o pedagógico, pode ser útil do ponto de vista analítico, mas fragmenta o complexo processo dessa gestão. Corre-se o risco de não visualizar a influência da gestão escolar nos diferentes aspectos que constituem o cotidiano da escola e a instituição em sua totalidade.

Há uma vasta literatura que discute a estreiteza da visão economicista da gestão escolar que a reduz a uma atividade administrativa. Das diferentes perspectivas de análise, tenta-se resgatar a especificidade da instituição escolar e a necessidade de entender a gestão escolar com base em seus fins pedagógicos. No campo da pesquisa sobre a administração escolar – sendo administração definida como a utilização racional dos recursos para a realização de determinados fins –, destaca-se a necessidade de fazer penetrar os objetivos pedagógicos nas formas de alcançá-los.

No campo da sociologia da educação e das análises do cotidiano escolar aparece, de forma cada vez mais clara, o caráter primor-

dial da trama organizativa da escola – tradicionalmente localizada no âmbito administrativo – na gestão pedagógica e nas condições do trabalho docente (Ezpeleta 1992, Ball 1993).

“Ainda que a distância entre toda norma e sua possibilidade de realização seja previsível, no devenir cotidiano da escola participam, também, prescrições de diferentes ordens (no mínimo de origem administrativa, laboral e curricular) que operam simultaneamente” (Ezpeleta 1992, p. 105). Em outras palavras, as escolas não são uma continuação natural da ordem normativa na prática, mas realidades complexas organizadas em torno dessa ordem.

Além disso, a gestão escolar não se esgota no âmbito da escola. Ela está estreitamente vinculada à gestão do sistema educativo. A instituição escolar, através de sua prática, “traduz” a norma que define uma modalidade político-institucional a ser adotada para o trabalho na escola. Essa norma – que afeta a prática escolar e, ao mesmo tempo, é afetada por ela – faz parte de uma definição político-educativa mais ampla de organização e financiamento do sistema educativo. Essa perspectiva de análise nos permite diferenciar, pelo menos, três instâncias na constituição da gestão escolar: a normativa, as relações e práticas na escola e a gestão escolar concreta.

Vimos que a posição hegemônica nas reformas educativas em curso nas últimas décadas, em várias partes do mundo, inclusive no Brasil, defende o início de uma mudança radical na maneira de pensar e implementar a gestão dos sistemas educativos concentrada, principalmente, na instituição escolar e sua autonomia. O discurso da reforma elege a escola como o espaço central das políticas para melhorar a qualidade do ensino. A importância outorgada à escola faz referência a uma identidade institucional como unidade de ensino e trabalho.

Acredita-se que o estreito vínculo entre os objetivos escolares e a produtividade empresarial faz com que a escola se assemelhe à empresa: os fatores do processo educativo são vistos como insumos, e a eficiência e as taxas de retorno, como critérios fundamentais de decisão. O processo educativo e a tarefa do professor submetem-se cada vez mais à lógica de produção material e de competição do mercado (Mezomo 1997).

O novo modelo de gestão escolar faz questão de propor a construção de instituições autônomas com capacidade de tomar decisões,

elaborar projetos institucionais vinculados às necessidades e aos interesses de sua comunidade, administrar de forma adequada os recursos materiais e escolher as estratégias que lhe permitam chegar aos resultados desejados e que, em seguida, serão avaliados pelas autoridades centrais.¹ De fato, o dado mais intrincado da proposta é a avaliação externa dos resultados por meio de testes, em vez dos mecanismos burocráticos do sistema, como o mecanismo de integração e unidade do sistema educativo.

A busca da autonomia escolar é fundamentada em duas perspectivas distintas que expressam problemas diferentes que se pretende solucionar (Tiramonti 1997, Furlán *et al.* 1992). A primeira delas recupera a racionalidade proveniente do liberalismo clássico e associa autonomia com liberdade. Ou seja, a gestão autônoma é aquela que está isenta da intervenção e do controle do poder político, sendo dirigida pela consciência individual ou da instituição. A gestão escolar, entendida como sinônimo de administração de uma organização que persegue determinados fins, associa-se imediatamente à imagem de uma empresa e evoca a figura do diretor, principalmente, como gestor do funcionamento da escola.

A segunda é uma perspectiva ecológica cuja idéia de autonomia se constrói como sinônimo de auto-organização, indissociável da idéia de dependência ecológica do meio ambiente. Nesse caso, convida-se a participação coletiva dos diferentes atores educativos nos processos de planejamento e na avaliação do funcionamento da escola.

A construção da identidade institucional de cada escola será, então, resultado da organização autônoma do corpo burocrático estreitamente vinculado aos interesses da comunidade. Por exemplo, ao discutir a influência ou não do caráter público ou privado das instituições de ensino na aprendizagem de alunos dos setores “menos favorecidos economicamente”, Tedesco afirma que o bom desempenho desses alunos não depende do caráter das instituições, mas da dinâmica delas. Ou seja, da maior ou menor identidade institucional, associada ao grau de autonomia dos estabelecimentos para definir os estilos de ação pedagógica (Tedesco 1998).²

A tendência atual das reformas educativas, que têm na gestão um de seus pilares, muda a natureza da escola como organização. Uma série de questões próprias do âmbito da cultura passa a ser for-

mulada e tratada com a mesma teoria e a mesma metodologia da economia de mercado. A preocupação com a identidade moral e cultural passa a ser substituída pelo imperativo da eficácia. Faz-se um tratamento desse conceito como integrante de um conjunto de questões neutras e técnicas, em vez de vinculá-lo a interesses concretos (Ball 1993).

Essas reformulações tornam-se ainda mais controvertidas quando se leva em conta que são produzidas sobre as bases de uma crise estrutural do sistema educativo. Nas últimas décadas, os sistemas educativos de vários países sofreram um excesso de burocratização e rotinização da prática escolar e deixaram de responder às demandas sociais. Inversamente à educação formal, os meios de comunicação de massa e as instituições de formação particulares ganham prestígio cada vez maior como portadores de conteúdos significativos para a socialização.

É possível que a instituição escolar venha a ser uma “empresa escolar” e o sistema educativo, uma rede de escolas. Nesse caso, temos de estar cientes do processo de transformação da identidade institucional da escola que atinge também seu caráter público e democrático. Pesquisas sobre as reformas educacionais feitas em vários países indicam uma tendência à fragmentação do sistema educativo decorrente das políticas de gestão em curso, sustentadas pelos conceitos de autonomia, descentralização, flexibilidade, individualização, poder local etc. (Frigotto 1995, Pereyra *et al.* 1996).

A construção de uma nova institucionalização democrática da escola não se perfila como desafio ao novo modelo hegemônico de gestão educacional. Pelo contrário, seu desafio define-se como a construção de uma nova governabilidade – entendida de forma instrumental e, portanto, com um conteúdo eminentemente normativo e pragmático (Fiori 1995) –, no interior do sistema educativo, e a contribuição da escola para a governabilidade de toda a sociedade. Os conceitos de “governabilidade” e “reformas estruturais” são definidos cada vez mais, como diz Fiori, de forma circular (1995). Ambos passaram a ser categorias estratégicas destinadas à consolidação de uma nova forma de articulação, ancorada na demanda, entre o sistema educativo e os sistemas produtivo e político.

A preocupação com a governabilidade e sua associação com modernização e desenvolvimento econômico substituiu o otimismo

desenvolvimentista dos anos 50, que acreditava na associação necessária e irreversível do desenvolvimento econômico com a construção democrática dos países em desenvolvimento.³ “(...) a idéia de desenvolvimento político deixa de ter um signo necessariamente positivo e o foco central das preocupações práticas passa do problema da ‘construção democrática’ para o da ‘estabilidade política’ ou, mais precisamente, da ‘preservação da ordem’ ou da ‘governabilidade’” (Fiori 1995, p. 158). Sem dúvida, o tema da gestão escolar no atual debate educativo no Brasil traz à cena diferentes aspectos das velhas e das novas reivindicações pela autonomia escolar. É melhor supor um quadro de embate entre as diferentes concepções de educação.

Gestão escolar: Análise das propostas de 11 municípios brasileiros

Passemos agora à análise das propostas de gestão escolar implementadas por um conjunto de municípios como parte de uma reforma educacional mais ampla, discutindo a racionalidade dessas novas formas de organização e gestão. Esta análise foi pautada pelo questionamento que fazem à democracia, ao centralismo, à qualidade do ensino e ao papel dos professores e dos outros atores educativos.

Com base nas propostas dos municípios não foi possível inferir sua abrangência nem as conseqüências nas escolas, mas sem dúvida elas nos permitiram fazer um apanhado das tendências político-educativas hoje em curso.

Os municípios analisados foram: Icapuí, Iguatu e Júcas no Ceará, Jaboatão dos Guararapes e Recife em Pernambuco, Itabuna na Bahia, Belo Horizonte em Minas Gerais, Resende no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Ijuí no Rio Grande do Sul, e, finalmente, Cuiabá, no estado de Mato Grosso.⁴ Como vemos, os municípios variam muito entre si. Há municípios muito pequenos, outros médios e quatro capitais de estado. O custo por aluno e o desempenho dos sistemas educativos municipais também são bastante diferentes. As propostas em questão pertencem às prefeituras da gestão 93-96 e, dentre os municípios pesquisados, estão cinco administrados pelo mesmo partido político há duas gestões.

A lógica, os princípios e os valores que subjazem às novas propostas de gestão escolar devem ser entendidos no cenário de um novo desenho do papel do Estado, suas novas funções e responsabilidades. Por isso, o estudo pretendeu abranger dois aspectos das propostas: por um lado, a articulação entre governo municipal e instituição escolar dentro do sistema educativo; por outro, a organização da instituição escolar.

Articulação entre governo municipal e instituição escolar

Para o estudo da articulação entre governo municipal e instituição escolar e da articulação no interior do sistema educativo foram identificados os objetivos da política educacional dos municípios, os princípios norteadores da gestão político-educativa dos governos municipais, as inovações na estrutura administrativa dos órgãos centrais de gestão educativa, as atribuições e responsabilidades da Secretaria de Educação Municipal e os canais de comunicação entre as instituições escolares.

Objetivos da política educacional dos municípios⁵

Para compreender a proposta de gestão escolar elaborada pelos municípios citados é importante prestar atenção tanto no que ela significa dentro da política educacional global do município quanto no seu conteúdo específico. Para isso indicaremos alguns aspectos diretamente vinculados ao nosso objeto de estudo.

Todas as prefeituras visitadas reconhecem as más condições de trabalho dos professores, sejam acadêmicas ou profissionais, e propõem-se mudar a situação. Veremos mais adiante, no âmbito das medidas político-educativas, como a situação dos docentes se relaciona com a gestão escolar.

É importante salientar que em quase todos os municípios estudados existe uma preocupação com a democratização da gestão escolar. Porém, esta não está necessariamente ligada a objetivos como a descentralização dos espaços de decisão, a equidade do sistema

educativo ou a definição de uma nova concepção de educação e cultura escolar. Os motivos são vários. Ao longo do estudo das diferentes propostas de gestão escolar analisaremos a relação entre o conteúdo das propostas e outros objetivos da política educacional do município.

Somente as prefeituras de Belo Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre, Recife e Itabuna têm como objetivo definir uma nova concepção de educação e de cultura escolar que enquadrem as medidas político-educativas. Nesse sentido, encontramos nesses municípios as diretrizes gerais e explicativas do conjunto de medidas político-educativas para o modelo de gestão escolar proposto.

A Secretaria de Educação de Belo Horizonte pretendeu elaborar, através do Projeto *Escola Plural*, “as diretrizes gerais da política para toda a rede municipal”, definiu estratégias que introduziram uma nova concepção de educação voltada para a modificação da cultura escolar e para minimizar comportamentos institucionais que levem à exclusão das classes populares.

De sua parte, a Secretaria de Educação de Cuiabá teve como objetivo criar uma nova “cultura escolar e organizacional”, baseada nos princípios do modelo de Qualidade Total. Nessa nova cultura organizacional, o aluno é o centro das atenções na escola, ou seja, a escola existe para que o aluno aprenda. Portanto, se o aluno não está aprendendo, certamente o problema está na escola, em seus processos, organização e funcionamento. É importante que todos os que trabalham na escola – do vigia ao diretor – saibam que o sucesso do aluno depende da escola e o sucesso da escola depende das propostas e dos projetos que ela identifica como necessários para operacionalizar uma proposta pedagógica.

No caso de Itabuna encontramos o projeto *Zerando a repetência*, apresentado pela Secretaria de Educação como um projeto articulador da nova concepção educativa, que propunha, a partir de diferentes ações de capacitação profissional, do envolvimento da sociedade civil e dos programas educativos, eliminar o problema do fracasso escolar. Em Porto Alegre, o projeto *Escola Cidadã* propunha a valorização da escola como instituição pública, democrática, de direito universal e promotora de um ensino de qualidade. O projeto desenvolveu-se em três linhas de atuação: a democratização do acesso ao ensino, a democratização da gestão e a democratização do conhecimento. Em Recife, o

projeto *Pedagogia Instituinte* convocou a comunidade escolar e a sociedade para o debate das prioridades e das ações educativas.

Nessa rápida exposição dos quatro projetos, podemos observar que as propostas de gestão escolar desses municípios partem de pontos diferentes. As propostas de Belo Horizonte, Porto Alegre e Cuiabá envolvem claramente uma importante mudança na cultura escolar. Em Belo Horizonte e Porto Alegre as propostas de educação enfatizam a necessidade de um projeto político-educativo para todo o sistema e identificam o conteúdo desse projeto como um espaço privilegiado para se repensar a prática pedagógica. Ou seja, as diretrizes gerais político-educativas do sistema educativo devem orientar os comportamentos institucionais e, portanto, a democratização da gestão escolar.

Em contrapartida, em Cuiabá, o sucesso da educação – e, portanto, da política educacional do governo – parece estar sob a responsabilidade dos atores envolvidos no trabalho escolar e em sua capacidade de gerir adequadamente a instituição. Nesse caso, a gestão da escola é o elo unificador do conjunto de medidas e de estratégias político-educativas, ao passo que no caso anterior é a concepção político-educacional que dá unidade ao conjunto de medidas e estratégias governamentais.

O projeto de Itabuna é bem menos ambicioso. Propõe a discussão dos princípios e das práticas educativas a partir do sintoma mais significativo de seu fracasso, ou seja, a repetência e a discussão das estratégias de solução. Por último, a nova concepção educacional do projeto de Recife está ancorada na possibilidade de uma construção coletiva com a sociedade das prioridades educacionais do município.

A leitura dos objetivos da política educacional do período 1993-96, enunciados pelas respectivas administrações, permitiu-nos observar uma unanimidade no que se refere à necessidade de investir esforços na universalização do ensino fundamental, valorizar o magistério e democratizar a gestão escolar. Esses objetivos são claramente privilegiados na nova LDB; eles fazem parte das diretrizes divulgadas pelo governo federal e contam com o consenso dos diferentes setores da sociedade. No entanto, o objetivo de equidade no sistema educacional, citado por somente duas prefeituras da amostra, está quase ausente no discurso político consensual, que privilegia, apenas, a qualidade do ensino.

Princípios norteadores da gestão político-educativa dos governos municipais

Chamamos de princípios norteadores da gestão político-educativa do governo municipal os aspectos que – explícita ou implicitamente – orientam a proposta de ação governamental. Com base na análise do conjunto de depoimentos e do material publicado pelas prefeituras pudemos observar que o princípio de “participação” é comum à gestão dos municípios de Icapuí, Iguatu, Porto Alegre, Recife, Itabuna, Jaguaré e Ijuí. Mas o conteúdo é bem diferente em cada um deles, embora não sejam necessariamente opostos.

Em Porto Alegre, o princípio de “participação” referia-se a uma gestão voltada para a construção de espaços de aproximação entre a administração e a comunidade, para que o governo conhecesse as necessidades da sociedade e, ao mesmo tempo, a sociedade pudesse intervir nas decisões da administração. A expressão maior desse esforço é o projeto de orçamento participativo e, no caso da gestão escolar, a identificação da autonomia institucional como o caminho mais adequado para políticas duradouras e mais próximas da comunidade.

A administração de Icapuí esteve preocupada com a “transparência” de sua gestão e, por isso, manteve um vínculo estreito com a população, caracterizado pela constante divulgação das decisões governamentais e o acompanhamento da comunidade. Existiam ainda fóruns legais de participação, nos quais a comunidade se reunia quinzenalmente para debater a política e tomar decisões relativas à implementação de ações educativas no município. Além disso, a população de Icapuí reservava um espaço na gestão das escolas para um representante que não pertencesse à comunidade escolar.

As informações e os depoimentos recolhidos no município de Ijuí deixam clara a participação sistemática da Igreja Católica e da Unijuí – Universidade do Noroeste do Rio Grande do Sul –, junto com a Secretaria de Educação, na elaboração das diretrizes político-educacionais. A Unijuí e a Secretaria de Educação foram responsáveis pela capacitação dos professores, pela produção de materiais didáticos para as escolas e pelos encontros sistemáticos com a comunidade escolar para debater as propostas e o encaminhamento das mesmas.

Em Recife foi criado um evento anual, a Conferência Municipal de Educação (Comude), que reunia representantes de escolas e movimentos populares, poder público e iniciativa privada. Esse evento foi o principal fórum de participação organizada da população. Houve também outros eventos e reuniões regulares das lideranças de diferentes regiões político-administrativas da cidade para promover o envolvimento da população com a educação pública.

Em Cuiabá, um dos princípios que orientaram a ação educativa daquela administração foi a metodologia de gestão da Qualidade Total. Nesse contexto, ampliaram-se as funções e os espaços de decisão da escola. As metas educativas e as ações para alcançá-las foram comprometidos dos atores que atuam na escola. Esta passa a ser responsável pelo que ocorre em seu espaço, não podendo mais atribuir à Secretaria a responsabilidade pelo fracasso de seus alunos e pelas dificuldades de administrar o próprio dia-a-dia.

Aqui, o princípio de “experiência de produção coletiva” está intimamente vinculado ao princípio da participação. Pressupõe-se que a criação de estruturas diretivas colegiadas, nas diferentes instâncias do sistema educativo, permitam que os objetivos educacionais propostos pela administração governamental sejam atingidos mais facilmente.

Outro aspecto importante a se destacar entre os princípios norteadores das diferentes gestões político-educativas é que o objetivo – de Belo Horizonte, Porto Alegre e Cuiabá – de definir uma nova concepção de educação para o município ganha conteúdo, nos dois primeiros casos, no princípio de “sensibilidade pela formação humana em sua totalidade” e, em Cuiabá, na “filosofia da Qualidade Total”.

Tanto a proposta de Belo Horizonte quanto a de Porto Alegre estão voltadas para que a escola se sintonize com a pluralidade socio-cultural dos alunos. Por isso defendem que a escola transcenda os limites dos conteúdos curriculares e desenvolva trabalhos interdisciplinares. Nesse sentido, o currículo não se constitui somente das oportunidades que a escola possa promover, mas também das vivências que elas venham a oferecer ao educando para ampliar sua visão de mundo.

A política educativa da Secretaria de Educação de Cuiabá, baseada na filosofia da Qualidade Total, teve a intenção de mudar a escola e sua relação com os alunos, os pais e a comunidade. O princípio básico de tal filosofia é que a escola deve se organizar e se

reestruturar para prestar serviços de qualidade, pois os alunos são clientes que têm direito a uma escola e a um ensino de qualidade. Se a escola, em seu conjunto, não estiver consciente de seu papel e não se organizar, não será a Secretaria que conseguirá mudar sua maneira de agir, sua cultura.

É interessante observar nesta análise que, nos municípios em que foi possível identificar os princípios norteadores de suas gestões político-educativas,⁶ alguns buscaram uma aproximação entre administração central e comunidade e entre escola e comunidade. Esses princípios foram identificados como participação, transparência administrativa e consolidação dos órgãos colegiados. Em contrapartida, somente em Belo Horizonte, Porto Alegre e Cuiabá observamos que a ação governamental também esteve orientada para a mudança da cultura escolar.

Inovações na gestão da Secretaria de Educação Municipal

Em todos os municípios, os entrevistados afirmaram que a mudança mais importante ocorrida nas respectivas secretarias de Educação referiram-se às funções da própria Secretaria, ou seja, a relação dela com as escolas. Segundo os entrevistados, a Secretaria deixou de ser uma instituição encarregada de administrar as escolas e assumiu o propósito de criar condições e garantir apoio para que as escolas “caminhem por seus próprios pés”.

A prefeitura de Cuiabá foi um pouco além e sintetizou a função da Secretaria da Educação em duas palavras: acompanhar e apoiar; deslocando a responsabilidade pela qualidade de ensino à instituição escolar.

As diferentes equipes municipais fizeram referência também ao investimento em uma política de articulação da escola com a Secretaria de Educação, em alguns casos, por meio de mecanismos informais de apoio e controle e, em outros, da criação de espaços formais de comunicação. A criação de organismos colegiados no interior da Secretaria de Educação para gerir e organizar o sistema municipal de educação assume diferentes formas em cada município. Em Belo Horizonte, há o Colegiado Superior da Secretaria Municipal de Educação. Icapuí, Cuiabá, Jucás, Iguatu, Porto Alegre, Jaboatão e Ijuí constituíram um Conselho Municipal de Educação. Em ambos os casos, as atribuições são as mesmas.

Algumas inovações na administração da gestão educacional dos municípios aconteceram no interior dessas mesmas estruturas. O exemplo mais claro de reformulação de funções das estruturas já existentes aconteceu em Belo Horizonte, cujo Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação, antes responsável pela formação dos professores, passou a assumir também o apoio técnico-pedagógico às escolas para a elaboração e a implementação dos projetos pedagógicos. Em Recife, a Secretaria Municipal de Educação reorganizou suas equipes para reduzir os níveis hierárquicos e as instâncias intermediárias entre a Secretaria e as escolas. Supervisores e coordenadores passaram a atuar sediados nas escolas e estiveram diretamente vinculados à Secretaria.

Em todos os municípios pesquisados, a descentralização administrativa e pedagógica foi vista como um pré-requisito para o sucesso de vários objetivos propostos pelos respectivos governos. Esta parece ser a expressão de uma gestão moderna, que procura racionalizar ações e torná-las eficientes, eficazes e de qualidade. Mas também é comum em quase todos os municípios que são referência neste estudo uma política de apoio técnico às escolas – especialmente à capacitação de professores – e de controle da prática escolar – pela elaboração de sistemas de avaliação das escolas –, centralizada na Secretaria de Educação dos municípios.

Os espaços de assistência e controle escolar das secretarias de Educação dos municípios em questão apresentaram características bem diferentes, segundo suas prioridades. No caso de Cuiabá, foi criado o “Escritório de Qualidade Total”, que prestou assistência técnica às escolas na implantação da metodologia de gestão da Qualidade Total. No município de Jucás, a criação do “agente pedagógico” foi considerada uma das principais inovações no âmbito educativo. Esse agente foi definido como “o elo viajante” entre a Secretaria de Educação, as escolas, os professores e a comunidade. Suas funções estiveram vinculadas ao apoio profissional a professores, acompanhamento do desempenho dos alunos e orientação às escolas, distribuição de material didático e aproximação da população para que os pais fossem incentivados a mandar filhos para a escola e, se necessário, ajudá-los a resolver pequenos problemas que poderiam inibir as crianças de freqüentá-las. Segundo os entrevistados, o agente pedagógico tornou-se uma figura conhecida e muito querida da população local e das escolas por seu trabalho na comunidade, com os professores e na escola em geral.

No município de Iguatu foi criado o Núcleo de Ativação Pedagógica (Napi), formado por supervisores do município e diretores eleitos na rede estadual. Teve como finalidade acompanhar, dar assessoria pedagógica aos professores e avaliar as escolas públicas do município. A unificação do trabalho dos supervisores municipais com as diretorias da rede estadual teve o propósito de integrar as duas redes e, com o tempo, constituir uma única rede de ensino.

O acompanhamento do comportamento da população escolar foi feito por um sistema de informação recentemente criado. Esse sistema permitiu manter um registro mensal atualizado de matrículas, evasões, transferências e desempenho de cada escola. Um dos motivos da criação desse sistema de informação foi o Convênio de Municipalização estabelecido entre o município de Iguatu e o governo do estado do Ceará, que garantiu ao município o custo mensal/aluno de R\$15,00, exigindo, em contrapartida, a aplicação de 30% da arrecadação municipal em educação e o controle rigoroso de frequência e desempenho dos alunos.

No município de Porto Alegre, a Secretaria de Educação reorganizou suas equipes em duas supervisões: a Supervisão de Educação, responsável pela implementação de programas de formação, pela formação das equipes diretivas e pela promoção de debates sobre o papel da escola, e a Supervisão Administrativa, responsável pelas políticas vinculadas às condições de trabalho dos docentes e à contratação de funcionários para as escolas.

Em Recife, foi observada a presença do Grupo Permanente nas unidades escolares. Esse grupo, formado pelo supervisor escolar e pelo orientador educacional das unidades escolares, participou do cotidiano da escola e organizou atividades de capacitação. Por estarem presentes no dia-a-dia da escola, os membros desse grupo funcionaram como coordenadores pedagógicos, auxiliando os diretores na organização e implementação do Projeto Pedagógico.

Encontramos municípios nos quais os recursos são repassados às escolas para que elas definam suas prioridades, como veremos adiante. Em outros, como os casos de Jucás e Itabuna, a prioridade orçamentária das prefeituras é elaborar estratégias para reter os alunos. No município de Itabuna ocorreram várias ações para melhorar a aprendizagem dos alunos e diminuir a evasão. Entre as ações implementadas podemos indicar as classes de aceleração, cursos de férias, classes de reforço, distribuição de material escolar e transporte gratuito. Vale ainda menci-

onar a iniciativa do Projeto Fundação Sítio do Menor Trabalhador, cujo objetivo foi diminuir a evasão dos alunos, o qual contemplava, entre as estratégias, uma bolsa-auxílio para a família dos estudantes.

Em Jucás, as principais medidas para reter os alunos foram o estabelecimento de um padrão mínimo necessário para o funcionamento das escolas e a implementação do programa de merenda escolar e transporte gratuito para professores e alunos. Estabeleceu-se também um sistema de premiação aos professores em cuja(s) classe(s) não houvesse nenhuma evasão de alunos durante todo o ano letivo.

Em Jaboatão a situação é um pouco diferente. A Secretaria de Educação estabeleceu convênios com as escolas comunitárias de empresas, entidades religiosas, associações comunitárias e com a rede particular de ensino. Foram 128 convênios que, segundo os depoimentos, permitiram ampliar o atendimento na escola fundamental.

Em síntese, podemos observar que tanto as inovações que encontramos no âmbito das administrações centrais dos municípios quanto as atribuições e responsabilidades da gestão das mesmas seguem a delimitação da competência das três esferas administrativas da Federação estipuladas pela LDB e a tendência evidenciada na Lei de mudar o perfil dessas instâncias.

Também é fácil visualizar que em quase todas as experiências citadas os novos espaços institucionais de assistência e controle escolar têm o propósito de mudar o perfil tradicional da inspeção escolar para um trabalho coletivo de formação e execução das políticas educativas que tendam a melhorar a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos.

Outro elemento importante dessas experiências é que o conteúdo das medidas de apoio e de controle institucional das prefeituras está atrelado às condições exigidas dos municípios para que tenham direito ao apoio financeiro estadual e federal. Essa situação se repete na definição das prioridades orçamentárias dos municípios. Referimo-nos, especificamente, ao financiamento vinculado à matrícula e ao aproveitamento do aluno do ensino fundamental.

A esse respeito podemos citar o depoimento sincero de um dos prefeitos entrevistados quando diz que a política de universalização do ensino é sistematicamente abalada por restrições orçamentárias. E que as ações para criar convênios e, principalmente, para formular projetos de municipalização que fossem contemplados com o apoio financeiro do

Estado aliviaram um pouco a situação. Isso obrigou o controle da permanência das crianças nas escolas por intermédio de um censo escolar quinzenal, para saber quantos alunos há na escola, o índice de repetência etc., já que a participação financeira do Estado está definida pelo número de alunos que frequenta a escola.

Relação entre as instituições escolares

Só em 7 dos 11 municípios pesquisados existem mecanismos formais de articulação entre as escolas. No caso do município de Iguatu, a articulação foi conseqüência de uma iniciativa dos diretores eleitos. Para canalizar suas necessidades de organizar, discutir e socializar experiências, criaram uma Associação dos Diretores das Escolas Públicas, entidade registrada em cartório com estatuto e regimento regularizados e em plena atuação. A associação teve como objetivo ser um espaço de discussão e avaliação das medidas tomadas pela Secretaria de Educação e de organização de reivindicações comuns a todas as escolas.

Os demais municípios que registraram espaços de articulação formal entre as escolas foram iniciativas das secretarias de Educação, como em Porto Alegre e Recife, ou uma conseqüência da própria estrutura organizativa do sistema educativo, como em Icapuí e Belo Horizonte.

Em Porto Alegre, as coordenações de apoio ao ensino multidisciplinar e de ação institucional foram articuladas em grupos de trabalho dentro da própria Secretaria, com o objetivo de reunir esforços para garantir uma unidade conceitual e metodológica dos diversos programas de formação. As secretarias de Educação dos municípios de Ijuí e de Recife promoveram encontros entre os profissionais de várias escolas – professores, diretores e coordenadores – para o intercâmbio de experiências.

Em Cuiabá, as Oficinas Pedagógicas foram responsáveis por essa articulação, promovendo reuniões sistemáticas entre diretores, supervisores e professores de uma ou várias escolas para a elaboração do planejamento. Daí resultaram os planos de desenvolvimento das escolas que foram submetidos ao debate e à aprovação dos Conselhos Escolares Comunitários. As redes de ensino de Icapuí e Belo Horizonte foram organizadas por regiões. As diferentes regionais, juntamente com o Conselho Municipal, foram espaços privilegiados de discussão da política educativa e suas estratégias.

As informações disponíveis sobre a relação entre as instituições escolares nesses municípios não fornecem elementos suficientes para uma análise das diferentes propostas. Contudo, é possível inferir que o desafio em questão – às vezes para o governo, outras, para os próprios educadores – é definir estratégias que respeitem e incentivem a diversidade das escolas e, ao mesmo tempo, consolidem a unidade do sistema educativo. Nos casos de Iguatu e Cuiabá, por exemplo, o papel da instituição escolar na consolidação da unidade do sistema educativo foi manter a ação coletiva interinstitucional. Já em Porto Alegre, Icapuí e Belo Horizonte, o papel da instituição escolar foi o de se articular com as diferentes esferas da gestão político-educacional e, desse modo, promover a consolidação da unidade do sistema educativo.

Organização da instituição escolar

Para o estudo da organização da escola foram analisadas as principais características da proposta e áreas envolvidas na mudança da gestão escolar; quem eram os atores envolvidos na mudança, como se articulavam escola e comunidade; qual era o eixo das mudanças que estavam centradas na gestão escolar e quais as principais estratégias de implementação da proposta; as resistências apresentadas pelos diferentes atores e os principais problemas identificados pelas administrações municipais.

Principais características da proposta de gestão escolar

O processo de mudança de gestão escolar está vinculado à política mais ampla dos municípios de descentralizar a gestão educacional e, portanto, consolidar a autonomia cada vez maior da instituição escolar. Em todos os municípios estudados, o argumento das secretarias de Educação para essa mudança foi a necessidade de diminuir a burocratização dos processos de decisão e aproximar as instituições escolares dos interesses da comunidade. Em ambos os casos, a tendência é melhorar a qualidade do ensino fundamental.

Mas a descentralização da gestão escolar apresenta-se com forma e conteúdo diferentes nos diversos municípios da amostra. Por um

lado, existem áreas distintas nas propostas de cada prefeitura e, por outro, as estratégias de gestão dessas áreas também variam de acordo com o grau de autonomia pretendido para a instituição escolar.

Em todos os municípios analisados, salvo Icapuí e Resende, as secretárias de educação pretenderam descentralizar a gestão pedagógica e administrativa das escolas. Belo Horizonte, Cuiabá, Iguatu e Porto Alegre propuseram também descentralizar a gestão financeira. Porto Alegre teve a proposta de gestão escolar mais complexa, pois atingiu todas as áreas da escola.

O material documentado e os depoimentos indicam que a mudança da gestão pedagógica das escolas envolveu, em algumas prefeituras, atribuições e responsabilidades de seus organismos colegiados de gestão na definição dos aspectos pedagógicos da prática escolar. Mas sua expressão mais clara foi a exigência de que as escolas elaborassem um projeto pedagógico próprio. Pudemos observar também que, na maioria das propostas, a elaboração de um projeto pedagógico significou definir as atividades e metodologias de ensino, estipular o orçamento necessário e a responsabilidade institucional pela execução do projeto. No entanto, o alcance da descentralização da gestão pedagógica da escola varia entre os municípios e está vinculado ao grau de autonomia escolar, tanto na área pedagógica quanto na financeira.

A proposta da Secretaria de Educação de Cuiabá, por exemplo, teve como enunciado em suas diretrizes a autonomia escolar, mas uma análise mais minuciosa nos permite observar suas características e a margem real de autonomia de suas escolas: o tema gerador que organizou os conteúdos de ensino foi definido pela Secretaria e os recursos financeiros que foram repassados às escolas estiveram vinculados à aprovação dos projetos pela mesma Secretaria. No entanto, recai exclusivamente sobre a escola a responsabilidade pela execução do projeto e pelo rendimento dos alunos. Dessa forma, o elemento que define a autonomia das escolas nas diretrizes da secretaria é, de fato, a condição de gerir os recursos financeiros repassados diretamente para alcançar os objetivos previamente estabelecidos pelas autoridades competentes.

Em outros casos, o grau de autonomia escolar é bastante abrangente, incluindo-se a obrigatoriedade de definir um projeto pedagógico próprio, como em Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Na proposta de Porto Alegre, as escolas possuíam regimentos individualizados que lhes permitiam realizar experiências inéditas e diferenciadas na rede; em

Belo Horizonte, o repasse de recursos financeiros para a gestão direta das escolas e a elaboração de projetos de trabalho permitiram que cada escola delineasse seu próprio perfil de atuação.

Como indicamos anteriormente, Porto Alegre é o único município que contemplou a descentralização da gestão escolar nas áreas curricular, financeira, administrativa e pedagógica. Trata-se de um projeto bastante complexo que supõe um modo de organização e trabalho coletivo que inicia com um diagnóstico dos interesses da comunidade escolar e prossegue com a definição dos princípios de cada área de conhecimento; a articulação entre ambos permite elaborar uma proposta pedagógica.

Somente em Porto Alegre e Belo Horizonte a mudança de gestão pedagógica ultrapassa o âmbito administrativo, incorporando uma determinada concepção de organização do trabalho pedagógico escolar, articulada com uma proposta curricular para todo o sistema educativo. No caso de Belo Horizonte, essa articulação fica ainda mais clara na sua proposta de organização do trabalho dos professores que veremos mais adiante. Em Recife, encontramos uma proposta menos pretensiosa, mas que envolveu a universidade no processo de consolidação da gestão escolar autônoma, no auxílio às escolas para a definição de um perfil próprio.

Uma gestão pedagógica com ampla margem de autonomia, mas sem uma articulação clara com um projeto político-educativo para todo o sistema, pode deixar espaços institucionais “desamparados” e comportamentos não previstos de atuação da comunidade. Foi o caso do município de Ijuí, cuja autonomia de gestão pedagógica escolar foi exercida, de fato, pela Igreja local. Um exemplo ilustrativo foi a resposta das escolas à proposta de que cada instituição definisse seus próprios temas geradores segundo as características e os interesses da comunidade escolar. O resultado foi surpreendente; todas as escolas escolheram como tema gerador a campanha de fraternidade da CNBB.

Na maioria dos municípios citados encontramos mudanças da gestão escolar na área administrativa, mas foram poucos os casos que registraram mudanças na área financeira. Nos casos em que as escolas tiveram autonomia financeira – Belo Horizonte, Cuiabá, Iguatu e Porto Alegre –, a prefeitura repassou os recursos financeiros estipulados por lei à instituição escolar, e esta, por sua vez, foi responsável pela gerência do orçamento e pelo êxito ou fracasso do seu projeto pedagógico.

A análise das propostas dos vários municípios nos permite observar que, além das características básicas da gestão de recursos públicos, o conteúdo e as conseqüências da autonomia financeira e administrativa das escolas estão diretamente vinculados à política de alocação de recursos de cada município. Nesse sentido, encontramos algumas particularidades interessantes. Por exemplo, dentre os municípios que adotaram a política de repassar às escolas os recursos públicos, eles estiveram, em geral, condicionados à apresentação e à aprovação de um projeto elaborado pela unidade escolar e à prestação de contas do que já havia sido recebido. Dessa forma, a política de financiamento expressa-se como um sistema de premiação, no qual os recursos materiais financeiros de cada escola estão atrelados a seu desempenho.

Uma situação diferente foi encontrada no município de Belo Horizonte, cuja política de distribuição de recursos públicos privilegiou as escolas de regiões e população carentes; ou seja, a alocação de recursos foi diretamente proporcional ao grau de pobreza de cada região e cada escola. A justificativa para essa política, que visou equilibrar financeiramente as escolas, esteve ancorada no reconhecimento por parte das autoridades de que as receitas das escolas variam muito de acordo com a renda familiar das crianças que as freqüentam.

Isso faz com que as escolas busquem novas fontes de recursos na comunidade, além do auxílio fornecido pelas APMs. É o caso dos convênios e de parcerias entre escolas e ONGs, organismos internacionais e organizações comunitárias locais. Essas organizações comunitárias têm como objetivo ajudar a arrecadar fundos e subvenções para atividades específicas que possam melhorar o orçamento e os serviços das escolas.

A nova organização escolar, a partir da descentralização de sua gestão, foi acompanhada, na maioria dos casos, pela organização coletiva do trabalho do professor. Por exemplo, no município de Jucás, a organização coletiva do trabalho do professor previu um planejamento administrativo e pedagógico que envolveu diretor, professores, representantes de classes e agente pedagógico. A função principal dessa equipe foi desenvolver o projeto pedagógico da escola.

No caso de Belo Horizonte, a proposta de trabalho coletivo foi mais complexa. Respondeu a uma organização por ciclos de ensino fundamental e à mudança de organização e função de supervisão, para uma gestão pedagógica colegiada na escola articulada com o sistema educativo. A supervisão escolar ou coordenação pedagógica era com-

posta pelo diretor ou vice-diretor, pelos supervisores e orientadores do turno e por um professor eleito por seus pares. Essa equipe foi responsável pela coordenação dos trabalhos e pela articulação com as instâncias da Secretaria de Educação e do Centro de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (Cape).

Em Iguatu, o Núcleo de Ativação Pedagógica (Napi) foi responsável pela organização e pela articulação do trabalho coletivo dos educadores. Além de prestar assessoria pedagógica, o Napi reuniu sistematicamente os professores para planejamento e avaliação conjunta do trabalho. Em Jucás, o planejamento administrativo e pedagógico foi realizado mensalmente por cada escola, pelo diretor, pelo agente pedagógico, por todos os professores e por representantes dos alunos de cada classe.

Por último, gostaríamos de retomar a idéia hoje consensual da necessidade de romper com o centralismo burocrático e suas conseqüências, que caracterizou a gestão nas diferentes instâncias de governo nos últimos 30 anos aproximadamente. O processo tem sido bastante estudado e debatido no âmbito acadêmico e político. No entanto, a cultura anti-burocratizante que nos últimos anos vem ganhando espaço nas diferentes instâncias e áreas de governo parece chegar, em alguns casos, às últimas conseqüências. Foi o caso de Ijuí, cuja prefeitura decidiu não documentar a política educativa nem seus projetos por reecer a burocratização e a cristalização da prática pedagógica. Segundo os entrevistados, a documentação da prática pedagógica poderia cristalizá-la e, portanto, impedir o debate e o desenvolvimento do processo de ensino/aprendizagem que deveria acompanhar as mudanças sociais e comunitárias. É interessante destacar como o “pânico da burocratização” pode gerar efeitos perversos como o que acabamos de citar: em nome da desburocratização, nega-se a construção social e histórica da prática educativa.

Atores envolvidos na gestão escolar

Em alguns dos municípios da amostra – Icapuí, Belo Horizonte, Cuiabá, Porto Alegre e Jaboatão –, as estruturas diretivas das escolas foram afetadas pelo novo modelo de gestão, na busca da coletivização das responsabilidades e da autonomia institucional.

Isso significa que a responsabilidade da direção escolar nas mãos de um ou dois profissionais – diretor e vice-diretor – é agora comparti-

lhada com a comunidade escolar por meio de um órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos. No entanto, essa estrutura colegiada de gestão escolar assume diferentes formas, atribuições e responsabilidades, e envolve diferentes atores em cada um dos municípios citados.

No município de Icapuí, a estrutura diretiva das escolas esteve organizada na forma de um conselho que interveio nos aspectos administrativos e pedagógicos e esteve constituído por pais, professores, diretores, representantes de alunos e da comunidade.

Em Belo Horizonte, cada escola teve uma coordenação pedagógica responsável pela coordenação escolar e pelas articulações necessárias com as equipes regionais, o Cape e a Secretaria da Educação. A Coordenação Pedagógica era composta por diretores, supervisores e orientadores de turno ou professores eleitos por seus pares. No caso de Jaboatão, os depoimentos indicam que a proposta municipal de organização escolar previu a existência do Conselho Escolar, mas que este, em geral, só funcionava nos períodos de eleição de diretores.

As escolas de Porto Alegre contavam, além do Conselho Escolar com caráter deliberativo, com uma equipe diretiva formada pelo diretor, pelo vice-diretor e pela coordenação pedagógica. Essa equipe articulava as ações da Secretaria com o Conselho. A equipe diretiva, como organismo mediador entre os segmentos da escola e entre o Conselho e a Secretaria de Educação, teve muita influência nas decisões do Conselho. A criação da equipe diretiva visou reforçar a autonomia das respectivas escolas, atribuindo mais responsabilidades à unidade e promovendo melhor articulação entre o setores pedagógico e administrativo.

O cargo do diretor manteve-se em todos os casos, mas com estratégias de eleição e atribuições diferentes. Belo Horizonte, Cuiabá, Iguatu, Porto Alegre, Itabuna, Jaboatão e Ijuí adotaram como estratégia de democratização da gestão a mudança do processo de escolha do diretor por sua eleição direta na comunidade escolar. Outros atores envolvidos na gestão escolar são professores e pais. Em alguns municípios participam também alunos e membros da comunidade. É bastante comum hoje em dia falar-se da necessidade de participação dos pais na gestão da escola. Porém, os argumentos que sustentam essa necessidade são muito genéricos e confusos.

Nos municípios em que a direção da escola é compartilhada com o Conselho de Escola, pretendeu-se, em geral, estimular a presença dos pais na gestão administrativa e pedagógica da instituição. Buscou-se

também a participação dos pais como um mecanismo de fiscalização do cumprimento do serviço educativo. Por exemplo, em Iguatu promoveram-se encontros com os pais das crianças para informá-los sobre os critérios de administração da merenda escolar, de modo que eles pudessem avaliar a qualidade da merenda.

É interessante atentar para as dificuldades que os pais enfrentam para se envolver na gestão da escola. Os entrevistados do município de Belo Horizonte salientaram a dificuldade de participar, em particular, da gestão dos assuntos pedagógicos, porque não se reconhecem como interlocutores instruídos o suficiente para intervir nesse tipo de questões. No entanto, na maioria dos casos analisados, a participação dos pais fica clara quando se trata de acompanhar as atividades escolares dos filhos ou arrecadar fundos, e pelo interesse manifestado de conhecer o rendimento de seus filhos.

Os argumentos sobre as dificuldades ou a falta de interesse dos pais em participar dos assuntos coletivos da escola, comumente usados por professores e diretores, são bastante temerários e parecem revelar uma visão distorcida da comunidade. As pesquisas que nos últimos anos têm procurado estudar esse tema tendem a desmentir que a comunidade não queira participar. E indicam que, além dos fatores ligados às condições de trabalho e de vida da população, há também uma resistência da escola a essa participação.⁷

Numa das pesquisas realizadas por Vítor Paro em escolas públicas de primeiro grau nota-se que um dos aspectos mais importantes dessa resistência é o fato de que não existe quase nenhuma identidade da escola pública com os problemas de sua comunidade. Segundo o autor, a crítica dos membros da comunidade às escolas analisadas é que a reciprocidade de atuação pode ser sintetizada na pergunta: “Se a escola não participa da comunidade, por que a comunidade vai participar da escola?” (Paro 1997).

Por sua parte, o argumento de que a comunidade escolar não participa porque tem baixa escolaridade – e, portanto, não possui os conhecimentos técnicos necessários – supõe apenas o aspecto técnico ou profissional da gestão escolar. Esse pressuposto, muito presente entre professores e pais, desconsidera a natureza política da participação da comunidade escolar como mecanismo de controle democrático da atuação do Estado.

A participação dos alunos na gestão da escola, ainda que citada em vários municípios, não é comentada em quase nenhum dos casos

analisados, salvo em Porto Alegre, onde foi reconhecida como parte do processo de formação do educando. Esse é um exemplo da importância que a administração central outorga às experiências escolares que enriqueçam a vivência dos alunos em sua proposta educativa.

É sabido que não existe instituição democrática sem práticas e comportamentos democráticos; mas também não existem práticas e comportamentos democráticos sem relações sociais democráticas. E a escola, em seu cotidiano, está permeada pelo autoritarismo de professores, diretor, alunos, funcionários e pais. As relações autoritárias sustentam-se em condicionantes ideológicos que se expressam em determinadas concepções e crenças sobre a criança pobre, a escola, a comunidade, o ensino, a aprendizagem etc. Por isso, é importante que se admitam, que se explicitem e se reconsiderem esses pressupostos para reformular as relações no interior da instituição escolar.

A democratização das relações intra-escolares é um tema-chave da gestão escolar, pois, como demonstram vários estudos sobre o currículo escolar (Sacristán e Péres Gómez 1994, Apple 1987), a escola educa tanto pela conduta que se expressa nas relações cotidianas, que é exigida também dos alunos, quanto pela via do conteúdo formal. Nesse sentido, a gestão escolar como espaço de socialização e os valores que estão em jogo nesse processo vêm ganhando cada vez mais atenção nos debates sobre política educativa e estratégias de desenvolvimento.

Articulação escola – comunidade

Um dos atores envolvidos na gestão escolar é a comunidade, por intermédio de seus membros e das instituições públicas ou privadas da sociedade. O Conselho de Escola é um órgão institucionalizado de participação da comunidade escolar na gestão da escola. Somente em Icapuí a comunidade não-escolar também participou da gestão das instituições escolares. Entretanto, existem outras formas de articular as comunidades escolar e não-escolar com a instituição escolar e a política educacional do município.

Em vários municípios – Icapuí, Jucás, Iguatu, Recife, Resende, Itabuna, Jaboatão –, a comunidade esteve articulada com a Secretaria de Educação ou com a unidade escolar, por meio de convênios ou parcerias com empresas e organismos não-governamentais para ajudar a

obter recursos financeiros para as escolas. Além disso, como os recursos institucionais são insuficientes em grande parte dos municípios, as escolas costumam solicitar a colaboração financeira da comunidade por intermédio da caixa escolar e promover atividades para a arrecadação de fundos como bingos, festas etc.

Também pudemos observar que, na maioria dos municípios, a comunidade escolar e outros setores da sociedade participaram de alguma maneira da política educativa global, ainda que com significados bastante diferentes. Nos municípios de Icapuí e Recife, a articulação entre a política educacional e a comunidade foi expressa pelo direito da população de ser informada das ações educativas e, por sua vez, de controlar a gestão governamental.

Em Icapuí, a comunidade esteve presente no Conselho Municipal através de seus representantes. Mas também os conselhos comunitários e as associações de moradores participaram de forma sistemática da gestão das escolas, enviando seus representantes aos conselhos escolar e municipal e promovendo, dessa forma, a integração entre escola e comunidade.

A prefeitura de Recife implementou um programa de regionalização do planejamento educacional e promoveu as Conferências Municipais de Educação (Comudes), para que a comunidade participasse da formulação das diretrizes básicas do Plano Municipal de Educação. Prevista na Lei Orgânica Municipal, a Comude realizava-se uma vez por ano com a participação de pais, alunos, professores, administradores, funcionários, representantes dos poderes públicos e da iniciativa privada. O município foi dividido em seis regiões político-administrativas, cujas comunidades e lideranças locais se reuniam regularmente para definir as propostas que seriam encaminhadas às Comudes e eleger os delegados regionais que formariam o grupo gestor do orçamento municipal.

Após a realização da primeira Comude, foram constituídos três grupos de trabalho, o GT Profissionalização do Magistério, o GT Financiamento da Educação e o GT Gestão Democrática, que acompanharam a implementação das resoluções tomadas na conferência.

No município de Ijuí a situação foi diferente. A comunidade local esteve representada pelas instituições sociais de maior presença para a população, tanto na definição da política educacional como no próprio cotidiano das escolas. Algumas instituições desenvolveram trabalhos de assessoria, como a Universidade de Ijuí, cuja presença se destaca há

mais de dez anos na elaboração e na gestão da política educativa do município. A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime/RS) são instituições que desenvolvem projetos de assessoria na área da educação e congregam vários municípios nessa ação. Ao mesmo tempo, várias associações comunitárias utilizaram o espaço físico das escolas para promover atividades, convertendo-as num ponto de encontro das pessoas do bairro.

Algumas administrações municipais – de Jucás, Itabuna, Icapuí e Recife – convocaram a mobilização da população e de professores para garantir a frequência e a permanência das crianças na escola, como parte das estratégias administrativas para consolidar a universalização do ensino. Em Recife existiu também uma Comissão Regional de Educação que reuniu membros do Movimento Popular e da Comunidade Escolar para discutir temas relacionados à educação em cada bairro.

Encontramos uma situação particular em Porto Alegre, onde o envolvimento da comunidade na formulação da política educativa do município encontrou canais institucionais. A própria concepção de Orçamento Participativo exigiu a participação organizada da comunidade. Um exemplo ilustrativo da força e da legitimidade da participação da comunidade escolar na gestão institucional foi o processo de constituição de ciclos numa das escolas da cidade. Os pais e alunos dessa escola eram favoráveis à implantação da proposta e os professores, contrários. O consenso entre pais e professores resultou de um prolongado processo de discussão coletiva e só então a organização curricular em ciclos foi implementada.

Principal eixo e estratégia da implementação da proposta de gestão escolar

Nas propostas político-educacionais de todos os municípios estudados, a consolidação de uma gestão escolar democrática, em alguns casos, e autônoma, em outros, esteve vinculada à melhoria da qualidade do ensino. Mas a relação aparece, em várias situações, bastante difusa. Uma maneira de tentar compreender o conteúdo dessa relação é buscar o eixo principal das estratégias de mudança da gestão escolar e os pressupostos que o fundamentam.

Como vimos, em alguns municípios a proposta de uma gestão escolar democrática fundamentou-se na possibilidade de viabilizar a formação de mecanismos institucionais que permitissem a participação popular e o gerenciamento coletivo do poder público. Isso vale tanto para a gestão do sistema educativo quanto para a da escola.

A proposta pedagógica identificada como de “Qualidade Total”, posta em prática em Cuiabá, contemplou entre seus princípios um modelo de gestão escolar autônoma que concebeu a escola como instituição prestadora de serviços que precisa organizar-se para oferecer um serviço de qualidade. Os alunos são os clientes que têm direito à escola e ao ensino de qualidade.

Há municípios em que a gestão escolar esteve atrelada ao propósito de universalizar o ensino e aumentar o tempo de permanência das crianças na escola. Foram os casos de Jucás e Iguatu, onde presunha-se que a participação e a mobilização de pais e professores na escola ajudasse a “conscientizar os pais da importância da escola”.

Há outros casos em que a capacitação de professores vai além de uma estratégia. Essa capacitação é, em suas diferentes formas, a base de sustentação de uma gestão autônoma das instituições escolares; ao mesmo tempo, a qualidade da autonomia escolar possibilita os caminhos necessários para ter professores bem formados. Um claro exemplo é a prefeitura de Recife que elaborou mecanismos bem diversificados de apoio aos professores, contemplando processos coletivos entre os docentes, processos institucionais de trabalho cuja unidade é a escola e processos de orientação com professores mais experientes. Essas estratégias cruzam os novos espaços de gestão escolar.

Em Belo Horizonte, o eixo das mudanças propostas para a gestão escolar foi a constituição de uma nova cultura escolar, baseada nos princípios da Escola Plural, que privilegiou a mudança dos comportamentos institucionais, como vimos nos objetivos da política educacional dos municípios.

Em Itabuna, a política educativa do município esteve formulada no Projeto Zerando a repetência. Procurou-se entender o fracasso escolar e a repetência como um fracasso da instituição escolar e não do aluno. As medidas político-educativas da administração refletiram várias frentes de trabalho nessa direção, entre elas mudanças na gestão escolar.

Nos pontos anteriores arrolamos as principais características das propostas de mudança da gestão escolar. No entanto, é possível indicar no conjunto das ações a estratégia que, por seu tratamento, aparece como prioritária na implementação da nova política de gestão escolar.

Nos objetivos da política educacional nos municípios encontramos uma preocupação de capacitar os profissionais da escola. A mudança na maneira de pensar e agir dos professores é vista como imprescindível para viabilizar uma gestão escolar mais democrática e autônoma. Para analisar o perfil dessas mudanças de comportamento, necessitaríamos fazer um estudo aprofundado dos processos de capacitação dos professores e da prática escolar cotidiana.⁸ Mas é possível inferir, das informações obtidas, que o perfil das mudanças desejadas no comportamento dos professores difere muito segundo as propostas de gestão escolar em jogo.

Talvez o caso mais claro seja o de Cuiabá, que traçou em suas diretrizes o perfil dos profissionais que participaram ativamente de uma organização escolar flexível, ágil e autônoma. Nesse contexto, ainda que a administração municipal reconhecesse a importância do trabalho com os profissionais da escola, considerava indispensável uma mudança na atitude do diretor, que lhe permitisse liderar o processo de mudança institucional e gerir uma escola flexível, ágil e autônoma.

A preocupação da administração de Recife foi bastante original. Considerando imprescindível para o êxito de uma gestão democrática o bom funcionamento dos conselhos escolares, elaborou uma estratégia de capacitação permanente dos conselheiros das escolas, sob a responsabilidade da Secretaria de Educação. Os entrevistados destacaram o resultado positivo mais evidente dessa estratégia: das 156 escolas municipais, 107 possuem conselhos escolares atuantes.

Icapuí estabeleceu em seu plano de ação o aperfeiçoamento dos processos de democratização por meio da efetivação das várias instâncias de participação da comunidade escolar na condução da política educativa do município. São elas: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Diretores e Professores Coordenadores das Escolas e o Conselho Escolar.

A importância que a prefeitura de Porto Alegre outorgou à gestão política compartilhada com os vários setores sociais já apareceu em vários momentos da análise; isso representou não só uma das principais estratégias de democratização da gestão escolar, mas também da administração do município em sua totalidade.

O município de Jucás escolheu como principal estratégia de mudança da gestão escolar, bem como para os outros propósitos de sua política educativa, identificar as carências institucionais e definir o que foi chamado de “mínimo necessário nas escolas”. A partir daí, definiram-se as ações imprescindíveis para responder a tais necessidades.

Considerações finais

Chegado este momento, talvez sejamos tentados a perguntar: que modelo de gestão escolar deve ser adotado? Essa pergunta não tem resposta *a priori*, tampouco uma resposta que possa ser qualificada como certa ou errada. Isso porque não existem modelos de gestão certos ou errados, mas apenas proposições que revelam racionalidades, perspectivas, contextos, experiências e interesses distintos.

Entre as reformas analisadas registrou-se, em muitos casos, a tendência de remeter a democratização da gestão escolar ao discurso político, ao passo que o alvo da proposta é a modernização como estratégia para aumentar a eficiência institucional e, portanto, a orientação das regulamentações e da ação política. Isso significa que nem sempre as propostas de modernização da educação levam em conta sua democratização.

Todas as propostas enfatizaram a necessidade de constituir instituições autônomas com capacidade de tomar decisões próprias, organizar tarefas em torno dos projetos institucionais, administrar de maneira adequada os recursos econômicos e selecionar os procedimentos que lhes permitirão obter os resultados desejados, a serem avaliados pelas autoridades.

A administração central reserva-se a atribuição de definir os espaços em que as escolas vão atuar de acordo com os próprios critérios, a capacitação para esse novo processo de gestão e o controle do mesmo.

Os anos 90 nos colocam novamente diante de alegações sobre a necessidade da autonomia escolar como condição para melhorar a qualidade do ensino. Contudo, diferentemente do ocorrido nos anos 50, tais alegações não correspondem necessariamente à reivindicação dos educadores – vinculada a pôr fim no arcaísmo e no burocratismo das admi-

nistrações centrais –, mas à redistribuição de responsabilidades entre os vários órgãos do sistema educativo e a instituição escolar, colocando a escola no centro de todas as políticas.

Até aqui, vimos como as atribuições da gestão escolar estão divididas entre governo e escola. E vimos também como esse novo modelo de gestão, que pretende manter o sistema educativo articulado unicamente por mecanismos de controle, tende, na realidade, a acarretar políticas de fragmentação do sistema educativo pelo deslocamento das responsabilidades entre os diferentes órgãos do sistema, a individualização institucional e o abandono da instituição escolar a seu próprio destino.

Por isso, diante do novo modelo de gestão escolar e das novas formas de controle do Estado, a diversidade das propostas estudadas nos alerta para a necessidade de uma política de gestão escolar voltada para a consolidação de um sistema educativo articulado entre as posições da política educativa e sua concretização na atividade escolar. Só assim será possível aproximar as intenções democratizantes enunciadas das práticas político-educativas.

Nesse campo podemos salientar alguns aspectos fundamentais que devem ser levados em conta pela política de consolidação de uma gestão escolar democrática. Em primeiro lugar, ainda no âmbito normativo, algumas das principais definições políticas para a democratização da escola são:

- o conteúdo das metas e os delineamentos propostos pelos órgãos centrais – a política educativa;
- as estratégias para lidar e superar a heterogeneidade das condições institucionais e sociais do conjunto das escolas do sistema;
- a distribuição das responsabilidades educacionais e dos espaços de poder de decisão e as expectativas implícitas no conceito de autonomia.

Em segundo lugar, já no âmbito do cotidiano escolar, as propostas de gestão escolar devem admitir que a organização escolar é marcada por uma pluralidade de orientações e práticas que dificilmente se esgotam nas disposições formais/legais. Isso permitiria propor um modelo de gestão que reconheça e, ao mesmo tempo, contemple um processo de criação e recriação a que ela se submeterá em sua existência empírica.

Nesse sentido, também é possível perceber nas propostas analisadas duas tendências básicas de compreensão da escola como organização que têm importantes implicações na construção de uma concepção democrática de gestão escolar.

Uma das tendências é conceber a organização e a gestão escolar com base em modelos trasladados de âmbitos como o da empresa privada e passar a ver a escola gerida como tal. Assim, com argumentos reducionistas e simplificadores, a gestão escolar passa a ser sobretudo “administração”, porém, não muito “escolar”, sendo apresentada como apolítica, porque faz parte da tecnologia moderna e racional. Por outro lado, é possível encontrar propostas de gestão escolar que atingem a análise da organização do trabalho no interior da escola, ou seja, o processo de ensino-aprendizagem. Dessa forma, as questões pedagógicas passam a fazer parte da gestão escolar e as questões administrativas são pensadas em relação a elas, e não o inverso.

Diz uma conhecida estudiosa do cotidiano escolar:

a trama organizativa da escola – essa trama pouco visível e pouco questionada como “natural” – é um componente essencial da gestão pedagógica. Ainda que tradicionalmente localizada no campo administrativo, não pode ser pensada como uma “forma” independente de seu conteúdo, posto que a estruturação e a conformação institucionais das escolas constituem o primeiro condicionante do trabalho educativo. Naquilo que ainda se pensa como dimensão estritamente administrativa há comprometidas opções cuja natureza, para o fazer docente, adquire a forma de decisões técnico-pedagógicas. (Ezpeleta 1992)

Sem dúvida, a gestão escolar é uma peça fundamental do processo de transformação educativa. Constitui um espaço de interação com os alunos e o local onde se constroem as condições objetivas e subjetivas do trabalho docente – ainda que sob as múltiplas determinações do sistema educacional e da própria sociedade.

As reformas educacionais aqui analisadas apresentam uma forte tendência de mudança da organização institucional do sistema educativo por meio do fortalecimento e da autonomia da escola. Mas o propósito de tornar o sistema educativo menos burocrático e mais dinâmico deve vir acompanhado de uma política educativa de articulação e unidade do sis-

tema educativo, para não provocar sua fragmentação e, assim, legitimar os mecanismos de diferenciação e segmentação institucional.

Com base nessas reflexões podemos afirmar que, ao pensar a gestão escolar, estamos necessariamente erguendo uma ponte entre a gestão política, a administrativa e a pedagógica. Ou seja, a gestão escolar não começa nem termina nos estabelecimentos escolares, tanto que não se trata de unidades auto-suficientes para promover uma educação de qualidade com equidade.

Notas

1. Os principais delineamentos do novo modelo de gestão na América Latina são analisados em Tiramonti 1997.
2. Encontramos reflexões no mesmo sentido em Melo 1993.
3. Em Fiori 1995 encontramos uma interessante análise desse processo e dos diferentes significados que o conceito de "governabilidade" foi ganhando na teoria política.
4. No momento do estudo, Belo Horizonte, Itabuna, Icapuí e Porto Alegre eram administrados pelo PT; Cuiabá, Resende e Ijuí, pelo PDT; Jucás e Iguatu, pelo PSDB; Jaboação dos Guarapes, pelo PSB; Recife pelo PMDB e Juagaré, pela coalizão PMDB-PTB.
5. Os objetivos da política educacional de cada um dos municípios foram levantados nos relatórios de estudos de casos. Isso não significa que o município não possa ter outros objetivos dos quais não temos informação.
6. Em todos os municípios, com exceção de Resende, foi possível extrair do conjunto do material disponível os princípios norteadores da gestão.
7. Veja-se a respeito, por exemplo, Avancine 1990, Malta Campos 1983, Campos 1985, Paro 1997.
8. Ver Cenpec – Formação em Serviço: Guia de apoio às ações do Secretário de Educação, 1997.

The School Management: A mined field... Analysis of the Proposals from 11 Brazilian cities.

ABSTRACT: The current tendency of the educational reforms, underway during the last decades, in several countries all over the world, has the education and school management as one of their

pillars of transformation. The hegemonic position of this reforms defends the beginning of a radical change in the way the management of educational systems are thought of and implemented. Thus, one of the main educational policies in Brazil is the decentralization of both the educational system and the school. The latter promotes the institutional self-management. Researches on educational reforms conducted in several countries indicate a tendency of fragmentation of the educational system as a result of the management policies being applied, sustained by the concepts of autonomy, decentralization, flexibility, individualization, local power, etc. Thus, the construction of a new democratic institutionalization of the school is not taken as a challenge to the new hegemonic model of educational management. On the contrary, the challenge for this new model is defined as the construction of a new way of governing – instrumentally understood and, therefore, seen as having eminently normative and pragmatic contents (Fiori, 1995) – within the educational system and the school contribution for the way of governing of society as a whole. This article intends to analyze the educational policy proposals for school management set forth by government of 11 cities from different areas of Brazil; and to discuss the rationality of these new forms of organization and management. The analysis of proposals involving the school management reforms has been guided by the questions they arise about democracy, centralism, teaching quality and the role of teachers and other agents taking part in the educational process.

Bibliografia

- APPLE, M.W. *Educación y poder*. Barcelona: Paidós/MEC, 1987.
- AVANCINE, S. “‘Daqui ninguém nos tira’: Mães na gestão colegiada da escola pública”. Dissertação de mestrado, PUC, São Paulo, 1990.
- BALL, S.J. “La gestión como tecnología moral”. In: BALL, S.J. (comp.), *Foucault y la educación. Disciplinas y saber*. Madri: Morata, 1993.
- CAMPOS, R. “A luta dos trabalhadores pela escola”. Dissertação de Mestrado, UFMG-FE, Belo Horizonte, 1985.
- DALE, R. “O Marketing do Mercado Educacional e a Polarização da Educação”. In: GENTILLI, P. (org.), *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 1995.

- EZPELETA, J. "Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica".
In: EZPELETA, J. e FURLÁN, A. (comps.), La gestión pedagógica de la escuela. Santiago, Chile: Unesco/Orealc, 1992.
- FIORI, J.L. "A governabilidade democrática na nova ordem econômica".
Novos Estudos n° 43, São Paulo: Cebrap, 1995.
- FRIGOTTO, G. "Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional". *In: GENTILI, P. (org.), Pedagogia da exclusão.* Petrópolis: Vozes, 1995.
- FURLÁN, A. *et alii.* "La gestión pedagógica. Polémica y casos" . *In: EZPELETA, J. e FURLÁN, A. (comps.), La gestión pedagógica de la escuela.* Santiago, Chile: Unesco/Orealc, 1992.
- MALTA CAMPOS, M. Machado. "Escola e participação popular: A luta por educação elementar em dois bairros de São Paulo". Tese de doutorado, USP-FFLCH, São Paulo, 1983.
- MELO, G. Namo de. *Cidadania e competitividade.* São Paulo: Cortez, 1993.
- MEZOMO, J.C. *Educação e qualidade total. A escola volta às aulas.* Petrópolis: Vozes, 1997.
- PARO, V. *Gestão democrática da escola pública.* São Paulo: Ática, 1997.
- PEREYRA, M. *et alii (comp.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos.* Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.
- SACRISTÁN, J.G. e GOMEZ, A.I. Pérez. *Comprender y transformar la enseñanza.* Madri: Morata, 1994.
- TEDESCO, J.C. *O novo pacto educativo.* São Paulo: Ática, 1998.
- TIRAMONTI, G. "Los imperativos de las políticas educativas de los 90". *In: Propuesta Educativa n° 17.* Buenos Aires: Novidades Educativas, 1997.
- WARDE, M. Jorge. "Considerações sobre a autonomia da escola". Revista *Idéias: O diretor-articulador do projeto de escola.* São Paulo: FDE, 1992.