
Uma Inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar

Katia Siqueira de Freitas

Doutora em Administração da Educação pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professora da Faculdade de Educação dessa universidade, na qual é também vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e coordenadora do Núcleo Temático Gestão em Educação.

Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 47-59, fev./jun. 2000.

Não foi por acaso que, durante muitos anos, as escolas adotaram o modelo de administração científica, baseado nos princípios de Frederick Taylor. Na sociedade industrial do início do século XX, predominava “com sucesso” a administração científica, centralizadora e hierarquizada. A teia administrativa tinha a conformação de pirâmide, cujo topo hierárquico era legitimamente ocupado pelo venerável chefe detentor de todo poder de decisão e de mando. Os demais membros desse conjunto, distribuídos por especializações, eram mais executores de ordens e planejamentos que decisores. Quanto mais próximos da base da pirâmide, menos poder de decisão, menos educação formal e menos respeito social. Essa forma de administrar tomou conta da escola, condicionada pela política econômica e cultura dominante. Na base da pirâmide do sistema educacional, cumprir planejamentos pedagógicos exógenos à sua realidade escolar constituía, provavelmente, o principal alvo das atenções de diretores e professores, conforme a expectativa administrativa de seus superiores. Até o início da segunda metade deste século, a execução obrigatória desses planejamentos era acompanhada por visitas periódicas de inspetores do Ministério da Educação (MEC).

O contexto da abertura política nacional dos anos 80 deu espaço para que a educação fosse pensada a partir da realidade escolar e o cumprimento de planejamentos padronizados foi relaxado. As novas políticas públicas, provavelmente sob o efeito do espírito neoliberal, passaram a contemplar a descentralização administrativa e gestão escolar participativa de cunho democrático, com o foco na realidade da escola e de suas comunidades escolar e local.

O final do século XX tem testemunhado várias mudanças na política da administração da educação brasileira. O discurso legal e político proporciona mais participação da sociedade, inclusive com responsabilidade financeira. O Estado passa a permitir e incentivar a coexistência de várias formas de gerenciamento escolar, aparentemente mais democráticas. Algumas experiências ocorrem com o gerenciamento da escola pública por entidades privadas. Desse modo, a indicação política de diretores escolares per-

de a primazia e dá espaço à maior participação da comunidade na seleção de diretores escolares e na condução do nível de qualidade do processo educacional. São criados colegiados ou conselhos escolares com poder deliberativo e “autonomia” para tomar certas decisões no âmbito da escola; são permitidas eleições de diretores; são ativadas as participações de pais, líderes comunitários; são realizadas experiências com concurso público (de provas e títulos) e cursos-concurso¹ para diretores; dentre outros. Começa-se a discutir a importância da preparação de diretores escolares que incentivem a participação das comunidades escolar e local e atendam à legislação vigente.

Política educacional, administração e qualidade

A vinculação entre políticas públicas e administração da educação é evidente. O sistema de ensino nacional continua centralizado via Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, embora ambas as legislações determinem gestão democrática do sistema de ensino. Nos últimos onze anos, a literatura sobre políticas educacionais, administração/gestão e qualidade da educação cresce de tal maneira que passa a ser um tema dominante nos encontros de educadores. Um bom exemplo é o XIV Encontro de Pesquisas Educacionais do Nordeste (Epen), realizado em Salvador, entre 16 e 18 de junho de 1999, cujo tema central era Avaliação Institucional. Dentre os 435 artigos e pesquisas oficialmente inscritos para apresentação em 19 Grupos de Trabalho nesse evento, 43 estavam no grupo “Estado e Política Educacional” e mais 14 em “Política do Ensino Superior”. Estes foram superados apenas pelo número de trabalhos do grupo “Formação de Professores”. Neste último, como em muitos outros

¹ A referência curso-concurso é feita à modalidade de seleção de diretores para escolas públicas que, além do simples concurso e provas de conhecimento, inclui um período de estudos.

grupos, as políticas e a administração/gestão eram, quase sempre, o referencial das discussões, sendo entendidos como determinantes da qualidade educacional.

A sociedade, organizada em instituições públicas e privadas, identifica a relevância da administração como um meio para atingir objetivos, avaliar processos e resultados, ajustar-se às demandas. Assim, a administração, o gerenciamento e a gestão eficientes são percebidos como capazes de oferecer às instituições e seus componentes uma trilha para sua própria superação. O mesmo se aplica à escola; quando ela se institucionaliza, torna-se necessário administrá-la.

A constante melhoria do sistema de ensino e da escola é um objetivo perseguido pela administração da educação. Provavelmente por isso é que a década de 90 tem dado grande ênfase a essa área do conhecimento como uma possibilidade de atingir o objetivo de preparar cidadãos dignos e competentes através das escolas.

As políticas públicas evoluem, e com elas evoluem os paradigmas gerenciais. Buscam-se soluções para o gerenciamento e a qualidade educacional mediante a parceria com os que fazem a educação acontecer no cotidiano da escola. Todavia, a parceria iniciada e todas as discussões sobre os novos paradigmas gestores não podem escamotear a possibilidade da simples adoção pela escola dos novos padrões gerenciais da organização. Esses padrões, com mais flexibilidade e outorgando um certo grau de participação aos trabalhadores (agora chamados de colaboradores), não lhes garante o controle efetivo do processo produtivo, nem dos seus resultados. Se os educadores não se empenharem, política e tecnicamente, em prol de uma participação efetiva, a reorganização das funções administrativas e da gestão da escola na rede pública continuará ocorrendo com sua ilusória participação nos processos decisórios. Silva e Gentili (1996) reforçam a importância de que a sociedade e a educação não sejam retiradas da esfera da política e remetidas para a da manipulação tecnocrática e instrumental, tão evidentes no início do século XX.

A relação que se quer estabelecer entre qualidade e participação no contexto escolar vai muito além da mera questão da competência técnica passível de ser resolvida pela competência dos gestores, pais, professores, alunos, funcionários. Ela envolve questões políticas internas e externas à escola e que vislumbram a redução de gastos e de recursos no desenvolvimento do processo educacional. Os desencontros educacionais, os problemas e suas possíveis soluções têm sido creditados à maior ou menor participação das comunidades escolar e local, que nem sempre estão preparadas para resolvê-los. Essa tática tenta escamotear a responsabilidade política educacional do Estado.

A sociedade admite a importância da escola na preparação de cidadãos com melhor potencial de trabalho e passa a exigir mais competência, mais flexibilidade e agilidade dos gestores escolares, de modo que a escola possa acompanhar suas solicitações. Em decorrência, o potencial criativo da desejada autonomia escolar tem sido discutido amplamente, mas continua pouco exercitado, por falta de experiência nesse exercício. Até mesmo planejadores educacionais começam a perceber que o exercício da autonomia pode ser um aliado na busca da qualidade da educação. Contudo, poucos são os líderes escolares que exercem gestão democrático-participativa e autonomia, conforme legislam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988² e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96.³ A grande maioria dos que compõem o escalão superior dos sistemas de ensino discursa sobre a autonomia da escola. Na prática, eles resistem e cerceiam a autonomia escolar. Eles negam o potencial dos gestores escolares, mesmo quando estes são indicados por aqueles. A participação no processo educacional é condição essencial para uma vivência democrática, e para o exercício pleno da autonomia, o que impõe desafios constantes para as comunidades escolar e local. Esses desafios são tão grandes e tão constantes que, por vezes, a almejada participação torna-se mera utopia.

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 206, inciso VI.

³ LDB nº 9.394/96, artigos 3º, 14 e 15.

Gestão democrático-participativa

A preocupação nacional com a democratização da gestão escolar e a “participação coletiva na construção de uma escola moderna” está presente no Brasil desde a década de 30, haja vista que o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932 enfatizava “autonomia administrativa da escola em seus aspectos técnicos, administrativos e econômicos”.⁴ Ao discutir autonomia escolar, Santos Filho (1998) relaciona aos movimentos estudantis do final da década de 60 o fortalecimento de ações contundentes em prol da democratização da administração educacional em todo o mundo ocidental.

Durante toda a década de 80, o ideal de gestão democrática da escola pública continua sendo perseguido nas várias conferências brasileiras de educação, organizadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Anpae), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Associação Nacional de Educadores (Anede), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e associações de classe.

Dentre as experiências voltadas para a gestão democrática participativa, via seleção de diretores de escolas públicas, destacam-se as que ocorreram em Minas Gerais, em Sergipe, no Estado de São Paulo, em Santa Catarina, e nas cidades de Porto Alegre, Maringá e em muitas outras cidades e municípios brasileiros. Desde a década de 80, são registradas ações em prol de uma gestão participativa. Iniciativas similares são cada vez mais frequentes e assumem formas inovadoras (Santos Filho, 1998).

Sobre esse tema, Willower e Forsyth (1999) revê a literatura construída nos Estados Unidos. Eles relatam que a gestão democrático-participativa da escola pública já era um valor consensual na sociedade americana desde os primórdios da forma-

⁴ O artigo 15 da atual LDB que propõe “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” às unidades escolares públicas.

ção da República dos Estados Unidos da América do Norte. Eles lembram escritores e filósofos, como Dewey, que já se referiam a esses conceitos no início do século XX.

Willower e Forsyth creditam a ênfase em organizações abertas, democráticas, participativas, atitudes e condutas e um conjunto de conceitos similares à administração da educação desde a Segunda Grande Guerra Mundial como um ideal a ser continuamente perseguido.

Autonomia na escola

Ao se referirem à autonomia da escola, Mousquer, Pereira e Huber (1998) afirmam ser esta uma conquista contínua e lembram a importância da preparação da escola e do indivíduo para a autonomia pessoal como prerrogativa necessária em busca da qualidade da educação.

No cotidiano escolar, os incentivos concretos ao exercício da autonomia administrativa, pedagógica, financeira e à gestão democrático-participativa têm sido insuficientes. Ferreira (1999) afirma que a propalada autonomia da escola não vai além da heteronomia.

O desenvolvimento de líderes escolares autônomos não ocorre. Os incentivos políticos e institucionais à participação das comunidades escolar e local têm sido poucos e ineficientes na construção da autonomia escolar. A descentralização e a democratização da administração de escolas públicas são perseguidas teoricamente, mas com poucos resultados significativos e permanentes. Várias políticas e reformas legislativas, federal, estadual e até mesmo municipal têm observado e incorporado a crescente tendência, política e social, à democratização da gestão escolar. Contudo, a participação na tomada de decisões administrativas, financeiras e pedagógicas não alcançou a maior parte daqueles que vivem e fazem a escola acontecer. Segundo Fortuna (1998, p. 125), faltam “transparência das informações, dos controles de avaliações; debates e votação das decisões coletivas”. Ele aponta esses elementos

como capazes de favorecer a prática de uma gestão democrático-participativa.

O eixo central desses processos, o indivíduo, não é ouvido com atenção e suas necessidades e objetivos não são nem percebidos. Inserido na organização escolar e no sistema de ensino ainda centralizador (supostamente aberto à participação), pouco espaço lhe é oferecido para participar ativamente e com efetivo envolvimento.

Nesse sentido, Madeira (1998, p. 71) comenta que as políticas educacionais restringem a oportunidade de participação do indivíduo apenas “à mecânica adesão ao já definido. Para as políticas educacionais serem implementadas com sucesso, precisam considerar os processos construídos por homens concretos em seus ofícios de viver e sobreviver”. Qualquer ação educativa precisa considerar o indivíduo como eixo central, ou abre-se um imenso espaço ao fracasso. O exercício da administração participativa, aberta ao diálogo, apresenta vantagens em termos de processos e resultados, pois as pessoas são valorizadas e percebidas como agentes. É a partir delas que as coisas acontecem na escola e políticas são implementadas ou guardadas em gavetas e arquivos. Com o foco no indivíduo, a gestão participativa na escola pode trazer benefícios à Nação. O respeito ao trabalho do professor, ao do gestor escolar e ao das comunidades escolar e local poderá elevar a qualidade educacional, tornando-a compatível com as necessidades dos indivíduos e do contexto.

Contudo, não há como negar que a questão da qualidade da educação extrapola questões meramente técnicas, como competência dos gestores, pais, professores, alunos, funcionários. Parece haver uma relação entre o desejo do Estado em reduzir os gastos e os recursos no desenvolvimento do processo educacional e a adoção dos novos modelos de reorganização administrativa da escola.

Participação representativa

A década de 90 tem testemunhado a implantação de órgãos colegiados na escola pública, com várias funções (inclusive

zelar pela qualidade do ensino e pela transparência dos recursos da escola) sob nomes os mais diversos: colegiado escolar, conselho escolar, colegiado comunitário, associações de pais e mestres.⁵ Um órgão colegiado na escola pode ser um espaço de decisões coletivas voltadas para os interesses das comunidades escolar e local; é um instrumento permanente de educação política através da participação.

A implantação de colegiados e conselhos escolares é exemplo de iniciativa, quase sempre política, que busca incentivar possíveis canais de participação representativa na escola pública. Essa inserção nas escolas públicas baianas, concebida como um “avanço” em prol da autonomia, na prática ainda não conseguiu ocupar amplamente o espaço de atuação que lhes foi alocado. Parece haver uma relação de dependência entre o diretor da escola e as decisões de colegiado/conselho escolar, mesmo quando o presidente do colegiado/conselho escolar não é, obrigatoriamente, o diretor da escola, como no caso das escolas estaduais na Bahia.

Os colegiados e conselhos escolares são constituídos por representantes de professores, de pessoal técnico-administrativo, de pais, de alunos e o diretor da escola, os quais, em geral, não receberam preparação prévia adequada. Tem sido observado, com mais frequência do que se pode imaginar, que esses representantes, ou não conhecem seu papel, ou não desenvolveram integralmente a competência para participar e legitimar a vontade de seus pares. Assim, legitimam a sua própria vontade ou a dos diretores escolares ou ainda das Secretarias de Educação. Raramente, discordam ou questionam determinações superiores. Muitos pais receiam desagradar diretores e professores para que seus filhos não sejam alvo de represálias. Eles não têm conhecimento e experiência suficientes para desempenhar seu papel independentemente.

A falta de informação leva os pais a associar sua participação no colegiado escolar com remuneração. Um exemplo é o de um pai que esperava receber pagamento por sua participação

⁵ Pesquisa conduzida por Parente e Lück, em 1999, identificou cerca de 12 nomes distintos designando esses órgãos colegiados.

em reunião. Ele, repetidamente, abordou a diretora da escola solicitando o que julgava ser seu direito pelo “trabalho exercido e tempo gasto”. Ele argumentava ter faltado ao trabalho para participar, a convite, da reunião do colegiado escolar e ter sido descontado do seu salário, enquanto os demais participantes (representantes de professores e funcionários, e a própria diretora) estavam sendo pagos, uma vez que a reunião era no horário de trabalho destes.⁶

Após empossados os colegiados escolares e já em atuação, foi reconhecida a importância de os seus membros serem preparados para o exercício de suas funções, o que efetivamente ocorreu em 27 de agosto de 1998, como se fosse um tipo de “treinamento em serviço”.⁷ A esse período de estudos, seguem-se outro mediante o qual foram preparados vários profissionais da educação para acompanhar e dar suporte aos colegiados escolares. Desde a mudança do secretário estadual de Educação, em janeiro de 1999, não foram observados avanços nesse sentido.

No sistema de ensino público do Estado da Bahia, o colegiado escolar, implantado em 1998, é órgão consultivo e fiscalizador das ações da escola (ver Bahia, 1997). Já o município de Salvador adotou, desde a década de 80, o conselho escolar com funções que incluem a deliberativa. Em ambos os casos, há membros que afirmam desconhecer seu papel e a possibilidade de exercer a autonomia escolar. Na década de 90, vivemos políticas globalizantes com relação à importância da consolidação de uma gestão educacional descentralizada com seu foco voltado para a escola. Essa ênfase, se compartilhada pelas comunidades escolar e local, poderá proporcionar a co-responsabilidade participativa, aumentando a legitimidade das decisões tomadas no âmbito da escola. Esta é uma das funções a serem exercidas pelos colegiados escolares.

⁶ Faz-se necessário que as escolas e o mundo do trabalho se aliem; empregadores e escolas precisam comunicar-se melhor.

⁷ Vide SEC/BA Colegiado Escolar na Bahia – Dia D – 27 de agosto de 1998. Série Gestão Participativa, v. 2, 1998.

O conceito de gestão democrática salienta os valores filosóficos, enquanto que a escola das relações humanas destaca as relações interpessoais e solução de problemas. No contexto geral, conceitos de clima organizacional aberto, participação, estilos de liderança participativa e humanista aparecem, freqüentemente, em conjunto e em oposição ao estilo autoritário de administração, que é percebido, contemporaneamente, como responsável por inúmeros insucessos educacionais e sociais.

Várias iniciativas voltadas para o fortalecimento da democratização e da autonomia da administração da escola pública no Brasil têm ocorrido. Teoricamente, elas comungam da possibilidade de implementar maior poder na escola, construindo um caminho para a progressiva autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola entre e com os que fazem a educação acontecer cotidianamente. Schneckenberg (1999, p. 13) afirma que “qualquer proposta inovadora referente a políticas educacionais somente terá êxito se o gestor e os membros internos da escola estiverem efetivamente envolvidos no processo”.

Mudanças organizacionais

Mudanças organizacionais envolvem pessoas com elevada auto-estima, respeito ao próximo, assim como competência científica e técnica. Sem esses elementos, as mudanças dificilmente ocorrerão. O exercício da autonomia e do planejamento participativo na escola exige mudança de comportamento e comunicação clara e aberta entre todos os componentes das comunidades escolar e local.

Gestores educacionais no sistema e nas escolas precisam desenvolver habilidades em planejamento, identificação e resolução de problemas, de modo participativo, em gestão financeira, em liderança democrática, currículo e relações interpessoais.

As escolas públicas devem planejar, a partir de sua realidade, integrando questões administrativas e financeiras com currículo e demais preocupações político-pedagógicas. É necessá-

rio, mas não é suficiente, que a legislação vigente permita a prática da gestão participativa e da autonomia. A escola e sua equipe devem estar preparadas para ocupar esse espaço com compromisso, competência humana, teórica, técnica e política. A consolidação de uma gestão escolar de cunho democrático-participativo requer competência cognitiva e afetiva, respaldada na internalização de valores, hábitos, atitudes e conhecimentos. Para o desenvolvimento de atitudes coletivas, é importante cultivar o espírito de coesão, a partir da formação da equipe escolar, em torno de objetivos comuns. Como afirma Nunes (1999, p. 6): “em se tratando de uma instituição como a escola, *locus* privilegiado de formação humana, a busca da democracia pressupõe duas grandes tarefas: desenvolver nos educandos uma cultura participativa, valores éticos de solidariedade e atitudes coletivas na resolução dos problemas...”

Formação de equipe escolar

Acreditando que a equipe escolar pode adaptar-se às novas possibilidades gestoras e pedagógicas, foi celebrada uma parceria entre professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Estadual da Califórnia que resultou no Programa Gestão Participativa (PGP). Sua base teórica e prática versa sobre gestão democrática e a realidade sociocultural da escola pública baiana. Seu objetivo é melhorar o desempenho escolar, aumentando o grau de competência das equipes escolares para que elas possam exercer autonomia “pedagógica e administrativa e de gestão financeira”.

A ⁸idéia subjacente é promover uma escola participativa ⁸capaz de definir seus objetivos, identificar e resolver problemas. Professores, administradores, representantes dos pais e dos estudantes, juntos, aprendem a elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), seu projeto político-pedagógico, elaborando-o ou reelaborando-o com o olhar para o futuro, mas com

⁸ Vide Lück et al., 1998.

base no seu potencial diagnosticado coletivamente. Cabe ao diretor e demais membros da equipe escolar avaliar e reconstruir seus projetos, planejamentos e planos. Planejamento participativo é entendido como um processo com possibilidade de melhorar resultados, quando a comunidade escolar tem competência, motivação, oportunidade e condições práticas de aplicar os conhecimentos construídos coletivamente.

O PGP toma o ser humano como seu principal eixo norteador, valoriza as comunicações intra e interescolares e as inter-relações que se estabelecem no contexto social das escolas e do seu entorno. Atividades práticas são co-participadas, desenvolvendo lideranças escolares e criando os meios para que ela aconteça. As equipes escolares aprendem a se organizar para a realização dos seus objetivos e metas com o apoio de seus líderes participativos.

O PGP desenvolve a motivação e expectativas altas sobre o desempenho escolar. Ajuda as equipes escolares no exercício de sua autonomia, para que percebam a escola e seus alunos como seu ponto de partida para o planejamento de suas ações. São tratadas questões como currículo, planejamento, avaliação, formas de comunicar e motivar relações interpessoais, além de outras que a escola reconheça como importantes para a consecução de seus planos.

O PGP entende ser responsabilidade da administração escolar melhorar o currículo e o desempenho de alunos e professores, via construção coletiva do conhecimento e adequação à realidade sociocultural. As atividades implementadas pelo PGP incluem oficinas sobre questões político-administrativo-financeiras e pedagógicas, para que haja consonância entre essas instâncias e o real potencial financeiro, físico e pessoal da escola.

As escolas que querem fazer parte do PGP preenchem uma ficha-cadastro e assinam uma declaração confirmando sua intenção. As selecionadas participam de uma série de atividades teórico-práticas já indicadas e de outras identificadas como necessárias para seu desenvolvimento. Desenvolvido seu potencial, a escola passa a ser “parceira” de outras escolas. Sua equipe ajuda outras escolas no caminho da participação.

O aperfeiçoamento, desenvolvido originalmente pelo PGP, envolve elementos essenciais à ação participativa e ocorre em três etapas.⁹ Por solicitação das escolas participantes do PGP, atividades paralelas, não previstas inicialmente, foram incorporadas ao plano inicial. Essa é uma importante característica do PGP: a capacidade de atender a necessidades dos membros das escolas. O PGP desenvolve pesquisa ação-reflexão e apóia a formação de equipes escolares participativas. Foram observados elevada auto-estima e motivação, orgulho de ser professor e diretor, e estar participando de decisões da escola. Nota-se crescente preocupação da equipe escolar com a melhoria de seu desempenho e os resultados obtidos por seus alunos.

A equipe PGP é uma parceira das escolas. Estas discutem livremente seus problemas, superando receios de punições. Relatam problemas de disciplina dos alunos, a relação intra e interpessoal e organizacional, a comunicação vertical, a necessidade de acompanhamento, avaliação e (re)planejamento de seus planos escolares, currículo e outros aspectos. Discutem o clima organizacional. Sentem-se livres para avaliar o trabalho do PGP e dizer coisas do tipo: “não queremos mais trabalho para casa”, “precisamos de materiais de estudo que sejam curtos e possamos dar conta durante as oficinas”, “queremos mais atividades que possamos empregar durante nossas aulas e reuniões de Atividades Complementares (AC)”, “precisamos de ajuda”. Com a equipe PGP, as escolas falam, são ouvidas e aprendem a buscar soluções, em vez de desculpas.

As equipes escolares precisam de chance para aprimoramento. Elas estão buscando soluções alternativas para melhorar seu desempenho, o de seus alunos e, conseqüentemente, da escola. É preciso ouvi-las e respeitá-las. O PGP tem o registro de vários depoimentos das equipes escolares sobre vários aspectos como, por exemplo, os que seguem, relatos de uma escola com o

⁹ Vide Freitas, Silva, Santos (1998).

parque físico pouco conservado, com problemas de ordem administrativa, pedagógica e disciplinar. Registramos alguns caminhos apontados pela escola.

Com relação à participação do corpo discente nas decisões escolares

“Acreditamos na implantação de um novo modelo de administração escolar, que auxilie na resolução de problemas, como conservação da estrutura física do prédio escolar”:

- se todos os membros da comunidade forem conscientizados da necessidade de se preservar um bem que é de todos, as condições do prédio não precisariam chegar ao estado em que se encontram;

- poder-se-ia trabalhar a proposta de descoberta e desenvolvimento de habilidades específicas entre os integrantes da comunidade escolar, que permitissem a recuperação da estrutura física do prédio;

- solicitar aos órgãos superiores os recursos financeiros para o material e utilizar mão-de-obra da própria comunidade. Essa é uma forma usualmente utilizada por associações de bairros de moradores, que enfrentam a mesma problemática, mas por estarem, integrados conseguem a resolução de algumas de suas questões.

Com relação ao quadro funcional

É necessário:

- instituir um programa permanente de aperfeiçoamento de recursos humanos e seminários;

- investir na melhoria das condições de trabalho de educadores;

- acompanhamento, por parte dos supervisores, do cotidiano da escola com possíveis intervenções em sala de aula;

- reunião, por área, com professores, coordenadores e direção, para acompanhar o trabalho desenvolvido;
- a direção estar presente às reuniões promovendo a participação de todos os segmentos envolvidos;
- avaliar e reavaliar o planejamento dos trabalhos;
- promover a integração entre a equipe técnica e os professores.

Com relação ao quadro discente

É importante:

- melhorar a distribuição, controle e qualidade da merenda escolar;

- programas de recuperação paralela (os alunos iriam fazendo a recuperação na unidade em curso e não no final do ano).

Com relação ao projeto pedagógico

- Para que esses pontos se concretizem e realmente levem à melhoria da qualidade do ensino, faz-se necessária a implantação de projetos pedagógicos elaborados coletivamente a partir do perfil da unidade escolar, sem perder de vista as condições da rede e a política educacional.

Com relação às categorias gerais

- Assegurar a participação dos diversos segmentos intra e extra-escolares, na formulação e execução dessas propostas.

Esses depoimentos sinalizam que as equipes escolares identificam suas potencialidades e suas necessidades e estão alerta para a relevância do trabalho participativo, reconhecem a importância de acompanhamento de suas atividades.

Indagadas sobre *gestão participativa*, a equipe escolar assim se expressou:

– Gestão participativa, na escola, é vista por todos como um trabalho em conjunto, que envolve a participação tanto dos corpos administrativo, docente e de toda a comunidade. (...) Quando todos participam das tomadas de decisões, o trabalho é mais produtivo, há maior comprometimento e responsabilidade... Acima de tudo, fortalece o espírito de solidariedade...

Fragmentos de entrevistas com gestores e professores

Pergunta: – Quanto à gestão participativa, o que é que você entende por ela?

Gestor: – Eu acho que é a união de todos. Procurar a interação com os pais, as crianças, professores, diretores e toda a comunidade. Para mim está sendo muito bom.

Professor 1: – Melhoria para o ensino e aprendizagem. Quer dizer, nós estamos participando... Esperando assim, uma melhora. Alguma inovação. Maneira de trabalhar na sala com o aluno.

Professor 2: – Como ela disse, também eu acho que é uma forma de melhorar a educação e a gente adquirir mais prática também, ver como é que muda, como se muda, como mudar, porque tem muita coisa que a gente está fazendo e está pensando que é de maneira certa, mas que de certa forma já é muito defasada. Eles chegam aqui com aquelas novidades que empolgam a gente realmente e a gente vai experimentar e até que gosta. Então eu acho que é uma melhoria para a educação.

Pergunta – O que você entende por escola?

R: – É união.

Pergunta – Na sua opinião, qual é o papel do professor e do diretor na gestão participativa?

R1: – Do professor, participar de tudo; do diretor, colaborar com tudo.

R2: – Há também uma esfera de atuação exclusiva da diretora.

R3: – O planejamento do ensino deixa muito a desejar. Existem recursos na escola que ainda não são bem utilizados por falta de planejamento, por exemplo, recursos audiovisuais (TV, vídeo) que estão sendo subutilizados no dizer da diretora, por falta de planejamento.

R4: – Não há na escola ciclo de debate entre os professores e mais uma vez, o que é problema de todos acaba sendo soluções individuais, ineficazes, temporárias e espontaneístas, não trazendo no seu bojo o fruto de uma reflexão conjunta...

Pergunta: – Alguma coisa já se modificou depois do Programa Gestão Participativa (PGP)?

R1: – Mais ou menos. Está mexendo com a gente.

R2: – Já teve alguma coisinha. Pelo menos na reunião de pais que ocorreu. Cada pai dirigiu-se juntamente com o professor de seu filho para uma sala. Antes não era assim, era todo o grupo e os pais juntos. Agora foi diferente, já foi uma idéia nova.

Pergunta: – Essa idéia nova já trouxe benefícios?

R1: – Trouxe. Eu mesma estava morrendo de medo antes da reunião de pais iniciar. Mas, depois, eu vi que deu bons resultados. Saí daqui contentíssima. Cheguei em casa conversando sobre o assunto.

R2: – Ainda há alguns problemas... A ausência de comunicação entre os diversos segmentos da equipe escolar, o trabalho em busca de solução de forma individualizada, a ausência de um planejamento coletivo das atividades dentro da própria escola, até mesmo a ausência de habilidades específicas necessárias à participação no processo administrativo podem ser apontadas como entraves para uma maior abertura na administração escolar, assim como para que se alcance uma maior qualidade no trabalho educativo, con-

seqüência inevitável se houver compromisso pessoal com a melhoria da organização, da gestão escolar e do próprio serviço oferecido pela escola à sua clientela.

R3: – A professora se mostrou bastante interessada na implantação do Programa Gestão Participativa... e as expectativas são muitas para que tudo dê certo, pois todos os setores da escola buscam qualidade de ensino e demonstram empenho em alcançá-la.

R4: – Não há, ainda, uma prática dos princípios da gestão participativa... há expectativas por parte da equipe escolar, quanto às novidades que o PGP possa trazer. Isto principalmente porque os membros da equipe escolar já acreditam gerir participativamente a escola.

R5: – Seria o caso, talvez, de desenvolver um acompanhamento sistemático na escola, de modo a checar as informações coletadas, referindo-as ou pondo-as em questão.

R6: – Podemos constatar, a escola está hoje, sim, sedenta de novidades sendo, portanto, um terreno promissor para a efetiva implantação da estratégia de gestão participativa....

R7: – Importante é, também, atrelada à forma de gestão escolar, uma melhor formação de professores.

Fragmentos da visita nº 3

Os pais estavam reunidos no pátio da escola e algumas reclamações foram levantadas pela diretora como, por exemplo: pais e alunos que não conseguem entrar na escola, devido ao horário determinado para fechar os portões, que é às 8h30; outros que procuram a direção, e caso a diretora não se encontre, não querem contatar outra pessoa responsável.

Parece-nos que participação é entendida como repreender pais e filhos...

E mais. Para uma professora, a gestão da escola é democrática e altamente participativa. Ela diz: “já tinha essa prática, só não tinha esse nome.” Outra afirma:

– Não sabemos ao certo se esta compreensão por si só facilitará ou não a implantação do Programa Gestão Participativa (PGP). Se, por um lado, há um solo já germinado, por outro, pode haver também uma possível resistência aos conceitos que serão introduzidos, uma vez que em muitos aspectos o que ela chama de administração democrática tem muitos desencontros com os princípios da gestão participativa (...) Desconsiderar este fato seria desconsiderar a experiência que já vem sendo desenvolvida, e que bem ou mal, é entendida como tendo um cunho altamente democrático, fato que não deve de todo estar despido de verdade... Gestão participativa é a integração de todo o pessoal no mesmo processo: funcionários, secretário, todo mundo num só processo (...) Há uma compreensão, ainda que rudimentar, do espírito de corpo, de colegiado, que se faz necessário para a administração participada.

Falta, a nosso ver, que esta visão seja ampliada e colocada em prática com suporte dos princípios efetivos da gestão participativa.

O anseio com que as professoras aguardam o desenvolvimento do PGP traduz-se bem pelo seguinte relato de uma professora, quando foi perguntada sobre qual sua expectativa e em que o PGP poderia ajudar a escola: “Espero que vá até o final, porque apesar de praticar, há como desenvolver, renovando as idéias”. Perguntada sobre qual o papel do professor numa gestão participativa, ela respondeu:

– ... que o professor participe de tudo (...) Através de que um planejamento conjunto entre a comunidade escolar e extra-escolar e do colegiado participativo na solução dos problemas (princípios da gestão participativa), temos um mecanismo viável para estabelecer esta relação tão necessária: escola-família-comunidade...

Quase concluindo: algumas falas e observações dos pesquisadores

Segundo um depoimento:

– Com a introdução do Programa Gestão Participativa, contemplamos a possibilidade de, junto com a escola, reconstruirmos sua sistemática de planejamento, ajudarmos na reelaboração do seu projeto pedagógico, apoiar a seleção de conteúdos significativos, determinar melhor as diretrizes e as escolas *podem* chegar a consolidar um modelo de administração participada, com professores mais comprometidos, com a auto-estima mais elevada.

O repensar coletivo da atuação no ensino, refletido sobre a qualidade do trabalho que vem sendo realizado, especialmente enfocando o processo ensino-aprendizagem, possibilita uma visão global da situação da escola em seu contexto, passos para que a escola possa ter um projeto de escola coletivamente construído.

Observa-se que a liderança ainda é efetivamente centrada na pessoa da diretora, o que contraria as teorias que sustentam a idéia de gestão participativa. No entanto, existe um germe de administração colegiada em desenvolvimento em algumas escolas:

– Há um terreno próprio para a implantação de uma gestão participativa nas escolas estudadas.

– Sentimos a disposição das professoras para abraçarem a novidade, que é vista como uma possibilidade de crescimento, com novos ensinamentos, novas maneiras de construir o processo de gestão do ensino-aprendizagem, novos mecanismos de desenvolvimento, (...) objetivos da implantação do PGP.

Concluindo

As políticas educacionais oficializaram a descentralização administrativa, abrindo o espaço legal para as comunidades escolar e local participarem. Participação requer a competência para formar e trabalhar com representantes do sistema de ensino e das comunidades escolar e local. O PGP tem ajudado o desenvolvimento dessa competência. Em 1998, a equipe PGP orientou a preparação de coordenadores, professores, diretores e técnicos da Secretaria da Educação para atuarem em âmbito do sistema de ensino estadual com relação ao colegiado escolar e prepararem dirigentes participativos.¹⁰

Em conclusão, visão política e a capacidade de dialogar com as comunidades escolar e local são essenciais. O estilo de liderança do gestor é determinante para o inter-relacionamento dessas comunidades e de sucesso escolar. As escolas que vêm apresentando melhor desempenho têm líderes proativos e dedicados à escola. Eles sempre estão presentes durante os planejamentos, fornecendo apoio e orientação. Ao mesmo tempo, ouvem seus pares e valorizam suas contribuições. Eles são abertos à participação e ao diálogo. O comprometimento do líder e a vontade de envolver toda a comunidade escolar são decisivos. Sempre que isso acontece, estabelece-se uma forte coesão na equipe escolar. Nas escolas onde os líderes demonstram confiança na equipe de funcionários, o desempenho geral é superior.

As escolas, que apresentam mudanças constantes de professores, combinadas com pouco tempo de permanência na escola, têm mais problemas para instalar uma gestão participativa. Escolas com destacado desempenho têm um quadro de professores com tempo integral maior do que de professores que dividem seu tempo de trabalho com outras escolas.

Essas mudanças de professores nas escolas públicas dificultam a formação de equipes coesas. São professores que en-

¹⁰ Foi feita referência a este assunto anteriormente.

tram de licença-prêmio, licença-gestante, licença sem vencimento; alguns são transferidos para outras escolas, outros, aposentam-se; há ainda os professores substitutos temporários e os estagiários.

Dada a importância da comunicação da informação sobre administração escolar participativa, o PGP publica um informativo intitulado *Gerir*. Dentre outros, o objetivo da publicação é o registro de atividades e a oferta de leituras próximas do cotidiano vivido pela equipe escolar. Atualmente, o *Gerir* está no seu quarto ano, no número nove. A cada ano, é elaborado um *folder* que resume intenções do PGP e contempla as mudanças feitas; o de 1999, está em circulação.

Ficou evidente que as equipes escolares apreciam atividades práticas que possam ser incorporadas ao seu cotidiano da sala de aula; também a importância de dosar bem todo e qualquer material que seja entregue para estudos e a relevância de observar a cultura regional, as festas, os valores e seu calendário peculiar.

Em alguns casos, o descomprometimento está relacionado com dificuldades de relacionamento entre a direção, funcionários, estudantes e professores.

O PGP tem proporcionado a (re)construção da autoestima da equipe escolar, melhorando a comunicação e aumentando o grau de confiança entre os membros das comunidades escolar e local.

A pesquisa-ação identifica a face cotidiana da escola, ensinando a estudantes e pesquisadores o que eles precisam para ajudar a escola a superar seus momentos de dificuldade e viver a autonomia plenamente e melhor. Em seminários de integração, as equipes das escolas se encontram e discutem seus ganhos e problemas.

A pesquisa e a extensão sobre o tema têm garantido alguns avanços educacionais na região baiana. A Universidade Estadual de Santa Cruz iniciou um curso de especialização em Administração da Educação: Gestão Participativa, com a participação de 26 gestores escolares. Eles eram secretários municipais de Educação, diretores de Diretoria Regional de Educação (Direc), coordenadores municipais de Educação, diretores de escolas e professo-

res. A Universidade do Sudoeste da Bahia também contempla formar um núcleo de estudos sobre gestão participativa, a exemplo do implantado na Universidade Federal da Bahia.

A equipe do PGP também tem atendido a convites das Secretarias Municipais de Educação, em municípios do Estado da Bahia, como Ibirataia, em 1998, onde autoridades educacionais do local desenvolveram um núcleo de estudos sobre gestão participativa.

É necessário aliar qualidade educacional com qualidade social, como recomenda Pablo Gentili (1998). Se temos no centro do processo a preocupação com o ser humano e o desenvolvimento de uma sociedade mais igualitária, composta de sujeitos autoconfiantes e felizes, o futuro da educação será mais profícuo.

Vivendo a escola e o sistema de ensino nordestino, percebem-se altas perdas e baixos ganhos no cotidiano da escola pública. As escolas falam. Fornecem muitas informações sobre seu cotidiano: dificuldades, acertos, desacertos; demonstram sua vontade de acertar, de ser competentes, de ser eficientes, eficazes e a necessidade de serem ouvidas e atendidas.

Referências bibliográficas

- ANDRADE, Maria de Fátima. *Gestão colegiada em escola pública* : expressão de autonomia ou heteronomia (?). Salvador, 1999. Dissertação (Mestrado) – UFBA/Uesc.
- BAHIA. Secretaria da Educação. *Colegiado escolar* : orientações básicas. Salvador, 1997. (Série Gestão Participativa, v. 1).
- . *Colegiado escolar na Bahia* : dia D, 27 de agosto de 1998. Salvador, 1998. (Série Gestão Participativa, v. 2).
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro : tendências e perspectivas. *Ensaio* : Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 303-364, jul./set. 1998.

- FERREIRA, Maria de Fátima Andrade. *Gestão colegiada em escola pública : expressão de autonomia ou heteronomia?* Salvador, 1999. Dissertação (Mestrado) – UFBA/Uesc.
- FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. Sujeito, o grupo e a gestão democrática na escola pública. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p. 123-137, jan./jun. 1998.
- FREITAS, Katia Siqueira de, SILVA, Maildes Fonseca, SANTOS, Mara Schwingel. Gestão participativa na escola pública : legislação e prática. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p. 103-120, jan./jun. 1998.
- FREITAS, Katia Siqueira de et al. Gestão participativa : uma pesquisa-ação, 1995-1999. In: ENCONTRO DE PESQUISAS DO NORDESTE, 12., 1999, Salvador. *Anais...* Salvador : UFBA, 1999. CD-ROM, ISBN 85-87243-02-0.
- GENTILI, Pablo. A qualidade social como contraposição à qualidade total : reflexões de Pablo Gentili. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 8, n. 1, p. 123-139, jan./jun. 1998.
- GIRLING, Robert H., FREITAS, Katia Siqueira de. Desafios da educação pública brasileira. *Gestão em Ação : Caminhos Atuais em Administração da Educação*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 12-39, abr./ago. 1998.
- GUEDES, Andrea et al. *Decentralized management of education in Minas Gerais*. Washington : World Bank, 1995.
- GUIA NETO, Walfredo dos Mares. *The educational policy of Minas Gerais, 1991-1994*. 1994. (mimeo.)
- LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa : o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro : DP&A, 1998.
- MADEIRA, Margot Campos. Representações sociais e decisões : breves comentários. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 8, n. 1, p.69-83, jan./jun. 1998.
- MEDINA, Anamaria Vaz de Assis. Organização pública e implementação de novas metodologias : o projeto Alfa em Minas Gerais. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, v. 65, p. 38-51, maio 1988.
- MOUSQUER, Maria Elizabete, PEREIRA, Sueli Menezes, HUBER, Fernanda. Gestão escolar numa perspectiva democrática. In: QUALIDADE e Gestão da Escola Básica. Porto Alegre : EDIPUCRS, 1998. p. 37-66. (Cadernos Cedae, 4).
- NUNES, Carla Alessandra da Silva. Gestão Democrática das Escolas Públicas : um auto-retrato. In: ENCONTRO DE PESQUISAS DO NORDESTE, 12., 1999, Salvador. *Anais...* Salvador : UFBA, 1999. CD-ROM, ISBN 85-87243-02-0.
- SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia Institucional na escola : discussão teórica. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p.41-101, jan./jun. 1998.
- SCHNECKENBERG, Marisa. *A implantação do Proem como política educacional no cotidiano da gestão escolar*. Curitiba, 1999. Dissertação (Mestrado) – PUC.
- SILVA, Vicente de Paulo. Sem trabalho... Por quê? *Folha de S. Paulo*, 17 fev. 1999. Caderno 1, p. 3.
- SILVA, Tomaz Tadeu da, GENTILI, Pablo (Org.). *Escola S. A. : quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília : CNTE, 1996.
- UNICEF. *Qualidade para todos*. São Paulo : Cenpec, 1994.
- XAVIER, Antônio Carlos da R., AMARAL SOBRINHO, José, MARRA, Fátima. *Gestão escolar : desafios e tendências*. Brasília : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1994.
- WILLOWER, Donald J., FORSYTH, Patrick B., A brief history of scholarship on educational administration. In: MURPHY, J., LOUIS, K.S. (Org.). *Handbook of research on educational administration*. 2. ed. San Francisco : Jossey-Bass, 1999.