

Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores

Heloísa Lück

Doutora em Educação pela Columbia University, New York; coordenadora nacional da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Renageste/Consed); diretora do Centro de Desenvolvimento Humano Aplicado (Cedhap/Curitiba).

Este artigo tem por objetivo analisar questões fundamentais e os novos desafios afetos à gestão escolar, em face das novas demandas que a escola enfrenta, no contexto de uma sociedade que se democratiza e se transforma. Muitos destes desafios já se acham reconhecidos conceitualmente embora, em muitos casos, sejam trabalhados apenas genericamente pela comunidade educacional. Sua notoriedade ocorreu principalmente por terem sido propostos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal é o caso da democratização da educação, já anteriormente estabelecida pela Constituição de 1988. No entanto, como sua prática é ainda um livro aberto a experiências consistentes, à construção do conhecimento e à aprendizagem, e dada a sua centralidade para o desenvolvimento de educação de qualidade, trataremos, especialmente, dessas questões. Tendo em vista a complexidade dos processos sociais, suas expressões estão sujeitas a múltiplos significados e interpretações, cabendo, portanto, explorar tantos quantos forem possíveis, de modo a alargar e aprofundar o entendimento das mesmas. Não o devemos fazer, pois, para estabelecer um caráter de comparação excludente ou/e de disputa entre outros significados já expressos, mas para configurar novos desdobramentos sobre as questões. O leitor irá observar em vários artigos apresentados neste *Em Aberto* conceitos como gestão democrática e autonomia da escola, que são aqui também tratados. O objetivo é o de abrir o leque do entendimento sobre essas práticas, ao mesmo tempo que reforçando a análise de certas abordagens. Um novo ângulo, uma ótica diferente, uma variação conceitual ajudam, por certo, a fundamentar melhor a compreensão sobre a realidade e os processos que a constroem.

São objeto deste artigo a mudança de concepção de escola e implicações quanto à gestão, as limitações do modelo estático de escola e de sua direção; a transição de um modelo estático para um paradigma dinâmico; a descentralização, a democratização da gestão escolar e a construção da autonomia da escola, e a formação de gestores escolares.

Mudança de concepção de escola e implicações quanto à sua gestão

Já é lugar comum a afirmação de que vivemos uma época de mudança. Porém, a mudança mais significativa que se pode registrar é a do modo como vemos a realidade e de como dela participamos, estabelecendo sua construção. No geral, em toda a sociedade, observa-se o desenvolvimento da consciência de que o autoritarismo, a centralização, a fragmentação, o conservadorismo e a ótica do dividir para conquistar, do perde-ganha, estão ultrapassados, por conduzirem ao desperdício, ao imobilismo, ao ativismo inconseqüente, à desresponsabilização por atos e seus resultados e, em última instância, à estagnação social e ao fracasso de suas instituições.

Essa mudança de paradigma é marcada por uma forte tendência à adoção de concepções e práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais, com os quais, para determinar as características de produtos e serviços, interagem dirigentes, funcionários e “clientes” ou “usuários”, estabelecendo alianças, redes e parcerias, na busca de soluções de problemas e alargamento de horizontes.

Em meio a essa mudança, não apenas a escola desenvolve essa consciência, como a própria sociedade cobra que o faça. Assim é que a escola se encontra, hoje, no centro de atenções da sociedade. Isto porque se reconhece que a educação, na sociedade globalizada e economia centrada no conhecimento, constitui grande valor estratégico para o desenvolvimento de qualquer sociedade, assim como condição importante para a qualidade de vida das pessoas. Embora esse enfoque não seja plenamente adotado e, quando levado em consideração, seja orientado, ainda, por um velho e já enfraquecido paradigma orientador da cobrança, em vez de participação, ele tem grande impacto sobre o que acontece na escola, que é hoje, mais do que nunca, bombardeada por demandas sociais das mais diversas ordens. Observa-se, também, o interesse de grupos e organizações, no sentido de colaborarem com a escola, constituindo-se essa área, um campo fértil para a realização de parcerias em

prol da educação, para o desenvolvimento da sociedade, e por conseguinte, um grande desafio para os gestores escolares, por exigirem deles novas atenções, conhecimentos e habilidades.

São demandadas mudanças urgentes na escola, a fim de que garanta formação competente de seus alunos, de modo que sejam capazes de enfrentar criativamente, com empreendedorismo e espírito crítico, os problemas cada vez mais complexos da sociedade, conforme indicado na apresentação deste *Em Aberto*. A educação, no contexto escolar, se complexifica e exige esforços redobrados e maior organização do trabalho educacional, assim como participação da comunidade na realização desse empreendimento, a fim de que possa ser efetiva, já que não basta ao estabelecimento de ensino apenas preparar o aluno para níveis mais elevados de escolaridade, uma vez que o que ele precisa é de aprender para compreender a vida, a si mesmo e a sociedade, como condições para ações competentes na prática da cidadania. E o ambiente escolar como um todo deve oferecer-lhe esta experiência.

Educação, portanto, dada sua complexidade e crescente ampliação, já não é vista como responsabilidade exclusiva da escola. A própria sociedade, embora muitas vezes não tenha bem claro de que tipo de educação seus jovens necessitam, já não está mais indiferente ao que ocorre nos estabelecimentos de ensino. Não apenas exige que a escola seja competente e demonstre ao público essa competência, com bons resultados de aprendizagem pelos seus alunos e bom uso de seus recursos, como também começa a se dispor a contribuir para a realização desse processo, assim como a decidir sobre os mesmos. São inúmeros os exemplos de parcerias já existentes no contexto nacional entre organizações não-governamentais e empresas, com a escola, assim como o bom funcionamento de Associações de Pais e Mestres.

Todo esse movimento, alterando o sentido e concepção de educação, de escola e da relação escola/sociedade, tem envolvido um esforço especial de gestão, isto é, de organização da escola, assim como de articulação de seu talento, competência e energia humana, de recursos e processos, com vistas à promoção

de experiências de formação de seus alunos, capazes de transformá-los em cidadãos participativos da sociedade. Trata-se de uma experiência nova, sem parâmetros anteriores para a qual devemos desenvolver sensibilidade, compreensão e habilidades especiais, novos e abertos. Isso porque tudo que dava certo antes está fadado ao fracasso na nova conjuntura (Drucker, 1992).

As limitações do modelo estático de escola e de sua direção

Até bem pouco tempo, o modelo de direção da escola, que se observava como hegemônico, era o de diretor tutelado dos órgãos centrais, sem voz própria, em seu estabelecimento do ensino, para determinar os seus destinos e, em conseqüência, desresponsabilizado dos resultados de suas ações e respectivos resultados. Seu papel, nesse contexto, era o de guardião e gerente de operações estabelecidas em órgãos centrais. Seu trabalho constituía-se, sobretudo, repassar informações, controlar, supervisionar, “dirigir” o fazer escolar, de acordo com as normas propostas pelo sistema de ensino ou pela mantenedora. Era considerado bom diretor quem cumpria essas obrigações plenamente, de modo a garantir que a escola não fugisse ao estabelecido em âmbito central ou em hierarquia superior. Cabe lembrar que esse procedimento era possível, uma vez que a clientela escolar era mais homogênea, ante a elitização da educação, em vista do que, quem não se adequasse ao sistema, era dele banido. A expulsão explícita ou sutil de alunos da escola foi uma prática aceita como natural. O entendimento que sustentava essa homogeneidade era o de que o participante da escola deve estar disposto a aceitar os modelos de organização estabelecidos e a agir de acordo com eles. Portanto, tensões, contradições e conflitos eram eliminados ou abafados. Os elevadíssimos índices de evasão escolar que marcaram a escola brasileira podem ser também explicados por um esforço no sentido de manter a homogeneidade da clientela escolar.

Essa situação está associada ao entendimento limitado de que a escola é responsabilidade do governo, visto este como uma

entidade superior e externa à sociedade, uma supra-entidade, ao mesmo tempo autoritária e paternalista. A leitura, ao pé da letra da determinação constitucional de que educação é *dever* do Estado, é comumente associada a este entendimento. Segundo ela, portanto, educação é apenas *direito* da sociedade. Essa dissociação entre direitos de uns e deveres de outros, ao perpassar a sociedade como um todo, produz na educação, diretores que não lideram, professores que não ensinam, alunos que não aprendem, todos esperando que o “outro” faça alguma coisa, para resolver os problemas ou dificuldades, inclusive os ocupantes de posições no sistema de ensino.

Segundo essa concepção, adotou-se uma fundamentação teórica de caráter mais normativo, determinada pelo princípio de certo-errado, completo-incompleto, perfeito-imperfeito. Adotou-se o método de administração científica, orientado pelos princípios da racionalidade limitada, da linearidade, da influência estabelecida de fora para dentro, do emprego mecanicista de pessoas e recursos para realizar os objetivos organizacionais, da fragmentação e redução dos processos educacionais a tarefas exercidas sem vida e sem espírito – nem mesmo, muitas vezes, o pedagógico, como é o caso de “corrigir provas”, “dar nota”, dentre outros. Também associada a esta concepção é o entendimento de que o importante é fazer o máximo (preocupação com a dimensão quantitativa) e não o de fazer o melhor e o diferente (preocupação qualitativa). Com esse enfoque, administrar corresponderia a comandar e controlar, mediante uma visão objetiva de quem atua sobre a unidade e nela intervém de maneira distanciada, até mesmo para manter essa objetividade e a própria autoridade, centrada na figura do diretor. Cabral Neto e Almeida, em artigo neste *Em Aberto* também analisam esta questão.

Estes são alguns *pressupostos* que emergem desse enfoque sobre a realidade:

– A realidade é regular, estável e permanente, sendo dada em caráter absoluto, em vista do que os sistemas de ensino e as organizações escolares não se diferenciam significativamente entre si, cabendo a todos a mesma forma de atuação em suas comunidades.

– O ambiente de trabalho e comportamento humano são previsíveis, podendo ser, em conseqüência, controláveis por normas e regulamentos, que garantiriam uniformidade de ação.

– Incerteza, ambigüidade, tensão, conflito e crise são encarados como disfunções e como problemas a serem evitados e reprimidos, e não como oportunidades de crescimento e transformação.

– Os sucessos, uma vez alcançados, acumulam-se aos anteriores e mantêm-se por si mesmos, não demandando esforços especiais de manutenção e desenvolvimento.

– A responsabilidade maior do dirigente é a obtenção e a garantia de recursos necessários para o bom funcionamento da unidade, sendo a precariedade de recursos considerada como o maior impedimento à realização do seu trabalho.

– A melhor maneira de administrar é a de fragmentar o trabalho em funções e tarefas que, para serem bem executadas, devem ser atribuídas a diferentes pessoas, que se especializam nelas.

– A objetividade garante bons resultados, sendo a técnica o elemento fundamental para a melhoria do trabalho.

– Estratégias e modelos de administração que deram certo não devem ser mudados, como forma de garantir a continuidade do sucesso.

– Os profissionais e usuários das organizações – como é o caso do professor e dos alunos – são considerados como participantes cativos das mesmas, em vista do que aceitariam facilmente as normas impostas, bastando para isso serem cooptados.

– A contrapartida a essa cooptação é o protecionismo a esses participantes, mediante ações paternalistas e condescendentes.

Mediante a orientação por tais pressupostos, resultou uma hierarquização e verticalização dos sistemas de ensino e das escolas, uma desconsideração aos processos sociais neles vigentes, a burocratização dos processos, a fragmentação de ações e sua individualização e, como conseqüência, a desresponsabilização de pessoas em qualquer nível de ação, pelos resultados finais. A eles está associada a administração por comando e controle, centrada na autoridade e distanciada da

implementação de ações, construindo-se, dessa forma, uma cultura de determinismo e dependência.

Dada, no entanto, a crescente complexidade das organizações e dos processos sociais nelas ocorrentes, caracterizada pela diversificação e pluralidade de interesses que envolvem, e a dinâmica das interações no embate desses interesses, não se pode conceber sejam elas geridas pelo enfoque limitado da administração científica, pelo qual, tanto a organização, como as pessoas atuando em seu interior, eram consideradas como componentes de uma máquina a ser manejada e controlada de fora para dentro. Também segundo esse enfoque, os problemas recorrentes seriam sobretudo encarados como carência de insumos, em desconsideração à falta de orientação de seu processo e dinamização da energia social necessária para promovê-lo.

A transição de um modelo estático para um paradigma dinâmico

Os sistemas educacionais, como um todo, e os estabelecimentos de ensino, como unidades sociais especiais, são organismos vivos e dinâmicos, fazendo parte de um contexto socioeconômico-cultural marcado não só pela pluralidade, como pela controvérsia que vêm, também, a se manifestar na escola; portanto, com tais características devem ser também as escolas entendidas. Ao serem vistas como organizações vivas, caracterizadas por uma rede de relações entre todos os elementos que nelas atuam ou interferem direta ou indiretamente, a sua direção demanda um novo enfoque de organização e é a esta necessidade que a gestão escolar procura responder. Ela abrange, portanto, a dinâmica das interações, em decorrência do que o trabalho, como prática social, passa a ser o enfoque orientador da ação de gestão realizada na organização de ensino.

É possível afirmar que, tendo em vista o momento de transição entre esses dois enfoques, a escola se defronta muitas vezes, ainda, com um sistema contraditório em que as forças de tutela ainda se fazem presentes, ao mesmo tempo em que os espaços de abertura são criados, e a escola é instigada a assumir ações

para as quais ainda não desenvolveu a competência necessária. Portanto, a escola e seus dirigentes se defrontam com a necessidade de desenvolver novos conhecimentos, habilidades e atitudes para o que não dispõem mais de modelos e sim de concepções.

Um novo paradigma emerge e se desenvolve sobre a educação, a escola e sua gestão – como, aliás, em todas as áreas de atuação humana: não existe nada mais forte do que uma idéia cujo tempo chegou, em vista do que se trata de um movimento consistente e sem retorno. E a idéia que perpassa todos os segmentos da sociedade é a que demanda espaços de participação (Lück, 1999) associados aos quais estão, inevitavelmente, os esforços de responsabilidade. Há de se dar conta, no contexto da escola, da multiculturalidade de nossa sociedade, da importância e riqueza dessa diversidade, associados à emergência do poder local e reivindicação de esforços de participação.

Em decorrência da situação exposta, muda a fundamentação teórico-metodológica necessária para a orientação e compreensão do trabalho da direção da escola, que passa a ser entendido como um processo de equipe, associado a uma ampla demanda social por participação.

Esse paradigma é marcado, sobretudo, por uma mudança de consciência a respeito da realidade e da relação das pessoas na mesma – se assim não fosse, seria apenas uma mudança de modelos. Essa mudança de consciência está associada à substituição do enfoque de administração, pelo de gestão. Cabe ressaltar que não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual. Portanto, sua prática é promotora de transformações de relações de poder, de práticas e da organização escolar em si, e não de inovações, como costumava acontecer com a administração científica.

Esse novo paradigma é fundamentado pelos seguintes pressupostos:

– A realidade é global, sendo que tudo está relacionado a tudo, direta ou indiretamente, estabelecendo uma rede de fatos, circunstâncias e situações, intimamente interligadas.

– A realidade é dinâmica, sendo construída socialmente, pela forma como as pessoas pensam, agem e interagem.

– O ambiente social e comportamento humano são dinâmicos e por isso imprevisíveis, podendo ser coordenados e orientados e não plenamente controlados. O controle cerceia, a orientação impulsiona.

– Incerteza, ambigüidade, contradições, tensão, conflito e crise são vistos como elementos naturais de qualquer processo social e como condições e oportunidades de crescimento e transformação.

– A busca de realização e sucesso corresponde a um processo e não a uma meta. Não tem limites e gera novos sucessos e realizações que devem, no entanto, ser continuamente buscados pela ação empreendedora.

– A responsabilidade maior do dirigente é a articulação sinérgica do talento, competência e energia humana, pela mobilização contínua para promover uma cultura organizacional orientada para resultados e desenvolvimento.

– Boas experiências realizadas em outros contextos servem apenas como referência e não como modelos, não podendo ser transferidas, tendo em vista a peculiaridade de cada ambiente organizacional.

– As organizações têm vida, desenvolvendo e realizando seus objetivos, apenas mediante a participação conjunta de seus profissionais e usuários, de modo sinérgico.

– A melhor maneira de realizar a gestão de uma organização é a de estabelecer a sinergia, mediante a formação de equipe atuante, levando em consideração o seu ambiente cultural.

– O talento e energia humanos associados são os melhores e mais poderosos recursos para mover uma organização e transformá-la.

A partir de tais pressupostos, emerge o entendimento de que professores, equipe técnico-pedagógica, funcionários, alunos, pais, comunidade, todos, não apenas fazem parte do ambiente cultural, mas o formam e constroem, pelo seu modo de agir, em

vista do que, de sua interação dependem a identidade da escola na comunidade, o seu papel na mesma e os seus resultados. A mudança de consciência implica o reconhecimento desse fator pelos participantes do processo escolar, de sua compreensão ao seu papel em relação ao todo, uma vez que, como lembra Peter Senge (1993, p. 29), “quando os membros de uma organização concentram-se apenas em sua função, eles não se sentem responsáveis pelos resultados”. E essa percepção setorizada tem sido a responsável pelo fracionamento e dissociação das ações escolares e conseqüente diluição do seu trabalho e dos seus efeitos. Todos estão lembrados dos esforços despendidos por inúmeros sistemas de ensino, no sentido de definir e delimitar papéis e funções de profissionais da escola, em vez de descrever suas responsabilidades por resultados.

Segundo este novo paradigma, entende-se que os problemas são globais e complexos, em vista do que ações locais e tópicas, em desconsideração ao conjunto de que fazem parte, são ações inseqüentes, no sentido de transformar a escola e mover sua prática social voltada para o desenvolvimento. Em decorrência, a qualidade da educação não poderia mais ser promovida pelo enfoque administrativo, pelo qual se garantiriam recursos e se promoveriam ações concentradas em determinados focos prioritários e isolados, na expectativa de que viessem a repercutir no conjunto. Portanto, tal entendimento implicaria a realização de ações conjuntas, para as quais todos os participantes do contexto escolar deveriam concorrer (Lück, 1996).

Em acordo com esses pressupostos, um diretor de escola é um gestor da dinâmica social, um mobilizador e orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar-lhe unidade e consistência, na construção do ambiente educacional e promoção segura da formação de seus alunos. Para tanto, em seu trabalho, presta atenção a cada evento, circunstância e ato, como parte de um conjunto de eventos, circunstâncias e atos, considerando-os globalmente, de modo interativo e dinâmico. Tal atitude garante a possibilidade de que “pense grande e aja no pequeno” (Klink, 1993), isto é, que em suas ações localizadas tenha em mente o

conjunto todo da escola e seu papel educacional, não apenas imediato, mas de repercussão no futuro, em acordo com visão estratégica e com amplas políticas educacionais. Implica ter uma visão da escola inserida em sua comunidade, a médio e longo prazo, com horizontes largos.

É no contexto desse entendimento, que emerge o conceito de gestão escolar, que ultrapassa o de administração escolar, por abranger uma série de concepções não abarcadas por este outro, podendo-se citar a democratização do processo de construção social da escola e realização de seu trabalho, mediante a organização de seu projeto político-pedagógico, o compartilhamento do poder realizado pela tomada de decisões de forma coletiva, a compreensão da questão dinâmica e conflitiva e contraditória das relações interpessoais da organização, o entendimento dessa organização como uma entidade viva e dinâmica, demandando uma atuação especial de liderança e articulação, a compreensão de que a mudança de processos educacionais envolve mudanças nas relações sociais praticadas na escola e nos sistemas de ensino.

É a partir dessas questões que conceitos como descentralização, democratização e autonomia da escola se tornam não apenas importantes, mas imprescindíveis. Cabe, portanto, estudá-los e compreendê-los. No artigo de Cabral Neto e Almeida, neste *Em Aberto*, a questão da descentralização é analisada no contexto de reforma do Estado, assim como em sua aplicação no Rio Grande do Norte. O que se apresenta a seguir é, portanto, um outro desdobramento sobre a questão.

A descentralização, a democratização da gestão escolar e a construção da sua autonomia da escola

Como paradigma, é uma visão de mundo que permeia todas as dimensões da ação humana, não se circunscreve a esta ou àquela área, a este ou àquele nível de operação. A realidade atua como um conjunto de peças de dominó colocadas em pé, lado a

lado: ao se empurrar uma, todas as demais irão caindo subsequente-mente. Essa situação ilustra a compreensão da realidade como um sistema, daí por que todos os conceitos seriam inter-relaciona-dos. Mais do que isso ocorre, uma vez que um conceito está, de fato, inserido no outro.

Muito embora as concepções de descentralização, de-mocratização da gestão escolar e autonomia da escola sejam parte de um mesmo corolário, encontramos certos sistemas que buscam o desenvolvimento da democratização da gestão escolar, sem pensar na autonomia do estabelecimento de ensino e sem descentralizar poder para a mesma. Ou que pensam em construir sua autonomia, sem agir no sentido de criar mecanismos sólidos de sua democrati-zação, em vista do que, paradoxalmente, se pode criar a autonomia do autoritarismo local. Por outro lado, ainda, observa-se o esforço de alguns sistemas de ensino, no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, de modo centralizado, o que implica uma contradição paradigmática muito comum, que faz com que os esforços se anulem. Isso porque é comum a prática de se incentivar a promoção de mudanças de cima para baixo, na hierar-quia funcional, de modo que a mudança pretendida é proposta para a escola, não sendo absorvida e praticada por quem a propõe. Em vista disso, sendo implantada linearmente e contrariamente ao seu espírito e propósitos estabelecidos (Lück, 1985).

Em conseqüência, é possível identificar certa diversi-dade de orientações e expressões que manifestam graus de intensi-dade diferentes em relação ao seguimento dos paradigmas. Isso porque o grau de maturidade de diferentes grupos e segmentos varia. É em função disso que podemos afirmar que vivemos em uma condição de transição entre um paradigma e outro, de que resul-tam algumas tensões e contradições próprias do processo.

O processo de descentralização

Por que hoje há tendência à descentralização? Confor-me Ana Luiza Machado (1999, p. 86),

é porque o mundo passa por mudanças muito rápidas. Na verdade, a globalização coloca cada dia um dado novo, cada dia, uma coisa nova. Há necessidade de adaptação e de ces-sante revisão do que está acontecendo. Então, isso gera a necessidade de que o poder decisório esteja exatamente onde a coisa acontece. Porque, até que ele chegue aonde é neces-sário, já houve a mudança, as coisas estão diferentes, e aí aquela decisão já não tem mais sentido.

O movimento de descentralização em educação é in-ternacional (Bullock, Thomas, 1997; Fiske, 1996a, 1996b) e está relacionado com o entendimento de que apenas localmente é pos-sível promover a gestão da escola e do processo educacional pelo qual é responsável, tendo em vista que, sendo a escola uma organi-zação social e o processo educacional que promove, altamente di-nâmico, qualquer esforço centralizado e distante estaria fadado ao fracasso, como de fato, tem-se verificado. Também, é sobretudo como reconhecimento da força dos movimentos democráticos, como con-dição de transformação e desenvolvimento social.

É preciso reconhecer que a descentralização tem sido praticada tendo como pano de fundo não apenas essa perspecti-va de democratização da sociedade, mas também a de promover melhor gestão de processos e recursos e, ainda, como condição de aliviar os organismos centrais que se tornam sobrecarregados com o crescimento exponencial do sistema educativo e a com-plexidade das situações geradas, que inviabilizam o controle cen-tral (Barroso, 1997).

Quando se observa que alguns sistemas de ensino des-centralizam, centralizando, isto é, dando um espaço com uma mão, ao mesmo tempo que tirando outro espaço, com outra, pode-se con-cluir que o princípio que adotam não é o da democratização, mas o de maior racionalidade no emprego de recursos e o de busca de maior rapidez na solução dos problemas. Nesse caso, não se pre-tende o estabelecimento de mudanças significativas nas relações entre sistema e escola, escola e comunidade, dirigentes e professo-

res, professores e alunos – mudanças estas que deveriam estar voltadas para o compartilhamento de decisões (Fiske, 1996a). Nesse caso, pretende-se, tão-somente, estabelecer maior controle sobre a escola, ao mesmo tempo sobrecarregando-a com mais trabalho e maior responsabilidade.

Coordenadores estaduais da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional, do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Renageste/Consed), reunidos em Brasília, em setembro de 1997, identificaram que, para ser plena, a democratização da escola deveria passar pela democratização da educação, isto é, do sistema de ensino como um todo, envolvendo os níveis superiores de gestão, que deveriam, também, sofrer o processo de gestão democrática, mediante a participação da comunidade e de representantes das escolas na determinação das decisões que são tomadas nesse âmbito. Somente mediante uma tal prática é que seria possível realizar a verdadeira descentralização proposta. Em pesquisa realizada no Paraná, sobre a implantação de políticas educacionais e implicações quanto a sua gestão (Lück, Schneckenberg, Durli, 1999) foi identificado o anseio de diferentes grupos de interesse, na determinação dessas políticas, e a sua frustração por falta desse espaço. Essa prática implica redefinição dos papéis do Estado, em associação com os da escola e da comunidade, em relação a esta instituição e seu trabalho educacional, mediante o estabelecimento do princípio de coresponsabilidade pelo mesmo. Essa redefinição seria acompanhada de um movimento de desburocratização, uma vez que a existência ou fortalecimento da burocracia estão associados à centralização.

De qualquer modo, esse processo, como todo movimento social, é sujeito a contradições. A contradição evidenciada na educação brasileira não invalida, portanto, o movimento, apenas registra um aspecto natural do mesmo. Conforme indicado por Bullock e Thomas (1997), em seu estudo sobre descentralização, esta se processa simultaneamente com um movimento de centralização, isto é, enquanto se descentralizam certas coisas, centralizam-se outras. É importante registrar que o que comumente se descentralizam são recursos e espaços para a tomada de decisão, mas que, como a cultu-

ra escolar não está criada e estabelecida para fazê-lo, adequadamente, centralizam-se ações no sentido de criar mecanismos de influência sobre a escola para fazê-lo e prestar contas do processo. Barroso (1997, p. 11) afirmou que “O Estado devolve (para as escolas) as táticas, mas conserva as estratégias, ao mesmo tempo que substitui um controle direto, centrado no respeito das normas e dos regulamentos, por um controle remoto, baseado nos resultados.”

A descentralização da educação é, por certo, um processo extremamente complexo e, quando se considera o caso do Brasil, a questão se complexifica ainda mais, por tratar-se de um País continente, com diversidades regionais muito grandes, com distâncias imensas que caracterizam, também, grande dificuldade de comunicação, apesar de vivermos na era da comunicação mundial em tempo real. Em vista disso, só se pode pensá-la em termos graduais e processuais, mediante conquistas sucessivas. Cabe aqui aplicar os princípios da participação propostos por Pedro Demo (1988), no sentido de que participação é conquista.

Desse modo, “a descentralização educacional não é um processo homogêneo e praticado com uma única direção. Ela responde à lógica da organização federativa” (Parente, Lück, 1999, p. 7). Como se trata de um processo que se refere à transferência de competências para outros níveis de governo e de gestão, do poder de decisão sobre os seus próprios processos sociais e os recursos necessários para sua efetivação, implica existência ou construção de competência para tanto, daí porque a impossibilidade da homogeneidade apontada. O nível de maturidade associada à competência dos grupos sociais é fator substancial na determinação da amplitude do processo.

É em decorrência de tal situação que, em muitos casos, pratica-se muito mais a desconcentração, do que propriamente a descentralização, isto é, realiza-se a delegação regulamentada da autoridade, tutelada ainda pelo poder central, mediante o estabelecimento de diretrizes e normas centrais, controle na prestação de contas e a subordinação administrativa das unidades escolares aos poderes centrais, em vez de delegação de poderes de auto-gestão e

autodeterminação na gestão dos processos necessários para a realização das políticas educacionais. Segundo Florestal e Cooper (1997, p. 32), “desconcentração é ato de conferir autoridade a um agente situado em um nível inferior na mesma hierarquia e localizado mais próximo dos usuários do serviço, com o entendimento de que esses agentes mantêm-se sob o controle hierárquico do governo central.” Nesse caso, não ocorrem a reorganização e redefinição funcional do aparelho de Estado, conforme indicado por Barroso (1997), nem a delegação de poderes de autogestão e autodeterminação, na gestão dos processos necessários para realização das políticas educacionais – estas, determinadas no centro, mas mesmo assim, ouvindo a sociedade e com participação de seus vários segmentos.

A desconcentração, pois, parece ser mais o caso praticado no Brasil, em nome da descentralização, estando, no entanto, esse movimento se conduzindo para uma descentralização mais plena.

Conforme, ainda, apontado por Parente e Lück (1999, p. 13),

o que vem ocorrendo na prática educacional brasileira (...) é o deslocamento do processo decisório, do centro do sistema, para os níveis executivos mais próximos aos seus usuários, ou seja, a descentralização do governo federal para as instâncias subnacionais, onde a União deixa de executar diretamente programas educacionais e estabelece e reforça suas relações com os Estados e os municípios, chegando até ao âmbito da unidade escolar. Da mesma forma, os sistemas estaduais vêm adotando política similar, ou seja, transferem recursos e responsabilidades com a oferta de serviços educacionais, tanto para o município, quanto diretamente para a escola

A municipalização do ensino e a escolarização da merenda são práticas bem-sucedidas, nesse sentido.

A descentralização é, pois, um processo que se delinea, à medida que vai sendo praticado, constituindo, portanto, uma

ação dinâmica de implantação de política social, visando estabelecer, conforme indicado por Malpica (1994), mudanças nas relações entre o sistema central, pela redistribuição de poder, passando, em conseqüência, as ações centrais, de comando e controle, para coordenação e orientação (descentralização política); pela abertura à autodeterminação no estabelecimento de processos e mecanismos de gestão do cotidiano escolar, de seus recursos e de suas relações com a comunidade (gestão administrativa e financeira). Ainda, conforme apontado por Parente e Lück (1999), conduz a escola à construção de sua identidade institucional, constituída pela formação da capacidade organizacional para elaborar seu projeto educacional (descentralização pedagógica), mediante a gestão compartilhada e a gestão direta de recursos necessários à manutenção do ensino. Portanto, construindo sua autonomia.

A autonomia da escola

Em associação à descentralização, a autonomia da escola é dos conceitos mais mencionados nos programas de gestão promovidos pelos sistemas estaduais de ensino, como também em programas do Ministério de Educação, uma vez que neles está presente, como condição para realizar o princípio constitucional de democratização da gestão escolar. Isto porque a autonomia de gestão da escola, a existência de recursos sob controle local, junto com a liderança pelo diretor e participação da comunidade, são considerados os quatro pilares sobre os quais se assentam a eficácia escolar.

O conceito de autonomia da escola está relacionado com tendências mundiais de globalização e mudança de paradigma que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações dela decorrentes. Descentralização do poder, democratização do ensino, instituição de parcerias, flexibilização de experiências, mobilização social pela educação, sistema de cooperativas, interdisciplinaridade na solução de problemas são estes alguns dos conceitos relacionados com essa mudança. Entende-se, nesse conjunto de concepções, como fundamental, a mobilização de

massa crítica para se promover a transformação e sedimentação de novos referenciais de gestão educacional para que a escola e os sistemas educacionais atendam às novas necessidades de formação social a que a escola deve responder, conforme anteriormente apontado.

A autonomia é uma necessidade, quando a sociedade pressiona as instituições para que realizem mudanças urgentes e consistentes, para que respondam com eficácia e rapidamente às necessidades locais e da sociedade globalizada, em vista do que, aqueles responsáveis pelas ações devem tomar decisões rápidas, de modo que as mudanças ocorram no momento certo, a fim de não se perder o *momentum* de transformação e da realização de objetivos. E esse *momentum* é sobretudo dependente de comprometimento coletivo.

É necessário, no entanto, que se reflita sobre o conceito de autonomia escolar e se explore o seu significado e suas repercussões, uma vez que concepções conflitantes estão sendo expressas, gerando desentendimento e confusão sobre a questão, que, na prática, promovem desarticulação de ações e de propósitos. As duas situações abaixo registradas apontam esse fato.

De um lado, observa-se que, em muitos programas de sistemas educacionais, a autonomia é entendida como o resultado de transferência financeira. Conforme se pronunciou um dirigente educacional, dando notoriedade a essa proposta: “A autonomia é financeira, ou não existe”. Porém, transferência de recursos por si não garante autonomia, uma vez que esta, como processo complexo, depende de uma série de características, e está relacionada com outras áreas como se verá mais adiante. Por outro lado, para muitos diretores, a autonomia é a capacidade de agir independentemente do sistema. A expressão desse entendimento foi observada pela autora em ocasiões diversas em que diretores escolares negavam a autoridade de seu secretário de Educação sobre várias questões, como por exemplo, de solicitar a prestação de contas de resultados de certas ações ou do direito de convocá-los para uma reunião na Secretaria de Educação – iriam consultar as bases para decidir se deveriam ou não comparecer.

Por parte dos sistemas educacionais, os mesmos órgãos que preconizam a autonomia da escola, decretando a eleição do diretor da escola, concedendo as verbas para a autogestão escolar, cerceiam a prática dessa autonomia com normas e regulamentos frequentes sobre operações e não sobre os princípios da qualidade do ensino e seus resultados. O hábito da interferência no cotidiano da escola e do controle sobre a mesma continua vigendo. Em muitos casos, a interferência operacional do sistema sobre a escola é tanta que inviabiliza a sua orientação para implementar seu próprio projeto político-pedagógico, o qual é abandonado, na expectativa das determinações superiores. Por vezes, até mesmo, chegam à escola, de diferentes áreas de ação da Secretaria de Educação, comunicações e demandas conflitantes que confundem e desestimulam a realização de seu projeto de desenvolvimento, promovendo, dessa forma, a imobilização da escola. Tais situações indicam a falta de entendimento do que é autonomia e das implicações para sua realização como uma política do sistema.

O que é a autonomia? Qual o seu âmbito e abrangência? Corresponderia ao total e absoluto desligamento de um poder central? Vamos examinar essa questão.

Por certo, trata-se a autonomia de um conceito complexo, com múltiplas nuances e significados, tantos quantos esforços existem para expressá-la na realidade escolar. Algumas vezes, porém, ela é muito mais uma prática de discurso do que uma expressão concreta em ações objetivas: em outras, representa o discurso utilizado para justificar práticas individualistas e dissociadas do contexto. Mas é fundamental que se desenvolva um entendimento comum sobre o mesmo, uma vez que, a partir dele, são organizados programas de ação que influenciam, explicam e legitimam ações de repercussão social muito grande.

O verbete *autonomia*, conforme propõe o *Dicionário Básico da Língua Portuguesa* (Ferreira, 1995), é “a capacidade de resolver seus próprios problemas”. Tal conceito apresenta uma série de implicações, sendo a mais forte, a de que quem resolve seus próprios problemas não necessita de outrem para ajudá-lo a fazê-

lo. Corresponde, portanto, esse significado, a uma autonomia plena e total desligamento de outros setores. Nesse caso, a escola não necessitaria do governo, nem da comunidade para realizar seu trabalho: seria auto-suficiente. Ora, tal condição é inadequada, em todos os seus aspectos. A escola é uma organização social, instituída pela sociedade e organizada para prestar-lhe um serviço que deve ser, portanto, coordenado e orientado por organismos sociais que detêm esse estatuto, ao mesmo tempo em que se articula com sua comunidade local, de modo a desempenhar sua missão adequadamente. Possivelmente em decorrência desse entendimento é que se receia, na escola, que a sua autonomia venha a resultar em seu abandono pelo governo central.

Poder-se-ia afirmar, portanto, que a escola se situa entre dois contextos de articulação: um central e outro local, sendo interdependente em relação a ambos. Tanto em relação à sua instituição, como ao funcionamento e aos resultados de seu trabalho, a escola, mesmo a de caráter privado, deve à sociedade ampla, representada pelo governo, e a local, representada pela comunidade, prestar contas de sua responsabilidade (definida aliás, socialmente), como deles receber orientações e, no caso da escola pública, recursos compatíveis com suas necessidades de bom funcionamento. Portanto, a escola existe e vive em condição de interdependência com os organismos centrais e locais, necessitando articular-se com os mesmos para garantir sua própria identidade social. No entrejogo desses âmbitos é que a escola constrói a sua autonomia, sendo esta caracterizada, portanto, pela fluidez, em acordo com as tendências e forças do momento.

Como um conceito que explica situações complexas e de múltiplas facetas, autonomia não pode ser explicada simplesmente pelo senso comum do dicionário. Precisa ser articulado de modo especial, para explicar um processo que se pretende construir na escola. Conceituar e explicar os múltiplos e complexos desdobramentos de seu significado implica, pois, delinear o que se pretende promover e se promove na escola, que identidade essa instituição constrói e pretende construir, que tipo de relação existe entre a mes-

ma, sua comunidade e os órgãos centrais. Os desdobramentos políticos e sociológicos do conceito são, portanto, múltiplos.

Estabelece-se, neste documento, que autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino. Autonomia é a característica de um processo de gestão participativa que se expressa, quando se assume com competência a responsabilidade social de promover a formação de jovens adequada às demandas de uma sociedade democrática em desenvolvimento, mediante aprendizagens significativas. Trata-se de um conceito que se realiza dinamicamente, num *continuum* fluido, conforme as manifestações de participação local, no entrecchoque com a determinação externa. O mesmo abrange a mudança de um princípio de uniformidade, ditada por regras e regulamentos, para o princípio de unidade, orientada por princípios e diretrizes.

A autonomia não se resume, portanto, à questão financeira, nem é mais significativa nessa dimensão, e sim na política, isto é, no que se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas e usar o talento e a competência coletivamente organizada e articulada, para a resolução dos problemas e desafios educacionais, assumindo a responsabilidade pelos resultados dessas ações, vale dizer, apropriando-se de seu significado e de sua autoria. Portanto, a descentralização é um meio e não um fim, na construção da autonomia, assim como esta é, também, um meio para a formação democrática dos alunos.

Sustenta esse posicionamento a compreensão de que todos os problemas relacionados com a educação são problemas de coletividade, não são problemas exclusivamente de governo. Em conseqüência, as soluções para os mesmos devem ser buscadas em conjunto, levando em conta a reflexão coletiva sobre a realidade e a necessidade de negociação e o convencimento local para sua efetivação, o que só pode ser praticado, mediante o espaço de autonomia. Cabe lembrar aqui, que tomada de decisão, antes e acima

de tudo, corresponde ao estabelecimento de um firme e resolutivo compromisso de ação, sem o qual o que se necessita e espera-se, não se converte em realidade; não é, portanto, uma formalização de intenções ou de expectativas (Lück, 1999). Vale dizer que, associada a essa tomada de decisão, devem estar presentes o empreendedorismo e a proatividade, uma vez que na sua ausência nada se realiza.

Para a prática da autonomia escolar, alguns mecanismos são explicitados: existência de estrutura de gestão colegiada, que garante a gestão compartilhada; a eleição de diretores e a ação em torno de um projeto político-pedagógico.

Quanto à estrutura de gestão colegiada, o próprio Ministério da Educação (MEC) orientou a organização dessas estruturas, com o objetivo de sistematizar e ordenar a formação desses mecanismos de gestão, denominando-os genericamente como Unidade Executora, cuja responsabilidade precípua seria a de receber, executar e gerir recursos financeiros da unidade escolar:

A Unidade Executora é uma denominação genérica, adotada para referir-se às diversas nomenclaturas, encontradas em todo território nacional para designar entidade de direito privado, sem fins lucrativos, vinculados à escola, tendo como objetivo a gestão dos recursos financeiros, transferidos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Não importa qual a denominação que a unidade escolar e a comunidade escolham para a Unidade Executora, seja ela Associação, Caixa Escolar, Círculo de Pais e outras. O princípio básico é a busca da promoção da autonomia da escola e participação da comunidade, em todas as suas dimensões: pedagógica, administrativa e financeira (Brasil, 1997).

Mediante a existência dessa unidade, a escola estaria apta a receber, diretamente do MEC, recursos financeiros para suas necessidades cotidianas. Também muitos Estados repassam recursos diretamente para suas escolas. O Estado de Tocantins criou o

Programa Escola Autônoma, pelo qual a Secretaria de Educação repassa mensalmente, via convênio com as associações de apoio às escolas públicas, com as cooperativas educacionais e com as entidades filantrópicas e religiosas, recursos financeiros para a aquisição de materiais, equipamentos e para a manutenção do ensino, de forma geral. O critério para o valor dos repasses tem como base o número de alunos matriculados e que freqüentam cada unidade escolar (Gestão em Rede, 1999). Observa-se, nessas iniciativas, a acentuação à dimensão financeira para promover a autonomia, e não a mudança das relações recíprocas, de modo a construir a mutualidade de compromissos. O artigo de Parente e Lück, neste *Em Aberto* analisa a distribuição dessas estruturas de gestão colegiada no contexto nacional.

A respeito dos mecanismos de eleição de diretor, o movimento de descentralização e construção da autonomia da escola passou, no Brasil, pela adoção de mecanismos diferenciados de provimento do cargo de diretor da escola, em contrapartida à prática tradicional de indicação por políticos, filtrada e referendada pelos órgãos centrais. Assim é que

a escolha do diretor escolar, pela via da eleição direta e com a participação da comunidade, vem se constituindo e ampliando-se como mecanismo de seleção diretamente ligado à democratização da educação e da escola pública, visando assegurar, também, a participação das famílias no processo de gestão da educação de seus filhos (Parente, Lück, 1999, p. 37).

Essa eleição teve início no Estado do Paraná, em 1984, sendo praticada em 17 Estados brasileiros. Não há, no entanto, resultados gerais e consistentes que demonstrem a efetividade desse mecanismo na prática efetiva de gestão democrática, tendo sido até mesmo identificada a intensificação do autoritarismo da gestão escolar por diretores eleitos, em certos casos. Cabe lembrar que não é a eleição em si que democratiza, mas sim o que ela representaria

como parte de um processo participativo global, do qual ela seria apenas um momento significativo. Ao se promover a eleição de dirigentes, estar-se-ia delineando uma proposta de escola, de estilo de gestão e firmando compromissos coletivos para levá-los a efeito. Esse entendimento, no entanto, não se tem manifestado no conjunto das escolas, como em geral não se manifesta em nossa prática de escolha de nossos dirigentes e legisladores: os elegemos e nos descompromissamos de qualquer participação, mesmo a de acompanhamento das ações necessárias que tomem para pôr em prática essa política.

Conforme analisado por Paro (1996, p. 130),

a aspiração de que com a introdução da eleição, as relações na escola se dariam de forma harmoniosa e de que as práticas clientelistas desapareceriam, mostrou-se ingênua e irrealista, posto que a eleição de diretores, como todo instrumento de democracia, não garante o desaparecimento de conflitos. Constitui apenas uma forma de permitir que eles venham à tona e estejam ao alcance da ação de pessoas e grupos para resolvê-los.

Trata-se, portanto, de uma área de atuação sobre a qual muito temos a aprender: como eleger o melhor e mais competente profissional disponível para o cargo, como superar os interesses individuais e de grupos isolados, na busca do bem social e da qualidade da educação, como manter o compromisso coletivo e a mobilização social em torno da escola, para além da ocasião das eleições.

A decisão pelo judiciário, de apontar a inconstitucionalidade da realização de eleição para o provimento do cargo de diretores de escola, tem promovido uma retração na expansão dessa prática (Paro, 1996) e fortalecido uma tendência de, sem perder de vista os esforços pela democratização da escola e de sua gestão, promover critérios de seleção de diretores que passem pela demonstração de competências para o exercício desse trabalho (critérios técnicos). Este é o caso de sete Estados brasileiros, onde são

realizados concursos, provas, exames de competência profissional, associados ou não, à participação em cursos de capacitação. A adoção desses critérios, que não são incompatíveis com a eleição, estaria de acordo com a necessidade de a escola, para se tornar efetivamente autônoma, ser dirigida com competência e demonstrar sua efetividade. É necessário, portanto, cuidar para que não se perca, com essa medida, o movimento de mobilização em torno da escola, que se desenvolve, ainda que de forma incipiente.

Muitas escolas elegeram seus diretores, receberam dinheiro para cobrir seus gastos cotidianos e, nem por isso, tornaram-se autônomas. Tais mecanismos não são, portanto, em si, garantias de prática autônoma, conforme anteriormente já apontado. Para tanto, é necessário vontade política das bases em assumir, com competência, as responsabilidades correspondentes. Muitas escolas se queixam de não terem espaço ou não se considerarem à vontade para tomarem decisões e agirem autonomamente para resolver seus problemas. No entanto, buscam normas e regulamentos da hierarquia superior para realizar, com maior segurança, o trabalho de gestão. É importante ressaltar que autonomia não se constrói com normas e regulamentos e sim com princípios e estratégias, que estabelecem uma concepção e uma direção que delimitam e qualificam as ações, ficando as operações e procedimentos abertos às circunstâncias específicas do momento e do contexto. Quando tudo deve ser regulado e normatizado, cerceia-se o espaço da iniciativa, da criatividade, do discernimento necessários para o atendimento da dinâmica social que o processo educacional envolve, o que demanda, por sua vez, abertura ao novo, ao inesperado, até mesmo ao risco. Não há modelos para o exercício da autonomia, em vista do que, em cada escola e em cada momento de sua história, ela se expressa de uma forma. Trata-se, pois, de um movimento, de um processo, cabendo aqui lembrar, como imagem, a representação do poeta espanhol Antonio Machado: “Caminhante, não há caminho, faz-se caminho ao caminhar”.

Também no contexto da escola aparece a contradição natural em todo processo social: de um lado, o desejo de ser autô-

noma, a necessidade de assumir seus próprios destinos e responsabilidades sobre seus atos, o reconhecimento da importância de abrir a escola para a comunidade, e de outro lado, o receio de assumir responsabilidades e o medo de que o Estado a deixe sozinha e o temor de perder o controle sobre seu processo.

A prática da autonomia demanda, por parte dos gestores da escola e de sua comunidade, assim como dos responsáveis e agentes do sistema de ensino, um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorializados, em nome de um valor maior, que é a educação de qualidade para os alunos. Tal prática é o antídoto para vencer os medos e receios. E as escolas e os sistemas que se iniciam nesse processo tomam iniciativas e constroem sua autonomia, dessa forma, construindo sua credibilidade e desenvolvendo sua competência pedagógica e social.

O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, instituído em 1998 pelo Consed, identificou, dentre os seus 98 casos premiados nesse primeiro ano do Prêmio, esforços realizados no sentido de, pela gestão compartilhada, pela busca criativa de resolução de problemas e realização dos propósitos educacionais da escola, pelo desenvolvimento do seu projeto pedagógico, em parceria com a comunidade, que a construção da autonomia escolar seja um processo em franco desenvolvimento nas escolas brasileiras e que a qualidade do ensino esteja em íntima relação com esse processo. A continuidade do Prêmio, centrado na gestão democrática, promoverá, concomitantemente, a estimulação a essa prática, assim como o seu registro e a sua divulgação.

O que não é a autonomia

Como um conceito complexo, a autonomia demanda, conforme anteriormente indicado, um conjunto de fatores concomitantes para que seja caracterizada como um movimento dirigido para a tomada de decisão e assunção de responsabilidades pela escola e sua comunidade. Por conseguinte, esforços no

sentido de realizar um aspecto e não outro deixam de caracterizar um movimento dirigido à construção da autonomia escolar. Por exemplo, não é construção da autonomia, quando são considerados isoladamente:

- a transferência de responsabilidade do sistema de ensino para a escola, o que corresponderia à desresponsabilização do sistema quanto aos destinos da escola e suas condições de atuação;
- a pulverização do sistema de ensino, pela crescente diferenciação entre as escolas, em decorrência de sua ação autônoma, o que inviabilizaria a unidade do sistema e, portanto, o princípio de equidade, que o sistema deve promover;
- a transferência de recursos financeiros e cobrança de sua aplicação, sem transformação das relações de poder e criação de práticas participativas bidirecionais;
- a eleição de diretores, sem comprometimento coletivo da comunidade escolar com a implementação de um projeto político pedagógico;
- o aligeiramento, diluição e enfraquecimento das responsabilidades e papel do Estado na educação, em vez de sua redefinição e fortalecimento.

Por outro lado, cabe ressaltar que, sem responsabilização, instala-se a anarquia em nome da autonomia. A sua construção pressupõe a obediência e o seguimento a políticas nacionais, estaduais e locais de desenvolvimento da educação, a fim de que se possa estabelecer unidade e direção coordenada nos respectivos sistemas.

Dimensões da autonomia

A autonomia tem várias dimensões, podendo-se evidenciar, de modo especial, a financeira, a política, a administrativa e a pedagógica. Trata-se de quatro eixos que devem ser desenvolvidos concomitantemente, de modo interdependente e a se reforçam reciprocamente. Essa autonomia se constrói com autoridade, isto é, com o sentido de autoria competente. Trata-se de uma auto-

ridade intelectual (conceitual e técnica), política (capacidade de repartir poder), social (capacidade de liderar) e técnica (capacidade de produzir resultados e monitorá-los). Assim como uma cadeira de quatro pernas, sem um delas perderia sua função, do mesmo modo, a falta de equilíbrio no desenvolvimento desses quatro eixos desarticulava o desenvolvimento da autonomia da escola, prejudicando a realização de sua função.

Características da construção da autonomia

A efetivação da autonomia escolar está associada a uma série de características, umas ocorrendo como desdobramento de outras, tal como num mosaico que só faz sentido visto pelo conjunto. Dentre essas características ressaltam, como significativas em seu processo, as seguintes:

Autonomia é construção

A autonomia é um processo que se constrói no dia-a-dia, mediante ação coletiva competente e responsável, realizada mediante a superação de naturais ambigüidades, contradições e conflitos. Para orientá-la, portanto, bastam diretrizes, princípios e estratégias, sendo normas e regulamentos inócuos e até mesmo contraproducentes, uma vez que limitam a participação e a criatividade necessárias para a construção social. Trata-se de uma construção processual, sem planta pré-traçada.

Autonomia é ampliação das bases do processo decisório

Ao se construir a autonomia da escola, amplia-se, até mesmo para fora do estabelecimento de ensino, o poder de decisão sobre o seu trabalho. Esse processo de decisão torna-se, desse modo, mais amplo e complexo, por levar em consideração múltiplos as-

pectos que constituem o tecido social, e por articular diversos grupos de interesse. Não consiste na divisão limitada de poder e sim na expansão do mesmo, tal como ocorre nas células.

Autonomia é um processo de mão dupla e de interdependência

Não se constrói a autonomia da escola senão mediante um entendimento recíproco entre dirigentes do sistema e dirigentes escolares, entre estes e a comunidade escolar (incluindo os pais) a respeito de que tipo de educação a escola deve promover e de como todos, em conjunto, vão agir para realizá-la. Não se trata, portanto, de um processo de repartir responsabilidades, mas de desdobrá-las, ampliando-as e compartilhando-as.

Autonomia e heteronomia se complementam

Autonomia da escola não significa total e absoluta capacidade e direito de condução de seus próprios destinos, em desconsideração ao contexto de que a escola faz parte. Tal situação seria irreal na dimensão social. A interdependência é a regra geral que rege todas as organizações sociais. Por conseguinte, a heteronomia, isto é, a determinação externa dos seus destinos, sempre estará legitimamente presente na gestão da escola, tanto pública, quanto privada, estabelecendo, com a autonomia, um equilíbrio dinâmico nos sistemas de ensino e suas escolas. Isso porque, a autonomia “é o resultado do equilíbrio de forças numa determinada escola, entre os diversos detentores de influência (externa e interna)” (Barroso, 1996, p. 186).

Autonomia pressupõe um processo de mediação

Dados os conflitos, as contradições e as tensões decorrentes do próprio processo de aprender a trabalhar de forma com-

partilhada, o exercício da prática de autonomia implica a necessidade da prática de mediação que envolve saber equilibrar interesses diversos, sem desconsiderá-los. A mediação implica um processo de ganha-ganha, em que todos os segmentos envolvidos têm suas necessidades mais importantes reconhecidas e atendidas, assim como contribuem, com sua competência, para a efetivação da educação.

Autonomia é um processo contraditório

Como a liberdade e a flexibilidade são componentes imprescindíveis para a construção da autonomia, que se processa mediante o envolvimento de grupos que expressam diferentes interesses, é natural que seja um processo acompanhado de manifestações contraditórias. Estas, fazem parte do processo e saber utilizar a sua energia e reconhecer as suas tendências é condição para o bom encaminhamento do processo.

Autonomia implica responsabilização

Não ocorre autonomia quando não existe a capacidade de assumir responsabilidades, isto é, de responder por suas ações, de prestar contas de seus atos, de realizar seus compromissos e de estar comprometido com eles, de modo a enfrentar reveses e dificuldades. Conseqüentemente, a intensidade da autonomia está diretamente relacionada com a intensidade dessa responsabilização, que exige uma atitude crítica e reflexiva sobre os processos e resultados de cada escola (Góis, 1997).

Autonomia é transparência

Não basta assumir uma responsabilidade. É preciso dar conta dela e prestar contas para a sociedade do que é feito em seu nome. Em vista disso, a sua prática envolve monitoramento, avaliação e comunicação de ações e seus resul-

tados. Em última instância, autonomia e transparência implicam abrir a “caixa-preta” da escola, para a comunidade e a do sistema de ensino, para a sociedade.

Autonomia é expressão de cidadania

A consciência de que, vivendo em um contexto, temos em relação a ele, direitos que se justificam pelos deveres assumidos, é pré-condição para a efetivação da autonomia, daí por que é uma expressão de cidadania. Quando a escola se propõe a promover a cidadania crítica e competente em seus alunos, emerge como condição natural para a realização desse objetivo, a construção de sua autonomia, processo por si só pedagógico, em cuja expressão se articulam direitos e deveres. Quando, e à medida que se constrói a autonomia da escola, os alunos aprendem, vivendo nesse ambiente, o espírito da cidadania.

Autonomia é um processo de articulação entre os âmbitos macro e micro

Autonomia não é um processo interno à escola, mas sim, um princípio que deve permear todo o sistema e até mesmo a sociedade. É por isso que não se realiza autonomia por decreto, nem se delega condições de autonomia. Para ser plena, necessita de que no âmbito macro de gestão, que tanta influência exerce sobre a escola, não apenas por suas regulamentações e determinações, mas por seu modo de ser e de fazer, adote-se a prática da construção de sua própria autonomia, que implica sua responsabilização pelo todo.

Autonomia implica gestão democrática

Autonomia é um processo coletivo e participativo de compartilhamento de responsabilidades, emergentes do estabelecimento conjunto de decisões. Não se trata, na efetivação desse

processo, de a escola ser autônoma *para* alguém, para algum grupo, mas de ser autônoma *com* todos, em nome da sociedade, desse modo caracterizando-se como gestão democrática, isto é, uma gestão compartilhada e participativa.

A gestão democrática implica a participação de todos os segmentos da unidade escolar, a elaboração e execução do plano de desenvolvimento da escola, de forma articulada, para realizar uma proposta educacional compatível com as amplas necessidades sociais.

A democratização da gestão escolar

A autonomia e a descentralização constituem-se um binômio construído reciprocamente, mediante processos de democratização, isto é, tendo a prática democrática como centro. Portanto, tudo que foi até agora descrito em relação àqueles processos, refere-se, por tabela, à gestão democrática. Cabe, no entanto, evidenciar alguns aspectos.

Conforme Kosik (1976, p. 18) evidenciou, “a realidade pode ser mudada só porque e só na medida que nós mesmos a produzimos, e na medida que saibamos que é produzida por nós.” Tal compreensão é o fundamento da gestão democrática, que pressupõe a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas, analisando situações, decidindo sobre o seu encaminhamento e agindo sobre elas, em conjunto. Desse trabalho compartilhado, orientado por uma vontade coletiva, cria-se um processo de construção de uma escola competente compromissada com a sociedade.

A participação, em seu sentido pleno, caracteriza-se por uma força de atuação consistente pela qual os membros da escola reconhecem e assumem seu poder de exercer influência na dinâmica dessa unidade social, de sua cultura e dos seus resultados. Esse poder seria resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe dizem respeito (Lück, 1998).

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles fazem parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade social; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente.

Esse ambiente participativo dá às pessoas a oportunidade de controlar o próprio trabalho, ao mesmo tempo que se sentem parte orgânica de uma realidade e não apenas apêndice da mesma ou um mero instrumento para a realização dos seus objetivos institucionais.

Orientação para resultados, monitoramento e avaliação: uma condição para a autonomia e a democratização da escola

As questões da gestão democrática, da descentralização e da autonomia da escola estão presentes, sobretudo, na literatura dirigida à escola pública. É relativamente grande a produção sobre a gestão democrática e a participação. A ênfase é a de subsidiar a escola para uma mudança de mentalidade e atitude, sem a qual essa organização não poderia ser efetiva em seu papel social. Essa literatura tende, no entanto, a ignorar e algumas vezes até mesmo a rejeitar um outro enfoque da gestão, que parece dirigir-se à escola particular: o enfoque sobre a melhoria do ensino, a qualidade e o controle dos resultados pelo monitoramento e avaliação. Um grupo da literatura enfoca os processos políticos e outro, os resultados, de maneira dissociada e como aspectos estanques e isolados entre si. Há até mesmo o entendimento de que a preocupação com estes aspectos estaria em oposição aos anteriores, uma vez que os mesmos serviriam a uma política neoliberal de governo, que expropriaria as unidades sociais de sua produção e do seu saber.

É importante ressaltar que a articulação dessas duas dimensões é fundamental para que a escola possa realizar o seu papel social. Isso porque de nada adiantariam seus processos sociais de participação voltados para si próprios e obtidos a qualquer custo, mas sim pelos resultados que possam promover em termos educacionais. Propõe-se que a gestão da escola seja democrática porque se entende que a escola assim o seja para que possa promover a formação para a cidadania. E essa formação é plena não apenas mediante uma nova mentalidade e atitudes; ela necessita, para sua expressão, de conhecimentos e habilidades, que tornam as pessoas capazes de agir com proficiência. Isso porque de nada valem as boas idéias sem que sejam traduzidas em ações competentes e conseqüentes. É a ação que transforma a realidade e não a contemplação. As idéias não têm valor por si próprias, mas por sua capacidade de impulsionar a ação para promover resultados desejados. E estas devem ser monitoradas e avaliadas, a fim de que se possa evidenciar ao público os seus resultados e se ter parâmetros para o prosseguimento das ações.

O desenvolvimento da escola e a realização de seu trabalho têm um rumo, propõem a realização de objetivos e, para tanto, há a necessidade de definição clara e objetiva de seus resultados finais e intermediários, que devem ser acompanhados e avaliados, visando à necessária correção, quando for o caso; o cuidado com o ritmo de trabalho, que deve se manter constante; a identificação de problemas a serem contornados; o uso adequado de recursos; o estabelecimento da relação custo-benefício e a identificação de novas perspectivas de ação.

Em conseqüência, o monitoramento e a auto-avaliação se constituem responsabilidade pública da gestão democrática. É ela que estabelece a credibilidade da escola e da educação, que tanto carecem de reconhecimento público para sua revitalização. Aliás, a própria legitimidade da escola depende desse processo (Gadotti, 1997).

É com esse enfoque em mente que o Consed promoveu o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, que obje-

tiva oferecer às escolas um estímulo e uma orientação para a realização de sua auto-avaliação, como um processo participativo e, portanto, por si só, pedagógico. Há de se reconhecer que a avaliação é um importante e imprescindível instrumento de gestão. “Processo de avaliação é uma oportunidade de aprendizado e evolução. Ele é, antes de tudo, um processo pedagógico. Seus resultados devem servir de referência para a adoção de práticas para a melhoria de processos e resultados da escola” (Conselho Nacional de Secretários de Educação, 1999, p. 15).

Essa auto-avaliação abrange cinco categorias de análise, sendo quatro delas voltadas para processos e uma delas, voltada para resultados, que legitimariam os processos. Estes são os de gestão participativa; gestão pedagógica; gestão de pessoas; gestão de serviços de apoio; recursos físicos e financeiros, todos eles interdependentes na realidade, separados apenas para fins de avaliação.

A auto-avaliação de resultados no contexto do Prêmio envolve a identificação da medida em que são alcançados pela escola os objetivos e metas definidos no seu projeto pedagógico; o acompanhamento e gerenciamento de índices de acesso, permanência, aprovação e aproveitamento escolar de seus alunos; a verificação de avanços nos indicadores de eficiência e eficácia relativos ao uso e aplicação de seus recursos financeiros; o uso de referências e indicadores de outras escolas para comparação com os próprios.

Portanto, o que se evidencia como importante é uma prática democrática orientada pela eficácia e eficiência, continuamente monitoradas e avaliadas. Como a democratização da gestão escolar é uma proposta de mudança cultural, conforme indicado por Ghanem (1998, p. 154), é importante ter em mente que não deve ser lenta e sim consistente: “O tempo que ela durar depende diretamente do que fizermos para que ela aconteça”.

A formação de gestores escolares

O movimento pelo aumento da competência da escola exige maior competência de sua gestão, em vista do que, a forma-

ção de gestores escolares passa a ser uma necessidade e um desafio para os sistemas de ensino. Sabe-se que, em geral, a formação básica dos dirigentes escolares não se assenta sobre essa área específica de atuação e que, mesmo quando estes profissionais a têm, ela tende a ser livre e conceitual, uma vez que esta é, em geral, a característica dos cursos superiores na área social.

A formação inicial, em nível superior, de gestores escolares esteve, desde a reforma do curso de Pedagogia, afeta a esse âmbito de formação, mediante a oferta da habilitação em Administração Escolar. O MEC propunha, na década de 70, que todos os cargos de diretor de escola viessem a ser ocupados por profissionais formados neste curso. No entanto, com a abertura política na década de 80 e a introdução da prática de eleição para esse cargo, diminuiu acentuadamente a procura desses cursos que, por falta de alunos, tornaram-se inviáveis. Houve, no entanto, um movimento no sentido de ofertar cursos de especialização em gestão educacional, muito procurado por profissionais já no exercício dessas funções, porém, com um número relativamente pequeno de vagas.

No contexto das instituições de ensino superior, portanto, o que se observa é uma oferta insuficiente de oportunidades para a formação inicial de gestores escolares.

Recaem, portanto, sobre os sistemas de ensino a tarefa e a responsabilidade de promover, organizar e até mesmo, como acontece em muitos casos, realizar cursos de capacitação para a preparação de diretores escolares. Essa responsabilidade se torna mais marcante quando se evidencia a necessidade de formação contínua, complementarmente à formação inicial (Machado, 1999), como condição para acentuar o processo de profissionalização de gestores, de modo que enfrentem os novos desafios a que estão sujeitas as escolas e os sistemas de ensino.

É evidente que nenhum sistema de ensino, nenhuma escola pode ser melhor que a habilidade de seus dirigentes. De pouco adiantam a melhoria do currículo formal, a introdução de métodos e técnicas inovadores, por exemplo, caso os mesmos não sejam acompanhados de um esforço de capacitação dos dirigentes nesses

processos. Essa capacitação, aliás, constitui-se um processo aberto, de formação continuada e permanente.

Não se pode esperar mais que os dirigentes escolares aprendam em serviço, pelo ensaio e erro, sobre como resolver conflitos e atuar convenientemente em situações de tensão, como desenvolver trabalho em equipe, como monitorar resultados, como planejar e implementar o projeto político pedagógico da escola, como promover a integração escola-comunidade, como criar novas alternativas de gestão, como realizar negociações, como mobilizar e manter mobilizados atores na realização das ações educacionais, como manter um processo de comunicação e diálogo abertos, como estabelecer unidade na diversidade, como planejar e coordenar reuniões eficazes, como articular interesses diferentes, etc. Os resultados da ineficácia dessa ação são tão sérios em termos individuais, organizacionais e sociais, que não se pode continuar com essa prática. A responsabilidade educacional exige profissionalismo.

O trabalho de gestão escolar exige, pois, o exercício de múltiplas competências específicas e dos mais variados matizes. O artigo de Castro, neste *Em Aberto*, que relata uma pesquisa em sistemas municipais de ensino, apresenta, de maneira viva e contundente, as demandas diversas de competência a ser apresentada pelo diretor. A sua diversidade é um desafio para os gestores, cabendo também aos sistemas, organizar experiências capazes de orientá-los nesse processo.

Considerando-se, de um lado, essa multiplicidade de competências, e de outro, a dinâmica constante das situações, que impõe novos desdobramentos e novos desafios ao gestor, não se pode deixar de considerar como fundamental para a formação de gestores, um processo de formação continuada, em serviço, além de programas específicos e concentrados, como é o caso da formação em cursos de Pedagogia e em cursos de pós-graduação, assim como os freqüentes cursos de extensão oferecidos e/ou patrocinados pelos sistemas de ensino.

O artigo citado, ao demonstrar as pressões e tensões cotidianas por que passa um diretor escolar, torna claro que, sem

competências específicas, de acordo com um modelo de gestão que articule todas as demandas, o diretor age conforme as pressões, podendo ser dominado por elas, em vez de agir sobre elas para fazer avançar, com unidade, a organização escolar.

Como de nada valem as boas idéias, se não forem colocadas em ação, os programas de formação, para serem eficazes, deverão ser realizados de modo a articular teoria e prática, constituindo-se uma verdadeira práxis, tal como indicado por Machado, em artigo sobre formação de gestores neste *Em Aberto*. Tem-se verificado que, em geral, são baixos os retornos de programa de capacitação em termos de transformação da realidade. É preciso que estes cursos superem uma série de limitações comumente detectadas em relação a cursos de formação profissional na área da educação, analisadas conforme a seguir.

Programas pautados em generalizações

Verifica-se que os programas de capacitação profissional são, via de regra, organizados por órgãos centrais, cuja tendência, dada a sua concepção macrossistêmica e seu distanciamento do dia-a-dia das escolas, é a de considerar a problemática educacional em seu caráter genérico e amplo, do que resulta um conteúdo abstrato e desligado da realidade. Sabe-se que generalizações explicam o todo, mas não necessariamente cada caso específico que compõe esse todo.

A esse respeito, mediante a realização de ampla pesquisa sobre programas de capacitação de profissionais da educação, Sarason, citado por Lück (1985) indica que, nos cursos de preparação e reciclagem de profissionais para a educação, não se levam em consideração as funções específicas que o profissional deve desempenhar e, conseqüentemente, o desenvolvimento de capacidades para assumi-las com segurança.

O drama de “tocar a escola” tal como um diretor qualificou seu trabalho, exige, conforme indicado pelo mesmo, o entendimento de seus aspectos específicos e processuais, para o que genera-

lidades de pouco adiantam. Ilustrações extraordinárias sobre essa questão são apresentadas no artigo de Castro, neste número do *Em Aberto*, dos quais emerge o entendimento de que a especificidade do trabalho do diretor demanda atenção especial e para a qual não dispomos ainda de literatura descritiva de estudos de caso, capazes de iluminar tais questões e de possibilitar o estudo objetivo sobre elas. Registramos, como caso raro, a publicação do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (1995).

Distanciamento entre teoria e prática

Esse distanciamento está associado a uma separação entre pensar e fazer, entre teoria e prática, que se expressa nos programas de capacitação, em vista do que as idéias e concepções são consideradas como belos discursos, mas impossíveis de se colocar em prática. É comum, em programas de capacitação, ouvir-se algum participante expressar que “na prática, a teoria é outra”. Tal entendimento se explica justamente pelo caráter teorizante, conteudista e livresco dos programas de formação, sem o cuidado de evidenciar, por meio de situações que sejam simuladas, por dramatizações, ou estudos de caso e outros exercícios, a aplicação e a expressão na realidade, das concepções teóricas tratadas.

O distanciamento ocorre, no entanto, quando os cursos focalizam conhecimentos, centram-se em conteúdos formais, deixando de lado os componentes necessários para o desempenho profissional que são as habilidades – o saber fazer – e as atitudes – o predispor-se a fazer. Por conseguinte, cursos assim organizados são orientados mais para a cognição e menos para a competência. Segundo esse enfoque, o que é considerado importante é que as idéias tratadas tenham consistência interna, isto é, sejam logicamente encadeadas entre si e não que tenham consistência externa, isto é, que sejam consistentes e adequadas para explicar e orientar a ação na escola.

É preciso que não se perca a compreensão de que a teoria é a descrição e explicação da prática, em vista do que os seus

atores não só podem, como devem realizar teorizações sobre sua atuação. Os programas de capacitação, ao associar teoria e prática, deveriam focalizar o desenvolvimento de habilidades, pelo diretor, para se tornar sujeito nesse processo, um construtor de conhecimentos sobre o seu fazer no contexto da escola e sua comunidade. Dever-se-ia, portanto, considerar a relação teoria e prática em uma forma recíproca.

Descontextualização dos conteúdos

Os conteúdos organizados e tratados nos cursos de formação tendem a ser descontextualizados, como se existissem por si próprios, em vista do que adquirem características artificiais. Não parecem referir-se a situações reais e concretas e, por isso, deixam de interessar aos gestores como algo referente à sua prática. É muito comum observar também, que os cursos de capacitação de gestores tendem a apresentar conteúdo de caráter normativo, em vista do que tensões, conflitos, resistências não são levados em consideração.

Diante de tal situação, é muito difícil manter o interesse, a motivação e o envolvimento dos cursistas no desenvolvimento das aulas. Quando eles não se vêem em relação ao objeto do curso, não vêem a realidade concreta e objetiva de sua atuação e não conseguem construir imagens em relação às questões tratadas, desligam-se de acompanhar as aulas e, portanto, de aprender.

Enfoque no indivíduo

Os cursos tendem a partir do pressuposto de que as pessoas atuam individualmente e que irão transferir para a sua prática os conteúdos tratados. Tal pressuposto tem-se demonstrado como falso, uma vez que não leva em consideração o fato de que, para promover alguma mudança no contexto escolar, é necessário haver muita liderança e habilidade de mobilização de equipe, o que, em geral, não é desenvolvido nos cursos realizados. Estes ten-

dem a considerar alunos como indivíduos e quando procuram desenvolver neles habilidades, são habilidades individuais. Conforme Katz e Kahn (1975) apontam, falham por confundir mudanças individuais com modificações organizacionais, que são as preconizadas pela gestão escolar. É importante ressaltar que gestão é processo compartilhado, de equipe, em vista do que a equipe deveria ser capacitada em conjunto.

É identificado que quem, após a frequência a um curso de formação, procura introduzir mudanças aprendidas, em sua escola, tende a desistir rapidamente de dar continuidade a seu esforço, mesmo que dotado de fortes características pessoais de liderança, de um grande empenho e convicção, em relação às novas idéias, e até mesmo de uma preparação adequada para lidar com as reações naturais de resistência apresentada pelos colegas (Lück, 1985). A formação em equipe seria a solução a este problema.

Métodos de transmissão de conhecimentos

Os cursos de capacitação, em geral, empregam a metodologia conteudista, voltada para a apropriação e reificação do discurso, em vista do que adotam como foco a transmissão de informações e conhecimentos e não a resolução de problemas. Tal metodologia é contrária à dinâmica social de qualquer escola. Apenas a metodologia voltada para a construção do conhecimento seria capaz de promover, junto aos gestores, a orientação necessária de sensibilidade aos desdobramentos às situações, a orientação para sua compreensão, como condição para adequadamente agir em relação a elas.

Por uma proposta aberta de capacitação do gestor e sua equipe

É para corrigir tais situações que o programa de capacitação de gestores, que está sendo proposto pelo Consed, descrito neste *Em Aberto* por Machado, propõe a realização de

capacitação da equipe de gestão da escola, incluindo, quando existir, o vice-diretor, o secretário da escola, o supervisor educacional, o orientador educacional, o coordenador de área e professores líderes. Igualmente, essa proposta é centrada na metodologia da problematização, que adota como foco as situações naturais e concretas de trabalho de gestão da escola. O artigo de Castro, neste *Em Aberto*, que descreve uma pesquisa sobre o trabalho de diretores escolares aponta situações críticas que, para serem enfrentadas, demandam muita competência específica, portanto, muito mais que boa vontade de professores ao assumirem o papel de diretor de escola. O desenvolvimento de competências deve, pois, ser o foco de organização dos programas de formação de gestores.

Sobretudo, além das questões teórico-metodológicas dessa formação, que deve estar de acordo com a concepção de gestão democrática preconizada, é necessário ressaltar a necessidade de os sistemas de ensino adotarem uma política de formação continuada de gestores, de modo a estabelecer unidade e direcionamento aos seus programas e cursos. Um fator limitador desse investimento seria a periodicidade freqüente de troca de dirigentes, tal como atualmente ocorre. Portanto, é necessário articular política de formação com política de gestão.

Referências bibliográficas

- BARROSO, João. *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa : Ministério da Educação, 1997.
- . O estudo da autonomia da escola : da autonomia decretada à autonomia construída. In: O ESTUDO da escola. Porto : Porto Editora, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Manual de orientação para constituição de unidades executoras*. Brasília : MEC/SEF, 1997. p. 11.
- BULLOCK, Alison, THOMAS, Hywel. *Schools at the centre : a study of decentralisation*. London : Routledge, 1997.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Qualidade para todos*. São Paulo : Cenpec, 1995.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. *Prêmio nacional de referência em gestão escolar 1999 : manual de auto-avaliação escolar*. Brasília : Consed, 1999.
- DEMO, Pedro. *Participação é conquista : noções de política social participativa*. São Paulo : Cortez, 1998.
- DRÜCKER, Peter S. *Administração para o futuro : os anos 90 e a virada do século*. São Paulo : Pioneira, 1992.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 1995.
- FISKE, Edward. *Decentralization of education : politics and consensus*. Washington, DC : The World Bank, 1996a.
- . *The politics of decentralization*. Washington, DC : The World Bank, 1996b.
- FLORESTAL, Ketleen, COOPER, Robb. *Decentralization of education : legal issues*. Washington, D.C. : The World Bank, 1997.
- GADOTTI, Moacir. Projeto político pedagógico da escola : fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José E. (Org.). *Autonomia da escola : princípios e propostas*. 2. ed. São Paulo : Cortez, 1997.
- GESTÃO EM REDE. Escola autônoma : um programa em busca da qualidade. Brasília, n. 14, p. 16-17, maio/jun. 1999.
- GHANEM, Elie. *Democracia : uma grande escola : alternativas de apoio à democratização da gestão*. São Paulo : Ação Educativa, 1998.
- GÓIS, Eunice. A auto-avaliação das políticas da escola. *Inovação*, v. 10, n. 2/3, p. 241-258, 1997.
- KATZ, D., KAHN, R. Organizational change. In: BALDRIDGE, J. V., DEAL, T., ANCELL, M. Z. (Org.). *Managing change in educational organizations*. Berkeley, CA : McCutchan, 1975.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976.

- KLINK, Amir. *Planejamento educacional*. Curitiba, 1993. Palestra proferida na PUC-PR.
- LÜCK, Heloísa. A dimensão participativa da gestão escolar. *Gestão em Rede*, Brasília, n. 9, p. 13-17, ago. 1998.
- _____. Gestão educacional : estratégia para a ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, Almeri. *Educação : caminhos e perspectivas*. Curitiba : Champagnat, 1996.
- _____. *Metodologia de projetos para a melhoria contínua : uma ferramenta de planejamento e gestão*. Curitiba : Cedhup, 1999.
- _____. *Permanência e inovação no ensino : explicações e perspectivas*. Curitiba : UFPR, 1985. Tese apresentada como requisito para concurso de professor titular da disciplina Estrutura e Funcionamento do Ensino do Departamento de Planejamento e Administração Escolar, do Setor de Educação da UFPR.
- LÜCK, Heloísa, SCHNECKENBERG, Marisa, DURLI, Zenilde. *A implantação e implementação de políticas educacionais : o caso do Proem*. Curitiba : PUC-PR, 1999.
- MACHADO, Ana Luiza. Formação de gestores educacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Gestão educacional : tendências e perspectivas*. São Paulo : Cenpec, 1999.
- MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Políticas e práticas integradas de formação de gestores educacionais. In: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Gestão educacional : tendências e perspectivas*. São Paulo : Cenpec, 1999.
- MALPICA, Carlos N. F. *Descentralización y planificación de la educación : experiencias recientes en países de América Latina*. Paris : Unesco/IPE, 1994. (Informe de Investigación, n. 102).
- PARENTE, Marta, LÜCK, Heloísa. *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Brasília : Ipea/Consed, 1999.
- PARO, Vitor Henrique. *Eleição de diretores : a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, SP : Papirus, 1996.
- SENGE, Peter. *A quinta disciplina : arte, teoria e prática da organização da aprendizagem*. São Paulo : Best Seller, 1993.