



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

LUCIANO PIMENTEL DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARA A GESTÃO PARTICIPATIVA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES DAS
ESCOLAS ESTADUAIS PÚBLICAS.**

SALVADOR

2006

LUCIANO PIMENTEL DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
PARA A GESTÃO PARTICIPATIVA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES DAS
ESCOLAS ESTADUAIS PÚBLICAS.**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração, da Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre Profissional Em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Robinson Moreira Tenório

SALVADOR

2006

FICHA CATALOGRÁFICA

Oliveira, Luciano Pimentel de

A contribuição do planejamento estratégico para a gestão participativa: uma análise a partir da percepção dos dirigentes das escolas estaduais públicas / Luciano Pimentel Oliveira. - 2006.
114 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia – UFBA. Mestrado Profissional em Administração, 2006.

Orientador: Prof. Dr. Robinson Moreira Tenório.

1. Escolas - Bahia. 2. Escolas - Planejamento estratégico. 3. Escolas - Gestão. 4. Planejamento educacional. I.Tenório, Robinson Moreira e, orient. II. Título.

CDD: 370.98142

Ao meu pai e minha mãe, por todo o referencial
de ser humano que me oferecem
e me ajudam a construir.

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANO PIMENTEL DE OLIVEIRA

A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS DIRIGENTES DAS ESCOLAS ESTADUAIS PÚBLICAS.

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de
Mestre Profissional Em Administração, Universidade Federal da Bahia,
pela seguinte banca examinadora:

Cláudio Alves de Amorim _____

Mestre em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)

Cristina Maria D'Ávila Teixeira Maheu _____

Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia

Robinson Moreira Tenório – Orientador _____

Doutor em Educação, Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia

Salvador, 28 de julho de 2006.

RESUMO

A gestão do sistema educacional brasileiro foi significativamente descentralizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) ao reconhecer a autonomia entre os três níveis federativos e ao introduzir o princípio da gestão democrática da Educação. Assim motivado, o sistema educacional baiano iniciou sua reforma em 1999, tendo como referencial oferecer maiores níveis de autonomia e capacidade local de gestão para as unidades escolares. Para fortalecer a gestão, o programa de Governo, através do Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional (PFGAE), introduziu o planejamento estratégico como ferramenta de gestão das escolas públicas estaduais baianas, no período compreendido entre os anos de 2001 a 2005, apoiado em um amplo programa de financiamento para a sua implementação. O investimento público neste programa de Governo totaliza US\$216 milhões, 60% deles oriundos de um acordo de empréstimo junto ao Banco Mundial. Para subsidiar a sua análise, este trabalho recorre aos conceitos de autonomia e gestão escolar e a trajetória brasileira nos últimos quarenta anos. Esta pesquisa retrata a introdução e desenvolvimento do planejamento estratégico e sua contribuição para o fortalecimento da gestão participativa, buscando compreender se os estímulos lançados estão em harmonia com a realidade prática da sua gestão. Para isto, foi apresentado o planejamento estratégico em uma dimensão instrumental e uma processual, sendo estudadas as práticas que lhe são inerentes num modelo de análise inovador. Como referencial, utiliza a percepção dos dirigentes escolares para avaliar a incorporação dos conceitos e práticas concernentes ao planejamento estratégico e a sua contribuição para a gestão participativa, sendo neste trabalho apresentada uma distinção conceitual entre a mesma a gestão democrática, confusão comum na literatura da área. A metodologia de pesquisa tem ênfase nos aspectos qualitativos, aproximando-se de múltiplo estudo de caso, pois que a amostra não permite considerá-lo uma survey. A análise do resultado deste trabalho sinaliza o estágio de contribuição do planejamento estratégico nas práticas de gestão participativa das equipes escolares, revelando que a escola pública não incorporou satisfatoriamente o planejamento estratégico como instrumento de gestão, embora o mesmo tenha um papel importante ao ajudar a escola a avançar no desenvolvimento da gestão participativa.

Palavras-chave: educação; políticas públicas; planejamento estratégico; gestão participativa; gestão democrática; gestão escolar; escola pública.

ABSTRACT

The management of the Brazilian educational system was significantly decentralized by the Federal Constitution of 1988 (CF/88) by recognizing the autonomy between the three federal levels and by introducing the principle of democratic management in Education. As a consequence, the Bahian educational system started its reform in 1999, having as a reference the offer of better levels of autonomy and local capacity of management to school units. In order to reinforce management, the Government program through the Project *Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional - PFGAE (Reinforcement of Management and Educational Autonomy)*, introduced strategic planning as a tool of management of Bahian State public school units between 2001 and 2005, supported by a broad financing program. The public investment in this Government program totalizes US\$ 216 million, from which 60% came from a World Bank loan. This work uses the concepts of school autonomy and management and Brazilian education related history of the last 40 years in order to support the analysis. This research presents the introduction and development of strategic planning and its contribution to the reinforcement of participative management with the aim of understanding if the different stimuli are harmonious with practical reality of its management. Therefore, the strategic planning was presented in both instrumental and processual dimensions, being their proper practices studied in an innovating model of analysis. As a reference, the work uses the perception of school principals in order to evaluate the incorporation of concepts and practices concerning strategic planning and its contribution to participative management. A conceptual distinction between participative management and democratic management – a common misuse in the related literature - is presented. The methodology of the research emphasizes qualitative aspects nearing the multiple case study, since the sample is not one of a survey. The analysis of the results of this work shows the stage of contribution of strategic planning in the practices of participative management of school teams unveiling the fact that the public school system has not satisfactorily incorporated strategic planning as managerial instrument although the latter has an important role in helping schools to progress in the development of participative management.

Key-words: Education; Public Policies; Strategic Planning; Participative Management; democratic Management; School-based Management; public school.

AGRADECIMENTOS

A meu Deus, força primeira e razão de tudo, agradeço pelo dom da vida e do aprendizado.

Ao meu pai, meu modelo de homem, que fez a si mesmo com a orientação de Deus.

A minha mãe, zelosa, dedicada e orgulhosa da sua família.

Aos meus três irmãos, pelo carinho e o cuidado que têm comigo nesta trajetória.

A minha esposa, forte, lutadora, incentivadora, colocou os seus dons a disposição deste trabalho, ajudando a melhoria do meu estilo e clareza, e pela conclusão deste projeto.

Ao meu filho Gabriel, meu estímulo, a quem sirvo de referência, meu esforço para que ele descubra o sabor do aprendizado constante.

Ao orientador Robinson Tenório, amigo fraterno, sensível, delicado, um obstinado apaixonado pela educação. Se eu fui um ouvinte atento, é porque tive um mestre inspirador.

Ao co-orientador Cláudio Amorim, a quem Robinson reconhece primeiro, um homem de profunda capacidade analítica e que me trouxe pelas mãos mostrando cada espinho e flor do caminho.

A Professora Duca Lessa, meu carinho e respeito, por ter me edificado ao mostrar no início do curso que eu trazia uma boa bagagem e uma frágil redação.

Ao Professor e Coordenador Célio e toda a equipe MPA, zelosos pelo sucesso do programa e de cada um de seus integrantes, meu reconhecimento.

A Cleilza Ferreira, pessoa de visão excepcional, que me abriu as portas de um universo completamente novo ao descortinar a academia.

Ao PFGAE / SEC / FLEM, pela oportunidade profissional, retribuída em todo o meu empenho, capacidade e a produção deste conhecimento.

A Edvoneide Jones (Voninha), a professora de Ipirá, que me incentivou a acreditar em meu potencial e ofereceu espaço a estas descobertas, edificando pessoas em comunidade.

Aos dirigentes escolares do sistema educacional baiano, meu agradecimento pela inspiração que representam e pela vontade que temos de construir um sistema educacional transformador.

Ao amigo Gustavo Gama, pelo incentivo, apoio e desprendimento.

A Jane, normalizadora deste trabalho e amiga dos tempos de graduação, pelo generoso apoio.

Aos meus colegas do mestrado, com os quais aprendi sobre o trabalho em equipe e a riqueza de se explorar este potencial.

Aos amigos Fabrício Cruz e Luís Augusto Sanches, fortalezas de caráter inspiradoras.

Aos amigos do Movimento Escalada, pelas bênçãos que significam para mim e pelas possibilidades de trabalho que compartilhamos.

Quando comecei neste curso, ouvi algo como: "o melhor disto tudo é acabar". Mas no caminho fui descobrindo um novo sentido no fazer, em conviver, ao lidar com minhas limitações. E, assim, descobri que quem faz o destino é o percurso. Ele traz sabor à chegada.

Não existe um problema
que não ofereça uma dádiva para você.
Você procura os problemas
porque precisa das dádivas por eles oferecidas.

Richard Bach

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percepção da Gestão Escolar, segundo duas perspectivas propostas.....	40
Tabela 2 - Dimensionamento da equipe	62
Tabela 3 - Quantitativo de clientes com atendimento realizado em 2006.....	62
Tabela 4 – Quadro operacional da pesquisa	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACERT	Agência de Certificação Ocupacional
CONSED	Conselho de Secretários de Educação
COPE	Coordenação de Projetos Educacionais
DIREC	Diretoria Regional de Educação
FAED	Fundo de Assistência ao Educando
FLEM	Fundação Luís Eduardo Magalhães
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
NEPP	Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Escola
PES	Planejamento Estratégico da Secretaria
PFGAE	Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional
PME	Plano de Melhoria da Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
QP	Teste de Questões Práticas

SME Secretaria Municipal de Educação

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICAMP Universidade de Campinas

SUMÁRIO

1. O cenário baiano	17
1.2 A proposição de estudo.....	19
1.3 Justificativa deste estudo	20
2. Gestão Educacional no Brasil.....	23
2.1 Abordagem da Autonomia.....	25
2.1.1 Dimensões da autonomia/heteronomia/anomia	27
2.1.2 Autonomia delegada e autonomia construída	29
2.2 Abordagem da Gestão	31
2.2.1 Décadas de 60 e 70 – a primeira fase.....	32
2.2.2 Década de 80 – a segunda fase	32
2.2.3 A partir da Constituição de 1988 – a terceira fase.....	34
2.2.4 A partir de 1995 – a fase atual	34
2.3 A tensão entre a política educacional e a prática escolar	36
2.4 A gestão democrático-participativa	38
3. Abordagem do Planejamento Estratégico.....	43
3.1 Administração e Gestão Escolar	45
3.1.1 Estratégia e planejamento	47
3.1.2 Gestão Estratégica	50
3.2 Implantação do Planejamento Estratégico nas escolas.....	53
3.2.1 Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)	55
4 Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional	59
4.1 PFGAE – Composição da equipe e área de atendimento.....	61
4.2 PFGAE – Estratégias e Ações.....	63
4.3 PFGAE – Atuação nas Secretarias Municipais de Educação	65
4.3.1 Plano Municipal de Educação	66
4.3.2 Planejamento Estratégico da Secretaria (PES).....	67

4.3.3 Sistema Municipal de Educação	67
4.3.4 Estrutura Organizacional	68
4.3.5 Ordenamento da Rede – Nucleação.....	69
4.4 PFGAE – Atuação nas Unidades Escolares	69
4.4.1 Plano de Desenvolvimento da Escola	69
4.4.2 Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola.....	71
4.4.3 Sistema de Administração Escolar.....	73
4.4.4 Projeto de Autonomia Financeira às Unidades Escolares	73
4.4.5 Aperfeiçoamento de Dirigentes.....	74
4.4.6 Modernização dos procedimentos administrativos.....	76
4.4.7 Gestão a Vista.....	77
4.5 O Processo de aprovação e financiamento pela SEC/BA	78
5. Metodologia de Pesquisa.....	81
6. Apresentação e Análise de Resultados	88
Conclusão.....	94
REFERÊNCIAS	98
APÊNDICE A – Carta de encaminhamento da pesquisa	106
APÊNDICE B – Instrumento de pesquisa.....	109
APÊNDICE C – Quadro sintético de respostas.....	111
APÊNDICE D – Quadro analítico de respostas.....	112

Introdução

O sistema educacional brasileiro foi amplamente modificado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que, traduzindo as expectativas da sociedade em viver a abertura política, introduziu dois princípios que lhe seriam norteadores: a descentralização e a gestão democrática do ensino público. Estes princípios trazem em si o reconhecimento do ente municipal dentre as esferas de governo e, conseqüentemente, o respeito à autonomia dos diferentes sistemas educacionais subnacionais. A introdução do princípio da gestão democrática faz da Educação um dever também da sociedade, não mais somente um direito subjetivo.

Tais mudanças foram introduzidas com a Lei 9.394/96, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É importante destacar que a introdução deste marco legal representa, sobretudo, uma reorientação da máquina do Estado, num cenário de ajuste fiscal e de implantação de políticas neoliberais.

No conjunto das reformas introduzidas pela nova lei de diretrizes do sistema educacional foi implementada uma política de priorização do financiamento do ensino fundamental, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

Com o reconhecimento da autonomia dos entes federativos, cabia-lhes atualizar a legislação educacional dos seus sistemas, como previsto pela lei federal. A LDB trazia em si uma ampla reforma, introduzindo novos princípios para toda a área, cabendo a cada sistema educacional subnacional responder a este novo cenário introduzido pela legislação federal de 1996 e modificar o seu sistema, reconhecendo o marco legal nacional e alinhando-se a ele.

Em um contexto de busca de resultados¹ escolares mediante autonomia dos atores locais intra-estatais (dirigentes, professores e funcionários) e comunitários (pais e alunos), o órgão executivo do sistema educacional baiano introduziu o planejamento estratégico nas escolas públicas estaduais como mecanismo de fortalecimento da sua capacidade local, de sua gestão. Esta intervenção objetiva desenvolver a massa crítica interna, institucional, representada pelo conhecimento e aplicação desta ferramenta pela equipe escolar.

¹ A noção de resultados está associada à idéia de eficácia da unidade, na perspectiva da medição quantitativa de sua performance, seja por avaliação interna ou externa. Cada unidade escolar tem autonomia para definir os padrões de aprendizagem (o que ensinar) e os padrões de desempenho (qual o mínimo de aprendizagem) para que sejam atingidos os objetivos da educação, estes explicitados no art. 205 da Constituição da República Federativa do Brasil.

1. O cenário baiano

No contexto da mudança do sistema educacional, atinge-se o ponto relevante para este trabalho: a introdução do princípio da gestão democrática do ensino público. Esta mudança é de grande escopo, pois altera substancialmente o modelo de gestão das unidades escolares e, no seu bojo, exige novas competências para o bom desempenho dos dirigentes escolares: o papel de mediador da dinâmica de planejamento da ação escolar. O modelo de gestão democrática tem como princípio uma maior autonomia para as unidades escolares na sua relação com o órgão gestor do sistema (dentro de cada esfera governamental) e a representação colegiada da sociedade na gestão das escolas.

O Estado da Bahia iniciou a reforma do seu sistema educacional em 1999, com um programa de governo intitulado Programa Educar para Vencer. Este programa é, atualmente, composto por quatro projetos:

- Agência de Avaliação Externa, que se caracteriza por avaliações de larga escala com o objetivo de fornecer às escolas, individualmente, ferramentas diagnósticas e informações que possibilitem a identificação de problemas e a conseqüente melhoria do ensino oferecido. Para a isenção do processo, é realizada por instituição contratada;
- Agência de Certificação (originalmente Projeto de Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação, hoje incubada nas

instalações da Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), realiza uma avaliação de conformidade que tem como objetivo verificar se os profissionais possuem os conhecimentos e habilidades básicas necessários ao exercício de uma determinada ocupação, trazendo-lhes benefícios profissionais e o reconhecimento público;

- Projeto Regularização do Fluxo Escolar, que visa corrigir a distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental, com metodologia de ensino próprio e material didático específico, intensificando o trabalho pedagógico em relação à leitura e promovendo nova inserção dos alunos nas classes regulares de ensino; e
- Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional, que tem por finalidade fortalecer a capacidade local de planejamento e gerenciamento para o desenvolvimento da autonomia e melhoria da qualidade dos serviços educacionais. Tem como público-alvo unidades escolares estaduais, unidades escolares municipais e secretarias municipais de educação.

Em razão da natureza da sua missão, este último projeto é o foco de interesse deste trabalho, por desenvolver especificamente o aperfeiçoamento profissional dos dirigentes escolares face ao novo modelo de gestão do sistema educacional. Dentro do desenho do Programa, cabe ao grupo de trabalho do Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional, na estratégia de implantação da reforma do sistema educacional baiano, promover os esforços necessários para que o princípio da gestão democrática do ensino seja vivenciado nas escolas públicas da educação básica baiana.

1.2 A proposição de estudo

O Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional (PFGAE) tem como missão “desenvolver competências gerenciais nas unidades educacionais da rede pública do estado da Bahia, transferindo tecnologia através de consultoria presencial, com foco na gestão autônoma e democrática” (BAHIA, 2005, p.7). Possui três estratégias de atuação com foco no cliente², caracterizando-se por oferecer consultoria técnica presencial, desenvolvimento e sistematização de tecnologia de gestão na área educacional, e transferência de tecnologia gerencial aos seus clientes.

Seu principal produto é a consultoria para elaboração e implementação de planejamento estratégico em escolas através do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e em secretarias municipais de educação mediante o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), realizado por uma equipe de 50 técnicos em processos de gestão das unidades educacionais. Estes técnicos foram recrutados junto à iniciativa privada e em diferentes setores, com diferentes formações e trajetórias profissionais. O processo seletivo buscou identificar profissionais com perfil de liderança e de baixa necessidade de supervisão, voltados para resultados, focando a análise em aspectos psicológicos, e não propriamente em conhecimentos técnicos da área de gestão ou educação.

A documentação técnica do Projeto foi construída por uma consultoria especializada contratada para este fim, que chegou a acompanhar a implantação do

² Os clientes são os beneficiários diretos das ações do Projeto, envolvendo Secretarias Municipais de Educação e as Unidades Escolares da rede estadual pública baiana.

Projeto e a exercer pequena governança nos primeiros momentos. Esta documentação foi sistematizada em manuais, e distribuída e disseminada entre todos os clientes, sendo revisada em 2004 pela equipe técnica do próprio Projeto.

Esta pesquisa retrata a introdução de instrumentos de planejamento estratégico e a sua contribuição para o fortalecimento da gestão participativa na escola pública estadual baiana, a partir da percepção dos dirigentes escolares, no período compreendido entre os anos de 2001 a 2005.

O trabalho de pesquisa se concentra na dinâmica de introdução e desenvolvimento do planejamento estratégico na gestão das escolas públicas estaduais baianas. A análise do resultado deste trabalho sinaliza a contribuição do planejamento estratégico nas práticas de gestão participativa das equipes escolares, entendendo o planejamento estratégico como uma nova ferramenta de administração da escola pública na rede estadual baiana. Deste modo, este trabalho não alcança o conceito da gestão estratégica como um todo, e no recorte de seu campo empírico, não abrange a escola pública municipal ou federal.

1.3 Justificativa deste estudo

O objetivo mais amplo da reforma educacional introduzida no Estado da Bahia gira em torno do princípio da gestão democrática. O caminho escolhido para construí-la na escola pública foi o estabelecimento dos órgãos colegiados de gestão e o fortalecimento da capacidade local de planejamento em um modelo de gestão participativa.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho considera os estímulos oferecidos pela intervenção do Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional na realidade escolar, visando, declaradamente, o fomento a uma nova proposta de gestão escolar eminentemente democrática e autônoma. Esta análise, porém, foi construída a partir da perspectiva dos dirigentes escolares entrevistados, buscando capturar uma possível sintonia entre a proposta de gestão estratégica e a vivência do cotidiano escolar, experimentada por este mesmo dirigente.

É até aqui desconhecido como o planejamento estratégico pode contribuir para o desenvolvimento da gestão participativa da escola pública. A intervenção realizada pela Secretaria de Educação do Estado da Bahia tem como objetivo incentivar esta mudança na gestão das escolas. Este trabalho também considera importante que isto seja feito através da percepção dos dirigentes das unidades escolares, reconhecendo neles a responsabilidade pela execução da proposta. E a execução é componente principal, que representa a transposição em prática dos conceitos e valores que fundamentam a ação gerencial.

A implementação desta reforma educacional (aqui analisada pela introdução do planejamento estratégico) terá êxito se conseguir gerar participação instruída e consciente dos atores locais da escola pública na sua gestão, o que se constitui incentivo eficaz para a gestão democrática. É possível depreender desta pesquisa que o planejamento estratégico ajudou a escola a avançar no desenvolvimento da gestão participativa, mas que, segundo a percepção dos dirigentes escolares, os estímulos lançados não estão em harmonia com a realidade prática da sua gestão.

O próximo capítulo deste trabalho apresenta o contexto da gestão educacional no Brasil, destacando bases conceituais sobre autonomia e gestão. O terceiro capítulo fornece referencial sobre planejamento estratégico. No seguinte, é apresentado relato sobre as atividades desenvolvidas pelo grupo que conduziu a

experiência estudada. A metodologia de pesquisa é objeto do quinto capítulo, reservando ao sexto a apresentação e análise dos resultados da pesquisa. O último capítulo apresenta as conclusões deste trabalho.

2. Gestão Educacional no Brasil

Abordar o sistema educacional brasileiro recente requer tecer notas introdutórias a cerca da descentralização. Entender o amparo legal previsto na legislação federal é imprescindível para a compreensão do pano de fundo da gestão educacional no Brasil. Esta introdução será importante na medida em que oferece as bases para o entendimento da importância da “gestão democrática do ensino público” como um princípio constitucional da educação.

O tema descentralização ganhou notoriedade no Brasil a partir da elaboração e promulgação da Constituição Federal, em 1988. “Do ponto de vista das políticas públicas educacionais, trata-se da institucionalização da perspectiva de atuação colaborativa dos entes da federação” (SOUZA; FARIA, 2004, p.926), com divisão de responsabilidades e competências, assim como a repartição de receitas.

Do ponto de vista teórico-conceitual, a descentralização de políticas públicas refere-se à redistribuição territorial de poder, embora seus significados possam variar de rearranjos administrativos à transferência de poder decisório entre unidades de governo e entre grupos sociais (SMITH, *apud* GUIMARÃES, 2001, p.3).

Segundo Affonso; Silva, 1994 e Garcia, 1995 (*apud* BROSE, 2002, p.95) a principal força de reforma foi a política neoliberal adotada como resposta à crise fiscal do Estado, vivida tanto por países periféricos como por países centrais em face da reorganização do capitalismo, da agenda econômica e dos modelos de provisão de serviços públicos (FARAH, 2000 *apud* BAHIA, 2001, p.11).

“O fenômeno tem bases políticas e administrativas, que, no debate brasileiro, foi confundido com democracia” (ARRETCHE, 2002, p. 27, *apud* SOUZA; FARIA, 2004, p.929). Assim, a Constituição Federal instituiu um modelo de federalismo único no mundo, com três níveis autônomos. Na dimensão política, o poder decisório e o financiamento mediante transferências constitucionais ampliavam fortemente a capacidade dos entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) agirem com autonomia frente ao governo federal, no atendimento das demandas cujas competências passavam ao seu território.

A dimensão administrativa da descentralização se caracteriza pela responsabilidade na execução das políticas educacionais, instituídas na Constituição e pormenorizadas na LDB e modificadas pela Emenda 14/96 e pela Lei 9.424/96 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Este aspecto do modelo descentralizado de gestão apresenta possibilidades importantes para este processo: a tomada de decisão próxima ao demandante do serviço, ampliando o controle social. A descentralização pode oferecer, de um lado, a eficácia da ação pública ao identificar as reais demandas sociais, e por outro, a eficiência advinda da fiscalização e aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos (SUPERINTENDÊNCIA..., 2001, p. 12).

Este debate se aprofunda na área educacional, pois que discute a “territorialização” das políticas educativas (BARROSO, 2001, p.13). Em síntese, persegue-se a capacidade de superação mediante autodeterminação. Para as escolas, traduz-se no desenvolvimento da capacidade institucional para responder aos desafios impostos pela gestão escolar.

A descentralização dos sistemas educacionais atinge fortemente a escola pública, instada a atuar diante de um novo paradigma: a autonomia na prestação

dos serviços educacionais. Esta autonomia se aplica a três dimensões: a administrativa, a financeira e a pedagógica, área nuclear da escola.

Esta introdução teve como objetivo apresentar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, sua base legal e seu desdobramento até alcançar a escola pública, campo empírico deste estudo.

2.1 Abordagem da Autonomia

O debate em torno da autonomia administrativa se desenvolveu basicamente em torno de duas questões: na primeira, o processo de escolha de seus dirigentes, e na segunda questão, a institucionalização do espaço coletivo de decisão (os conselhos escolares).

No primeiro tópico tem-se um debate eminentemente político, com repercussões no âmbito administrativo, na condução das escolhas e do futuro da unidade escolar. Já na segunda questão, o debate gira em torno do compartilhamento de poder decisório e do controle social da administração pública. Ao estabelecer uma estrutura de representatividade colegiada na gestão da escola, estimula-se um modelo co-gestionário de escola pública, democratizando as decisões referentes ao serviço educacional prestado. Entretanto, o que se observa, larga escala, é um processo de legitimação de decisões tomadas, mediante “verbalização e discussão em grupo sobre questões já definidas anteriormente” (LÜCK, 2005, p. 18).

Na dimensão financeira, a descentralização pode ocorrer de duas maneiras: descentralização dependente vinculada (quando obtida por meio da transferência automática de recursos estabelecidos em lei) ou descentralização dependente tutelada - caracterizada pela negociação e dependência ao ente financiador (MÉDICI; MACIEL *apud* BROSE, 2002, p.94).

No primeiro caso, a descentralização dependente vinculada, em nível governamental, tem-se o exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e, em nível da escola, o Programa Dinheiro Direto na Escola Na Bahia, a descentralização de recursos financeiros para a rede estadual é estendida ao Fundo de Assistência ao Educando (FAED), voltado basicamente para a manutenção operacional e de instalações.

O Estado também complementa recursos para a merenda, descentralizada em nível nacional através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desde 2001, o Estado da Bahia tem investido também na descentralização dependente tutelada, caracterizada pela negociação e dependência ao ente financiador, como é o caso dos recursos para operacionalização do Plano de Melhoria da Escola (PME). Além de contar com recursos do Banco Mundial obtidos em duas fases de empréstimo através do Projeto Bahia, a Bahia captou também recursos federais, mediante convênios com o Projeto Alvorada, voltado ao ensino médio, e o Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA), voltado ao ensino fundamental, ambos junto ao Ministério da Educação (MEC).

E por fim, a dimensão pedagógica da autonomia representa a possibilidade de se trabalhar com aspectos regionais e voltados para as necessidades dos educandos de cada localidade nacional. Em se tratando de um país formado por diferentes etnias e diverso repertório cultural como o Brasil, é muito importante equilibrar a equação pluralidade/unicidade: de um lado, é preciso permitir a resposta mais adequada à demanda local, sem que isso leve a descaracterizar o sistema como um todo.

As dimensões administrativa e financeira da autonomia escolar estão a serviço da dimensão pedagógica da autonomia, no sentido de que “a autonomia das escolas não é um fim em si mesma”, e sim um modo como as relações serão construídas no espaço educativo (BARROSO, 2001, p. 18). A escola tem na sua missão a definição da finalidade de sua existência e na dimensão pedagógica, a sua competência essencial. As demais dimensões, portanto, estão a serviço desta.

2.1.1 Dimensões da autonomia/heteronomia/anomia

As escolas possuem diferentes condições de autonomia entre elas. Diferentes estágios de apropriação da autonomia são vivenciados e em diferentes dimensões da autonomia (seja pedagógica, administrativa ou financeira). Isto também se refere não somente ao experimentado na escola, mas também ao desejo de autonomia e às condições necessárias ao seu exercício.

Barroso (2001, p. 24) apresenta três níveis de exercício de poder e responsabilidade dentro do sistema escolar: a heteronomia, a anomia e a autonomia. A heteronomia é a dependência total da administração escolar das decisões emanadas pelos órgãos que regulamentam o sistema. Esta dependência se traduz também na necessidade de prescrição do que e como fazer em cada situação, na ausência de norma específica. Aqui, a escola procura reproduzir fielmente o entendimento posto pelo órgão central.

A anomia é o estado de ausência e/ou descumprimento de normas, por recusa, negligência ou impossibilidade, seja no âmbito do sistema ou da própria gestão escolar. Assim, imperam as rotinas e o livre-arbítrio individual, sem a

construção de um valor coletivo como balizador. Neste quadro, não há comprometimento com o fazer coletivo.

A autonomia é a exploração relacional dos espaços de poder e decisão conferidos à escola, realizada pelos seus interessados (pais, alunos, professores, dirigentes, governo e sociedade como um todo). Esta exploração se faz no ambiente institucional delineado, podendo almejar também a sua ampliação. Quando os sistemas não conferem as condições mínimas para o exercício desta autonomia, tornam-na meramente formalista, dificultam o amadurecimento de uma “cultura de autonomia” na vida escolar, por apenas atuar na periferia da sua autonomia, em atividades que não afetam a sua essência, explorando apenas territórios não-regulamentados.

As escolas também cometem “infidelidade normativa” (LIMA *apud* BARROSO, 2001, p. 24) ao visarem atingir os objetivos da escola com decisões que buscam contornar ou desviar de certos preceitos legais à prática da gestão, a exemplo do uso do horário letivo para atividades não-letivas. Como definiu Barroso, estes espaços se constituem em “autonomias clandestinas”.

Estes três diferentes níveis de exercício de poder e responsabilidades estão aqui descritos de maneira didática como tipos puros, mas não o são na prática. Num mesmo momento e na mesma unidade escolar, poderemos experimentar diferentes estágios de seu desenvolvimento, uma vez que a realidade de cada unidade escolar será fruto de diversos aspectos. Entre eles, destacam-se o espaço de atuação conferido pelo sistema e o envolvimento de cada um dos atores nos processos ali desencadeados. É muito importante para este projeto de pesquisa a compreensão do significado mais amplo da interação destas forças na unidade escolar.

2.1.2 Autonomia delegada e autonomia construída

A sociedade promove regularmente mudanças nos seus marcos legais e institucionais, seja em processos incrementais ou por ruptura. A legislação nas sociedades democráticas deve atender aos anseios desta sociedade, compatível com os valores preconizados e amplamente defendidos.

O crescimento da autonomia é um movimento de dimensões globais e influenciou fortemente a legislação brasileira recente. A LDB/96 regulamentou a gestão democrática e institucionalizou nas escolas os espaços para a sua atuação.

“O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à idéia de autogoverno, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias” (BARROSO, 2001, p.16). Este enunciado pode ser facilmente confundido com autogestão, mas não o é, pois a autogestão é entendida como “um sistema no qual a coletividade se auto-administra” (MOTTA, 2003, p.372). A autonomia é um processo sistemicamente relacional, ou seja, a autonomia é discutida dentro de um sistema e entre as suas partes constituintes. Na medida em que um sistema possui normas que o regula, cada parte dispõe de um nível dado ou negociado de poder e competência para com as outras, para então decidir discricionariamente³, tendo em vista o seu objetivo e o do sistema como um todo. Diferentes aspectos e níveis de poder poderão ser experimentados por um mesmo ente dentro de um sistema. Com isso, a interdependência é entendida como característica da própria autonomia.

³ Termo do vocabulário jurídico relacionado a idéia de decisão dependente da discricção da autoridade, ou seja, respeitadas as vedações impostas, o gestor tem a capacidade de decidir como julgar conveniente dentre as alternativas encontradas.

Se considerarmos o sistema educacional como um todo, perceberemos a escola como parte deste. Em menor escala, também a escola é um sistema e é parte deste sistema cada profissional que ali atua. Assim, em autonomia é esperada a compreensão do papel de cada profissional para a realização dos objetivos dos sistemas a que está intimamente relacionado. E este papel deve ser exercido dentro deste espaço de poder, fortalecendo este espaço.

A autonomia delegada é oriunda do marco formal-legal, dos registros legais pertinentes a uma sociedade de direito, regulando a partilha de poderes e competências. Mas a instituição da autonomia não significa garantias de que será experimentada pela sociedade, pois se restringe às normas que vão regular a partilha, não alcança a dimensão e o significado individual da participação. A mudança de atitude despertada pela possibilidade de ação autônoma não ocorrerá por força legal, e sim pela vontade expressa de ocupar estes espaços de autonomia. Se um marco legal avançou justamente por pressões sociais, somente o exercício deste espaço pode significar a sua valia, o que do contrário faz perder a sua razão de existir como valor intrínseco (BARROSO, 2001, p.18).

Ainda segundo o autor citado, a autonomia é "expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos" (ibid., p. 21). Isto significa que a autonomia não existe no vazio, é uma dimensão sócio-política das relações. Não é a autonomia dos pais, ou a dos professores, ou a dos governantes, mas o resultado destas diferentes forças negociando, gerindo e integrando a unidade escolar.

Cada indivíduo que compõe o sistema escolar precisa ter reconhecido o seu espaço de atuação, para dar sentido à autonomia da escola. Este reconhecimento, segundo Barroso, não pode se limitar ao quadro legal. Precisa, sobretudo, ser

baseada no sentido coletivo das autonomias individuais em busca dos objetivos fundamentais do sistema.

A autonomia não é um fim em si mesmo, mas um princípio norteador das relações sistêmicas, onde cada elemento deste deve dispor do espaço necessário para dar um sentido coletivo ao sistema. Deste modo, somente uma autonomia construída pelos integrantes de um sistema vai legitimar a sua existência no espaço legal, a sua importância como condição intrínseca individual e coletiva (BARROSO, 2001, p.17).

2.2 Abordagem da Gestão

O contexto em que a gestão democrática do ensino público amadurece hoje é fortemente influenciado e essencialmente resultante de forças sociais, avanços legais e decisões governamentais por vezes conflituosas. Não é simples entender o desenho que tem tomado o modelo de gestão das unidades escolares nos dias atuais. Para explicar melhor esse novo contexto onde hoje estão inseridas as unidades escolares e a sua relação com este estudo, é importante apresentar um breve histórico da evolução da gestão e da autonomia escolar no Brasil.

Nos últimos anos, a gestão escolar vem passando por mudanças que acompanham a evolução política do país. Sobrinho (2001, p. 9) decompõe este período em quatro fases distintas, que tem como divisoras situações políticas e medidas constitucionais e legais representativas no âmbito educacional.

2.2.1 Décadas de 60 e 70 – a primeira fase

Durante o regime militar, o sistema público de ensino era formalmente descentralizado, existia um sistema federal de ensino, sistemas estaduais, sistema do Distrito Federal e uma rede de ensino municipal que seguia as normas estaduais. No entanto, não havia participação e envolvimento de organizações da sociedade civil, dos educadores e das famílias na formulação de políticas e na condução dos sistemas educacionais. A autonomia das escolas era praticamente inexistente, o que se evidenciava pelos seguintes fatos: os diretores eram escolhidos pelos Secretários de Educação por critérios na maioria das vezes clientelistas; as necessidades materiais da escola eram atendidas diretamente pelas Secretarias de Educação; do ponto de vista pedagógico, as escolas seguiam o que determinavam os livros didáticos, escolhidos pelo MEC e distribuídos às escolas, sem sua participação.

Neste período, a meta prioritária do setor público era a universalização do acesso ao ensino fundamental que se traduzia na ampliação da taxa de escolarização. A democratização do ensino se reduzia à universalização do acesso à escola. “Não havia preocupação com participação e, muito menos, com qualidade, seja de instalações, de recursos humanos, ou do ensino ministrado” (SOBRINHO, 2001, p.10).

2.2.2 Década de 80 – a segunda fase

A eleição de governadores de oposição ao governo, em 1982, com a redemocratização do país, abriu para o sistema público de ensino a oportunidade para mudanças significativas. A primeira consequência foi o início do desatrelamento de algumas Secretarias de Educação do Ministério da Educação no que se refere aos seus programas e projetos. Organizações de Secretários, como o Conselho de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) foram criados com o intuito de organizar o setor e reivindicar maior participação nas decisões sobre política educacional e melhor distribuição de recursos financeiros entre os sistemas.

A segunda consequência foi a busca de maior autonomia por parte das escolas, isto é, a busca de instrumentos para garantir maior espaço de decisão e a introdução de novos atores no processo de gestão da escola. Essa busca de autonomia se deu em três frentes: eleição de diretores, criação de conselhos ou colegiados escolares e transferência de recursos diretamente para as escolas. Com isso, o espaço de decisão das escolas aumentou – em maior ou menor grau, em diferentes partes do país -, mas sob a tutela das Secretarias em sua preocupação em não perder o controle com o aumento da participação de outros autores no desenvolvimento do sistema educacional. Sobrinho (2001, p.11) enfatiza esta questão:

O foco da democratização mudou, focalizando mais o processo de participação do que a universalização do ensino. Não se tratava apenas de garantir a todas as crianças o acesso à escola, independentemente de cor, nível social e econômico. Os esforços estavam mais voltados para a institucionalização do processo democrático, sem ainda muita preocupação com a introdução de mudanças que levassem à melhoria da qualidade de ensino. (SOBRINHO, 2001, p.11)

2.2.3 A partir da Constituição de 1988 – a terceira fase

Muitas das medidas implantadas no começo da década foram legitimadas pela Constituição de 1988. Os princípios da gestão democrática ganharam força de dispositivo constitucional previsto no Art. 206, Inciso VI, abrindo espaços para que os Estados encontrassem formas e mecanismos próprios para sua viabilização.

Outros destaques importantes na Constituição foram: a garantia da qualidade como princípio do ensino; a divisão de competências na prestação de serviços educacionais entre União, Estados e Municípios; ampliação significativa nos recursos disponíveis para Estados e Municípios para a melhoria na prestação dos serviços sob sua responsabilidade; e a vinculação da receita de impostos para a educação, o que representou uma garantia de recursos para o setor.

Um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1994 e 1995, para acompanhamento e análise das tendências e características das inovações em andamento concluiu que “a democratização da gestão escolar adquiriu contornos mais definidos. Associaram-se a ela outras preocupações como avaliação dos resultados, busca de eficiência, redefinição de papéis e uma preocupação mais acentuada com a autonomia e fortalecimento da escola. O foco passou a ser a escola e a educação de qualidade para todos” (SOBRINHO, 2001, p.12).

2.2.4 A partir de 1995 – a fase atual

Os fatos mais recentes no processo de fortalecimento da escola vieram com as Leis 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e a Lei 9.424/96, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e com o Programa Dinheiro Direto na Escola.

A LDB, ao tratar da implementação da gestão democrática no âmbito das escolas, estabelece que os sistemas de ensino definam as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com suas peculiaridades, tendo como princípios a participação dos profissionais de educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Mais uma vez, Sobrinho (ibid., p. 13) defende a idéia da mudança de foco da gestão escolar:

A autonomia da escola prevista na LDB tem seu foco principal na dimensão pedagógica, na incumbência da escola de elaborar e implantar sua proposta pedagógica. As dimensões administrativa e financeira têm significado na medida em que garantem a concretização da autonomia pedagógica. Constata-se, assim, que o foco da gestão volta-se para a eficiência do processo ensino-aprendizagem. A democratização, o espaço de decisão que a escola detém, só tem sentido se ela cumpre com a sua função básica que é garantir o sucesso do aluno no processo de aprendizagem. (SOBRINHO, 2001, p.13)

Em relação ao FUNDEF, a principal inovação está na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. O FUNDEF contribui para a melhoria da gestão escolar tendo em vista que garante mais recursos para aplicação no sistema de ensino fundamental e, conseqüentemente, nas escolas. O Programa Dinheiro Direto na Escola (criado pela MP 1.784/98) foi outra medida de grande impacto para o processo de fortalecimento da escola. Tem como objetivo prestar assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental. A assistência financeira concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário é definida anualmente e tem como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Os

recursos são repassados diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar ou ao órgão mantenedor.

Já nesse período observa-se “a preocupação em garantir às escolas condições de funcionamento e a estruturação de novos processos de organização das atividades desenvolvidas pela escola, na perspectiva da melhoria da qualidade de ensino” (SOBRINHO, 2001, p. 14).

2.3 A tensão entre a política educacional e a prática escolar

A política educacional implementada pelo Governo do Estado da Bahia declara fomentar a implantação de um modelo gerencial de gestão escolar, baseado na autonomia da unidade escolar e na capacidade de liderança do seu gestor na mobilização dos atores escolares. Para isto, se baseia no princípio constitucional da gestão democrática do ensino público e na descentralização dos sistemas de ensino.

Como identificar o nível de autonomia conferido à unidade escolar estadual baiana? Quais são as diferenças entre as quatro fases da gestão escolar, tal como exposto na seção anterior?

Considerando as três dimensões propostas, a dimensão pedagógica, a administrativa e a financeira, pode-se perceber uma evidência desta última sobre as demais. A tônica da reforma educacional reside nos programas de descentralização de recursos financeiros, ação que ocupa lugar de destaque nas ações e no discurso governamental. Já a dimensão administrativa sofre as mais intensas restrições, com autonomia restrita a aspectos cotidianos e que não afetam o núcleo da área. Num patamar que beira ao esquecimento, a dimensão pedagógica permanece intocada,

isolada e sem investimentos. Pode-se entender erroneamente que a dimensão pedagógica goza de ampla autonomia, mas se aproxima muito mais de um *laisser-faire*.

As quatro fases apontadas na seção anterior certamente têm o seu valor didático, buscando capturar momentos distintos da gestão educacional no Brasil. Entretanto, embora se esforce por demonstrar alguns avanços como significativos, fica evidente o difícil estabelecimento destas diferenças. Quanto à indicação política dos dirigentes, por exemplo, somente um estado federativo (São Paulo⁴) não depende de tal expediente para designar seus dirigentes escolares.

Fica em evidência a percepção de que o núcleo de competências pedagógicas da escola e a necessária preocupação com a qualidade do serviço educacional ficaram relegados a planos inferiores. No plano político, a democratização da gestão escolar se traduz, na Bahia, no Colegiado Escolar, mas este carece de apoio institucional para se constituir no espaço democrático por excelência, tal como concebido.

A presença e a influência de organismos multilaterais, como o Banco Mundial não só no caso baiano, mas também em reformas por toda a América Latina, reforça a preocupação com a captação de recursos pelo poder executivo, sem demonstrar maiores preocupações com a ingerência exercida por estas instituições. Esta influência pode direcionar a aspectos convergentes a políticas neoliberais, preconizadas especialmente na América Latina pelo Banco Mundial, desmobilizando importantes agentes de transformação da escola pública.

⁴ Provimento por concurso público.

2.4 A gestão democrático-participativa

Uma vez apresentado o histórico da gestão educacional nos últimos quarenta anos, esta seção pretende abordar as diferentes concepções de gestão e a sua relação com a intervenção governamental concebida para estimulá-la na unidade escolar.

Na literatura consultada para este trabalho foi identificado o uso de dois adjetivos que lhe definem. Embora o texto legal se utilize da expressão “democrática”, na literatura consultada predominou a aplicação do termo “participativa”⁵. Convém explicar as diferenças entre estas expressões, sob risco de serem indevidamente usadas como sinônimos. Esta simples diferenciação será útil para destacar duas perspectivas distintas no processo de descentralização da gestão educacional.

Diferentes níveis de participação no processo decisório podem ser vivenciados numa organização, em diferentes escopos. Esta participação pode estar reservada ao espaço de informação ou atingir o núcleo propriamente deliberativo. O termo gestão participativa remete a possibilidade de contribuição no processo decisório em questões que afetam aos colaboradores de uma organização e demais partes interessadas⁶. Portanto, gestão participativa é aquela que estabelece espaços de influência entre os diferentes níveis hierárquicos de uma organização e diferentes partes interessadas. Está ligada aos processos de vinculação das pessoas à instituição pela sua finalidade, pelo trabalho que desenvolve e pela contribuição que cada um pode e deseja oferecer.

⁵ Foi encontrada utilização do termo gestão democrático-participativa em Freitas, 2000.

⁶ Aqui se incluem os alunos, a sociedade, as empresas e demais instituições.

Esta concepção desenvolveu-se diante de uma premissa que, dada ao aumento da complexidade dos problemas no ambiente organizacional, fazia-se cada vez mais importante incorporar ao processo decisório o conhecimento e a experiência de um número maior de atores envolvidos (WALKER, *apud* FERREIRA, 2002, p. 132).

Num processo de descentralização da gestão, atribuídos níveis crescentes de autonomia às unidades escolares, a participação ganha um contorno relevante: a transferência do poder decisório à escola e a seus atores, associada à necessidade desta escola em responder aos anseios da comunidade a que serve.

Paralelo a este processo de descentralização e fortalecimento da autonomia da instituição escolar, as escolhas na sua implantação conduziam à convergência ao modelo de democratização política que lhe foi combinada. Os espaços de influência são construídos através do exercício da cidadania. Assim, o controle social do Estado se constitui uma democratização do seu poder, ao ensejar espaços de influência da sociedade na gestão da coisa pública, concentrada no debate em torno da seleção dos gestores escolares e da institucionalização de espaços deliberativos na unidade escolar. Este é o território da gestão democrática.

A descentralização dos sistemas educacionais conduz a um novo paradigma para a gestão escolar, que pode, como proposto por este estudo, ser entendido através de duas perspectivas: a gestão participativa e a gestão democrática. Segundo a perspectiva da gestão participativa, a gestão deve se utilizar de procedimentos padronizados e ferramentas de planejamento e apoio à decisão, modernizando os seus instrumentos para a redução do improviso no desempenho das funções, num ambiente favorável à participação. Isto facilitaria a incorporação do repertório individual no processo decisório, tornando-o mais rico e eficiente, superando as limitações da estrutura hierárquica. Esta preocupação é fruto das demandas do universo organizacional do homem.

Já segundo a perspectiva da gestão democrática, é importante conquistar a legitimidade da escola pública enquanto local de ação das políticas educacionais, institucionalizando, para isso, os colegiados escolares, especialmente como espaços formais de influência nas decisões, num ambiente favorável ao exercício da democracia. Isto permitiria a inserção da sociedade na gestão da coisa pública, tornando-a mais legítima e eficaz, ao possibilitar o controle social do Estado. Esta preocupação é fruto das demandas de origem cidadã do homem.

Podem-se observar dois pontos em comum nas perspectivas: primeiro, a importância da autonomia da instituição escolar, não por via de delegação jurídico-administrativa, mas da conquista mediante processo social. Em segundo, mas não menos importante, a relevância de um ambiente marcado pela liderança do gestor, um mediador das demandas sociais e a representação do Estado, além de estimulador da formação de novas lideranças no espaço escolar. Veja o resumo deste debate no quadro sinótico abaixo (Tabela 1):

Tabela 1 – Percepção da Gestão Escolar, segundo duas perspectivas propostas.

continua

Gestão Participativa	Enfoques Principais	Gestão Democrática
Vinculadas pela demanda do trabalho	Pessoas	Vinculadas pela demanda por controle social
Funcional / institucional	Espaços de influência	Cidadã
Incorporar o repertório de todos no processo decisório	Resposta à demanda e expectativas	Incorporar a sociedade na gestão da coisa pública
Procedimentos padronizados e ferramentas de planejamento e apoio à decisão	Instrumentos de apoio	Instituição de Conselhos ou Colegiados como espaços formais de influência nas decisões

Tabela 1 – Percepção da Gestão Escolar, segundo duas perspectivas propostas.

		conclusão
Gestão Participativa	Enfoques Principais	Gestão Democrática
Redução do imprevisto na ação organizacional	Resultado esperado	Legitimidade social das políticas educacionais
liderança do gestor como mediador		
autonomia da instituição escolar		

Fonte: Elaboração do autor

Todo este debate é muito importante para os objetivos deste estudo. Até aqui, este capítulo retrata o caminho histórico construído por diferentes correntes de gestão escolar, bem como parcela da apropriação acadêmica deste fenômeno. Nesta caminhada, a última seção trouxe ao debate as perspectivas da descentralização da gestão do ensino público. A partir desta contribuição, estas perspectivas podem, então, ser percebidas como distintas, evitando confusões que a aplicação do termo gestão participativa e gestão democrática podem oferecer.

Importante frisar que o texto legal traz a expressão democrática. Assim, o legislador fez questão de demonstrar que compreende o seu valor e do quão importante ela é para o alcance das finalidades da educação previstas na Constituição.

Assim, a gestão participativa e a gestão democrática não são sinônimas. Elas são diferentes expressões da descentralização da gestão da educação pública nos dias atuais. A diferenciação aqui demonstrada tem por finalidade permitir que este estudo se concentre nesta primeira perspectiva da gestão escolar ao analisar o desempenho de um programa de governo nesta área. Assim, não se trata unicamente de identificar se as pessoas foram capacitadas a trabalhar com instrumentos de planejamento. Talvez o mais importante seja perceber o quanto estas pessoas estão preparadas para construir a educação num processo dialógico,

de real exercício da sua autonomia, num ambiente de decisão compartilhada, onde vários atores terão espaço e opinião, essência de uma gestão participativa. É para ajudar a construir esta gestão que se insere o planejamento estratégico.

3. Abordagem do Planejamento Estratégico

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, está estabelecido o princípio da gestão democrática da educação. O modelo de gestão vigente antes deste ato estava, assim, legalmente substituído. Mas, na prática, não tinha deixado de existir, pois esta mudança reivindica outras em sua companhia. O que a lei introduzia, em verdade, era um novo paradigma para a gestão escolar.

Para conduzir um processo de mudança de um modelo para outro, é necessário utilizar ferramentas que ajudem as pessoas envolvidas a compreenderem e a internalizarem os conceitos e práticas subjacentes. A tônica na implementação de programas e projetos voltados para a gestão escolar faz parte de um movimento mais amplo, de porte internacional, que eclodiu nos anos de 1990, mediante programas de reformas administrativas para implantarem estas mudanças em países como Reino Unido, Austrália e EUA, além do Chile, Argentina e Colômbia. "A ênfase no modelo de gestão escolar democrática, observada atualmente no Brasil, é coerente com as tendências mundiais em educação". (LÜCK, 2005, p.16)

Foram definidos novos caminhos organizacionais para a escola básica, que implicam a adoção de uma outra cultura, ancorada em estratégias de descentralização e autonomia, propondo, assim, a adoção de planejamento e gestão estratégica na escola pública enquanto instrumento de fortalecimento da sua autonomia, valorização do papel da comunidade e da atuação das lideranças escolares para o sucesso da escola. Segundo Fonseca (2002), trata-se de um modelo que se diferencia da abordagem administrativa tradicionalmente utilizada na escola pública. Assim, emerge na discussão a preocupação com resultados, a inserção dos

seus colaboradores no processo decisório e o incentivo ao surgimento de lideranças na organização.

Enxergar a escola como uma organização que precisa ser gerida de uma forma competente para atender as demandas da sociedade levanta discussões acaloradas nos mais diversos setores educacionais. “Em sua interpretação, os dirigentes das escolas tendem a encarar a instituição de uma forma meio sacra, ou evangélica, diferente da maneira como encaram o seu dia-a-dia. Este é o primeiro paradigma a ser quebrado quando se busca a eficácia da escola”, observa o empresário David Travesso (BAHIA, 2004a)⁷

Reforçando a colocação de Travesso, Mezomo (1994), assegura que, apesar de diferentes, a escola e a empresa têm uma série de características comuns que nos permite pensar nelas como parte do “mercado”:

A escola, assim como a empresa, existe para servir a comunidade, para oferecer-lhes produtos ou serviços de qualidade, para atender as suas necessidades e para contribuir com seu próprio desenvolvimento e bem-estar. Tanto a escola como a empresa tem uma missão e um sentido de ser que, fundamentalmente, convergem para o pleno atendimento de determinadas necessidades das pessoas, que, de qualquer maneira, compram seus serviços, tornando-se assim seus ‘clientes’(...). Tanto a escola como a empresa tem sua legitimidade social vinculada à oferta de produtos e serviços confiáveis e à plena satisfação das necessidades de quem os utiliza. (MEZOMO 1994)

Contestando a opinião dos últimos dois autores, Carreiro sustenta:

[...] a gestão da escola não pode seguir a lógica do mercado porque educação não pode ser entendida como simples mercadoria, por isso, a escola não é empresa mercantil, também não é uma fábrica, se assim fosse deixaria de ser escola. Aluno não é consumidor, é receptor de conhecimentos e habilidades, elementos responsáveis pela evolução educacional que transforma o aluno em agente de mudança na sociedade. A função mediata e sociológica da educação

⁷ Artigo escrito para o Manual Gerenciando a Escola Eficaz, publicação pertencente ao Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional e distribuída para os gestores de escolas públicas da Bahia.

não pode ser isolada nem desconsiderada quando se propõem novas formas de gerenciamento escolar. [...] Partindo-se do pressuposto que educar é dar sentido a cada minuto de nossas vidas, a escola deve ser fundamental nessa diretriz, por isso não pode ser guiada pela mão invisível do mercado, dos interesses das concorrências ou das metas econômicas. (CARREIRO, 1995)

Apesar de polêmica e não-consensual, a idéia de que a escola é uma organização que precisa ser gerida de uma forma competente para que consiga cumprir a sua finalidade precisa ser debatida e encarada à luz da Administração sob pena de manter a “instituição” num nível de endeusamento.

A educação brasileira tem como princípios o pleno desenvolvimento do ser, a preparação para o mercado de trabalho e o preparo para a cidadania, conforme o artigo 205 da Constituição Federal. Assim, perceber a finalidade da escola é uma decorrência desta análise.

“A adoção do planejamento estratégico foi a resposta até então encontrada pelos sistemas educacionais por todo o mundo” à demanda pela introdução e estabelecimento de uma cultura de gestão estratégica nas unidades escolares públicas de ensino básico (LÜCK, 2005, p.16).

Antes de se desnudar a ferramenta de planejamento utilizada na gestão escolar, a próxima seção deste trabalho propõe um debate em torno das definições conceituais de administração e de gestão.

3.1 Administração e Gestão Escolar

A revisão bibliográfica que sustenta este trabalho apresenta registros contendo a descrição de uma administração escolar eminentemente burocrática, pois teria como ênfase o controle dos meios, e autoritária, em razão da centralidade do poder na figura do diretor. Este retrato da administração escolar seria o modelo a ser superado e substituído pela gestão escolar, segundo princípios constitucionais regulamentados pela Lei 9.394/96 (a terceira e atual LDB)

O que se pode perceber na revisão da literatura é que, para descrever aquele modelo de gestão burocrático e autoritário foi adotada a expressão "administração escolar" e que, diante da necessidade de romper com este cenário e avançar numa nova proposta, um novo termo precisava ser cunhado: estava adotada a "gestão escolar". Conforme Lück (*apud* SANTOS, 2002, p.35),

A expressão "gestão educacional", comumente utilizada para designar a ação dos dirigentes, surge, por conseguinte, em substituição à administração educacional (ou escolar), para representar novas idéias e estabelecer, na instituição, uma orientação transformadora, a partir da dominação da rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo [...] o conceito de gestão educacional, diferentemente do de administração educacional, abrange uma série de concepções não abarcadas pelo de administração. (LUCK *apud* SANTOS, 2002, p.35).

Assim, a polarização marca fortemente os registros encontrados na literatura, sugerindo uma espécie de ruptura entre os modelos. De fato, uma mudança deste escopo poderia ser assim classificada, entretanto, a abordagem presente introduz uma nova perspectiva na administração das unidades escolares: a gestão escolar supera os desafios impostos à administração escolar.

A administração como necessidade da escola não se torna obsoleta pela inserção do paradigma gerencial, chamado "gestão escolar". A nova gestão escolar, assim, significa a nova administração escolar, os seja, as novas premissas e perspectivas para guiar a administração da instituição escolar na busca pela maximização dos resultados a serem alcançados na prestação do serviço

educacional. Estas novas premissas facilitam a orientação da gestão escolar para o desenvolvimento da potencial legitimidade democrática (poder disperso e socialmente compartilhado) e para a adoção de uma atitude declaradamente gerencial (ênfase na avaliação dos resultados).

A força retórica precisava ser explorada para informar com maior contundência, principalmente aos agentes intra-estatais do sistema (dirigentes, professores e funcionários), a ampla mudança que se pretende alcançar através de uma "orientação transformadora". Essa condução deve ser provida pela liderança escolar, visando aglutinar todos os atores em torno deste grande projeto de transformação da escola.

Os termos "administração" e "gestão" não foram adotados sem tropeços na área educacional. Possuem limitações decorrentes da transposição de uma terminologia natural de uma área do conhecimento (administração, das ciências sociais aplicadas) para uma outra que lhe obtém por empréstimo (educação, das ciências humanas). A adoção do termo "administração" se revela extremamente estereotipada, uma inapropriada concepção de administração baseada nas suas teorias seminais (Escola Clássica), sem incorporar uma perspectiva evolutiva.

3.1.1 Estratégia e planejamento

"O conceito de estratégia remonta de vários séculos anteriores aos clássicos da teoria das organizações. A palavra estratégia tem origem na Grécia [*strategia*] e designava a arte dos generais" (COSTA; PINHEIRO, 2002, p. 150).

“A introdução da estratégia no mundo dos negócios ocorreu simultaneamente com a questão da competitividade” (WHIPP, 2004, p.232). A obra clássica de análise da estratégia empresarial é *Estratégia e Estrutura*⁸. Já a primeira obra com perspectiva instrumental foi *Estratégia Empresarial*, de Igor Ansoff⁹.

A aplicação do conceito foi modificada no ambiente de negócios. Chandler (1962, *apud* WHIPP, 2004, p.240) procura definir estratégia como “determinação das metas básicas a longo prazo de uma empresa e a adoção de cursos de ação e alocação dos recursos necessários para o cumprimento dessas metas”. Já Ansoff (1977, *apud* COSTA; PINHEIRO, 2002, p.151) apresenta dois conceitos: a estratégia pura, entendida como manobra ou um conjunto de manobras de uma empresa [...] e estratégia maior ou mista, que se refere a uma regra estatística de decisão para ajudar a escolher uma estratégia pura que a empresa deve adotar em uma determinada situação.

Porter (1986) se notabilizou pelo mapeamento da estratégia e dos fatores de competitividade: diferenciação ou a procura pela característica distintiva dos produtos e serviços em relação aos concorrentes; liderança de custo ou a oferta de produtos e serviços mais baratos; e focalização, esta relacionada à identificação de um nicho para a exploração da melhor maneira possível.

Kaplan e Norton (1997) ofereceram princípios para a organização orientada à estratégia, o chamado *Balanced Scorecard*. Proposto em 1996, a ferramenta gerencial se utiliza de um modelo de medição estruturado da estratégia como condutor da sua implementação.

⁸ *Strategy and Structure*, de Alfred D. Chandler Jr., publicada em 1962 pelo MIT Press.

⁹ *Corporate Strategy*, publicada em 1965.

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 21) ofereceram produção significativa para a aplicação do conceito de estratégia nas organizações:

A estratégia refere-se tanto à organização quanto ao ambiente; é essencialmente complexa; afeta o bem-estar de toda a organização; envolve questões de conteúdo e de processo; as estratégias não são puramente deliberadas; existem diversos tipos de estratégias; e, finalmente, as estratégias envolvem vários processos de pensamento. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, P. 21).

A ferramenta de planejamento evoluiu na sua aplicação ao longo dos anos, partindo de formas estritamente orçamentárias a uma perspectiva dos fatores internos e externos à organização, com o surgimento do planejamento estratégico em meados da década de 1970 (FERREIRA, 2002, p. 115).

O planejamento estratégico segundo Stoner (1985, p. 70, *apud* FERREIRA, 2002, p. 116) é o processo de planejamento formalizado e de longo alcance, empregado para se definir e atingir os objetivos organizacionais.

O planejamento estratégico evoluiu ao longo do tempo em suas técnicas e perspectivas, sofrendo também muitas críticas ao longo deste período, principalmente por Mintzberg que formalizou o procedimento na década de 1970. As suas críticas atingiam o processo de construção do planejamento como uma seqüência de etapas lógicas, assim como a fabricação de bens numa linha de montagem. Em suma, o planejamento é um processo de análise, e não de síntese. Por isso, Mintzberg (1994, *apud* WHIPP, 2004, p. 243) defendia que, em situações de turbulência, a organização deveria adotar estratégias emergentes, com base na intuição e experiência dos administradores.

O pensamento estratégico evoluiu através de dez escolas de formação de estratégia, que segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000), surgiram em momentos diferentes da administração estratégica. Três destas escolas têm forte

ênfase prescritiva na formulação de estratégias (design, planejamento e posicionamento), sendo as outras mais voltadas para a compreensão das dinâmicas emergentes nas organizações.

É com base no planejamento proposto segundo a escola do planejamento que a ferramenta alcança a escola pública estadual baiana. A característica marcante desta escola é a adoção da matriz SWOT¹⁰ (contribuição da *escola do design*), porém num processo de elaboração altamente estruturado, marcado por etapas. A metodologia construída para este fim foi ajustada à realidade de uma unidade escolar, uma instituição com poucos níveis hierárquicos e formados basicamente por especialistas numa área comum de atuação (ensino).

3.1.2 Gestão Estratégica

O conceito de gestão estratégica refere-se a um modelo de gestão que incorpora os princípios de pensamento e ferramentas do planejamento, desenvolvimento e controle estratégicos e sua aplicação nos diversos subsistemas que compõem o sistema administrativo de uma organização (OLIVEIRA, 1998).

Oliveira (1998) detalha três fases do processo de gestão estratégica nas organizações conforme exposto a seguir.

A primeira fase é a do planejamento estratégico, que se desdobra em outras quatro subfases:

¹⁰ SWOT: sigla fruto da contração de *Strengths* (forças), *Weakness* (fraqueza), como variáveis do ambiente interno da organização, e *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças) oriundas do ambiente externo.

- Diagnósticos estratégicos, quando são feitas as análises internas (forças e fraquezas da empresa) e externas (oportunidades e ameaças ambientais);
- Definição da missão da organização, ou seja, a determinação do objetivo fundamental da organização e do que a organização pretende ser no seu ambiente de negócios;
- Determinação dos instrumentos prescritivos e quantitativos, tais como objetivos, metas, estratégias, políticas e projetos;
- Definição do controle de avaliação (critérios e parâmetros).

A segunda fase é a do desenvolvimento estratégico e está relacionada com a implantação organizacional das determinações definidas na fase anterior. Consiste em converter as determinações em resultados e ações concretas, viabilizados através de planos táticos (planos de níveis intermediários das empresas) e operacionais da estrutura organizacional. Esta fase pressupõe uma mudança organizacional para incorporação de novos papéis, nova estrutura hierárquica vigente, o sistema de retribuição organizacional e as peculiaridades da estrutura de pessoal.

A terceira fase refere-se ao controle estratégico, considera as definições no plano estratégico da organização e avalia periodicamente o grau de consecução e desvios obtidos, relativamente aos padrões determinados, de modo a corrigir distorções e aperfeiçoar os resultados alcançados. Esta fase possibilita a geração de informações úteis para as duas fases anteriores, permitindo o aprimoramento das ações prescritas e praticadas, viabilizando o melhoramento contínuo, por mudança de processos, e de adaptação a diferentes situações surgidas ao longo do tempo.

Pelo exposto, o conceito de gestão estratégica apresentado por este autor é o adotado na proposição metodológica disponibilizada às escolas. Esta proposição pode ser identificada ao processo de concepção da estratégia como planejamento, uma variação da escola do desenho (*design*), como denominada por Mintzberg (2000). Na abordagem de Whipp (2004), trata-se de uma abordagem racional, caracterizada pela construção de estratégias como um movimento do ambiente para a organização, ou em outras palavras, de fora para dentro, sempre com o objetivo da modelagem (daí a sua nomenclatura).

Deste modo, o conceito de administração estratégica procura se pautar em um processo integral, contínuo, flexível e criativo e que propicia um enquadramento que orienta os outros componentes da gestão – elaboração de planos táticos e operacionais, avaliação de recursos etc.

Como objetivos fundamentais da administração estratégica, destacam-se Estevão (2002):

- o fornecimento de uma direção estratégica que contemple os objetivos organizacionais, as iniciativas necessárias ao alcance destes;
- a reorientação de recursos materiais, financeiros e humanos;
- o estabelecimento de padrões de excelência;
- a definição de valores comuns;
- as formas de lidar com a incerteza;
- o fornecimento de uma base para o controle de avaliação.

Segundo Fischmann

a administração estratégica tem como objetivo máximo o desenvolvimento dos valores da corporação¹¹, sua capacidade gerencial, suas responsabilidades como organização inserida na sociedade e seus sistemas administrativos que interligam o processo de tomada de decisão estratégica, tática e operacional, em todos os níveis hierárquicos. [...] Assim, defende que a ferramenta concentra-se no desenvolvimento do pensar estratégico para a mudança de comportamento da alta liderança. (FISCHMANN, 1987, p. 43, *apud* FERREIRA, 2002),

3.2 Implantação do Planejamento Estratégico nas escolas

A metodologia adotada no processo de planejamento estratégico é pretensamente aplicável a qualquer tipo de organização. Deste modo, suas orientações são aplicáveis tanto a instituições públicas como privadas. A abordagem que segue é coerente, portanto, nas escolas particulares e nas públicas. Assim, para as escolas particulares, o modelo se torna perfeitamente adequado na medida em que envolve questões fundamentais para escolas desta natureza, tais como a questão da competitividade, da produtividade e da lucratividade.

Para as escolas públicas a transposição do modelo se enquadra na discussão sobre autonomia, que procura promover maior liberdade administrativa a estas organizações.

É relevante considerar, no entanto, que no setor público, a gestão baseada nas proposições da gestão estratégica será "limitada e inconclusiva", na medida em que, nestas escolas, não há sentido em abordar questões como competitividade ou lucratividade, questões relevantes às instituições privadas (VINZANT *apud* ESTEVÃO, 2002).

¹¹ O termo é entendido aqui não somente no sentido de empresa, mas de uma organização.

Mais uma vez, a discussão recai sobre o caráter “empresarial” ou não das unidades escolares.

As escolas, para adoção integral da metodologia da gestão estratégica, deverão considerar seu projeto político pedagógico. Este instrumento constitui o documento mais importante derivado do planejamento estratégico de uma instituição educacional na medida em que consolida as ambições, os fins, os objetivos e a programação das atividades pedagógicas da escola. Todos esses fatores deverão ser determinados de modo a manter a unidade e a harmonia com o plano estratégico.

A criação do Projeto Político Pedagógico foi uma proposta nacional lançada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 (Inciso I do Artigo 13), que incentivava a escola a traçar seu próprio caminho educativo. O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) também afirma a necessidade de uma proposta escolar autônoma, ressaltando a importância da participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar em conselhos escolares ou equivalentes, para estimular a autonomia da escola. Além disso, busca superar a gestão dos meios e produtos, apelando para iniciativas inovadoras, orientadas por valores mais humanos e que levem em conta vivências e sentimentos, condições de vida e de trabalho, a cultura e qualificação dos professores.

Um projeto político pedagógico ultrapassa a mera elaboração de planos, que só se prestam a cumprir exigências burocráticas. Para Veiga (1996, p.12), o Projeto Político Pedagógico sinaliza a direção que a escola vai tomar:

É uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é, também, um projeto político por estar intimamente articulado ao compromisso sócio-político e com os interesses reais e coletivos da população majoritária. [...] Na

dimensão pedagógica reside à possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão participativo, responsável, comprometido, crítico e criativo. Pedagógico, no sentido de se definir as ações educativas e as características necessárias às escolas de cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade. (VEIGA, 1996, p.12),

O projeto político pedagógico é o fruto da interação entre os objetivos e prioridades estabelecidas pela coletividade, que estabelece, através da reflexão, as ações necessárias à construção de uma nova realidade. É, antes de tudo, um trabalho que exige comprometimento de todos os envolvidos no processo educativo: professores, equipe técnica, alunos, seus pais e a comunidade como um todo.

Essa prática de construção de um projeto deve estar amparada por concepções teóricas sólidas e supõe o aperfeiçoamento e a formação de seus agentes. Só assim serão rompidas as resistências em relação a novas práticas educativas. Os agentes educativos devem sentir-se atraídos por essa proposta, pois só assim terão uma postura comprometida e responsável. Trata-se, portanto, da conquista coletiva de um espaço para o exercício da autonomia.

3.2.1 Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE)

O PDE é um processo gerencial de planejamento estratégico, coordenado pela liderança da escola e desenvolvido de maneira participativa pela comunidade escolar. Seu objetivo é aprimorar a gestão da escola para que possa melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia aos processos que desenvolve. "Com o Plano, a escola define o que fazer e como fazer para melhorar a

qualidade de seus serviços para garantir o melhor desempenho dos seus alunos, assumindo o controle dos processos que desenvolve” (SOBRINHO, 2001).

O PDE é um processo de planejamento que apresenta também um produto. Como processo, implica organização, trabalho conjunto, análise de dados, definição de funções e atribuições, execução e monitoramento. Como produto, apresenta a definição de seus valores, missão, visão, objetivos estratégicos, estratégias, metas e planos de ação para cada meta. Para a sua elaboração, a escola conta com uma metodologia de planejamento detalhada em todas as suas fases num manual, cuja compreensão é mediada pela presença de um consultor da Secretaria de Educação, chamado Líder de Área (no estado da Bahia). Este especialista facilita e conduz o processo de construção participativa do produto PDE, monitora a sua implementação e acompanha os resultados obtidos por cada unidade escolar orientada.

Noutras palavras, o PDE é um instrumento que visa à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. Ele busca elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos e na gestão da unidade escolar.

Por meio do PDE, “a escola faz um diagnóstico de sua situação, define seus valores e sua missão, elabora objetivos, estratégias, metas e planos de ação. A metodologia para elaboração e implementação do Plano” (MARRA, 1999 *apud* FONSECA, 2003, p.308) segue o modelo de planejamento estratégico, segundo manual que descreve o processo passo a passo, incluindo conceitos, princípios e instrumentos necessários ao gerenciamento do Plano. Na primeira etapa do processo – visão estratégica – a comunidade escolar define seus valores, sua visão de futuro,

missão e objetivos estratégicos. A partir dos objetivos, a escola define o conjunto de ações e metas que transformarão sua visão de futuro em realidade.

Embora em sua concepção inicial a metodologia do PDE enfatize a possibilidade de aumento do poder de decisão para as escolas, na prática a própria sistemática de co-financiamento internacional impõe instrumentos de controle sobre os projetos. Isto é feito através de manuais para planejamento de ações e a atuação dos profissionais no seu acompanhamento, além de normas para utilização e prestação de contas do dinheiro repassado à escola e também ao uso dos materiais e do espaço escolar.

Se, de um lado, esses instrumentos ajudam a organizar o trabalho rotineiro da escola, de outro dificultam ou até mesmo impedem as decisões autônomas sobre outras questões mais pedagógicas, como a formação docente e a melhoria das condições de trabalho em sala de aula (FONSECA, 2003, p.309).

Ao mesmo tempo em que o PDE é visto como um instrumento que torna mais organizado e participativo o planejamento das atividades escolares, os dirigentes reclamam de uma série de restrições que o agente financiador e/ou a própria Secretaria de Educação impõe as escolas. "Esse paradoxo também é observado nas entrevistas com os dirigentes realizadas em outros estudos, de similar alcance" (Fonseca, 2003).

O PDE não permite construção. O problema é que, em muitas escolas, existe uma necessidade real por novos espaços. De que adianta comprar equipamentos para uma Sala de Informática se não dispomos do espaço físico para ela? De que adianta comprar uma variedade enorme de acervo se não existe local para colocá-los e deixá-los à disposição dos alunos?

[...] A metodologia utilizada já é uma jaula. Precisamos ter um número fixo de objetivos, estratégias e metas que atendam os problemas de gestão e do processo ensino-aprendizagem. Quando incluímos uma ação como passeio cultural com os alunos eles vetam. Quando queremos contratar alguém para cuidar da biblioteca também não pode. Que autonomia é essa?. (FONSECA, 2003, p.310).

Resultados de uma pesquisa realizada por Fonseca, em escolas com PDE do estado de Goiás, reforçam as queixas dos dirigentes baianos.

[...] Essas inovações não lograram estabelecer um processo crítico-reflexivo de análise da realidade, uma mudança de postura nem a adoção de novos modos de compreensão da ação educativa. As ações inovadoras adquiriram um sentido de "novidade" ou quebra de rotina, instalando-se uma percepção de que a inovação, em si, garantirá a qualidade dos processos educativos produzidos pela escola. Por este viés, é possível afirmar que as professoras não buscaram compreender a realidade escolar, não questionaram as origens dos problemas, apenas buscaram tornar as atividades propostas mais agradáveis e prazerosas. (FONSECA , 2003, p.310)

Outra reclamação coerente das escolas é quanto à falta de planejamento da própria Secretaria. "Não adianta fazermos nosso plano de ação para os próximos anos, se nossas ações vão de encontro ao que a Secretaria deseja. Na verdade nem sabemos o que ela quer", coloca uma das diretoras entrevistadas no estudo citado. Considerando a afirmação presente no estudo acima citado e contrastando-a com a realidade baiana, com base em 03 de fevereiro de 2006, a Secretaria de Educação ainda não possui o seu planejamento estratégico.

4 Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional

O Estado da Bahia iniciou a reforma do seu sistema educacional em 1999, com um programa de governo intitulado Programa Educar para Vencer. Este programa é, atualmente, composto por quatro projetos:

- Agência de Avaliação Externa, que se caracteriza por avaliações de larga escala com o objetivo de fornecer às escolas, individualmente, ferramentas diagnósticas e informações que possibilitem a identificação de problemas e a conseqüente melhoria do ensino oferecido. Para a isenção do processo, é realizada por instituição contratada;
- Agência de Certificação¹² realiza uma avaliação de conformidade que tem como objetivo verificar se os profissionais possuem os conhecimentos e habilidades básicas necessários ao exercício de uma determinada ocupação, trazendo-lhes benefícios profissionais e o reconhecimento público;
- Projeto Regularização do Fluxo Escolar, que visa corrigir a distorção idade-série dos alunos do ensino fundamental, com metodologia de ensino próprio e material didático específico, intensificando o trabalho pedagógico em relação à leitura e promovendo nova inserção dos alunos nas classes regulares de ensino; e

¹² Originalmente Projeto de Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação, hoje incubada nas instalações da FLEM.

- Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional, que tem por finalidade fortalecer a capacidade local de planejamento e gerenciamento para o desenvolvimento da autonomia e melhoria da qualidade dos serviços educacionais.

Em razão da natureza da sua finalidade, este último projeto é o foco de interesse deste trabalho, por desenvolver especificamente o aperfeiçoamento profissional dos dirigentes escolares como estratégia de resposta ao novo modelo de gestão do sistema educacional. Dentro do desenho do Programa, cabe a este grupo de trabalho, na estratégia de implantação da reforma do sistema educacional baiano, promover os esforços necessários para que o princípio da gestão democrática do ensino seja vivenciado nas escolas públicas da educação básica baiana.

Orientado por um paradigma de gestão participativa e democrática, o foco principal das políticas públicas voltou-se para a escola ou, mais precisamente, para a gestão escolar. Ela ganhou relevância como instrumento capaz de propiciar variados meios e estratégias para o alcance da qualidade e equidade dos sistemas e para cumprir a função social da escola.

Como componente do Programa Educar para Vencer direcionado para desenvolver a capacidade de gestão das unidades escolares e dos órgãos municipais de educação, a idéia lançada pelo Governo Estadual era romper com os valores enraizados na rede, sobretudo para:

- Introduzir maior nível de autonomia escolar, *em substituição a* tutela praticada pela Secretaria de Educação;
- Valorizar o mérito e profissionalismo *em substituição a* gramática clientelista;

- Enfatizar os papéis de regulamentação e informação para o órgão central *em substituição ao* controle exercido pela Secretaria;
- Reorganizar bancos de dados e sugerir manuais operacionais e de rotinas *em substituição ao* improvisado no desempenho das funções.

O Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional (PFGAE), objeto deste trabalho, representa a união, realizada em 2003, de dois projetos do Educar para Vencer: o de Gestão Escolar e o de Gestão Municipal. Através dele, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia (SEC) leva aos dirigentes escolares e secretarias municipais de educação conceitos, rotinas, instrumentos e recursos financeiros para que cada unidade educacional¹³ se desenvolva conforme a sua necessidade.

Este capítulo tem como objetivo apresentar a composição e as principais estratégias e ações do PFGAE, o seu desenvolvimento ao longo dos últimos cinco anos e identificar os principais registros encontrados na implantação da gestão estratégica nas unidades educacionais do Estado.

4.1 PFGAE – Composição da equipe e área de atendimento

A equipe do Projeto é composta por 61 profissionais, sendo 49 Líderes de Área, 02 Gestores do Projeto (Líder de Projeto e Coordenador), 01 Gestor SAEMEC, 05 membros da equipe administrativa e 04 membros da equipe de campo SAEMEC, conforme.

¹³ São unidades educacionais atendidas pelo Projeto: as escolas estaduais, as secretarias municipais de educação e suas respectivas redes municipais de ensino.

Tabela 2 – Dimensionamento da Equipe

Gestores do Projeto	2
Gestor SAEMEC	1
Equipe Administrativa	5
Equipe de Campo SAEMEC	4
Líderes de Área	49
Total	61

Fonte: PFGAE, em 09 de dezembro de 2005.

O Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional desenvolve suas ações junto às Secretarias Municipais de Educação conveniadas ao Programa Educar para Vencer e ao Programa FUNDESCOLA (parceira MEC/FNDE). Nestes municípios, oferece a sua tecnologia e assistência técnica à rede municipal de escolas. Também atua junto às Unidades Escolares Estaduais, financiadas através de recursos do Projeto Bahia, do Projeto Alvorada (parceira com o MEC), da Autonomia Financeira Plena e do Programa FUNDESCOLA, conforme quadro abaixo.

Tabela 3 Quantitativo de clientes com atendimento realizado em 2005

Cliente	Quantitativo
SME	375
UEE Financiadas pelo Projeto Bahia	1.089
UEE Financiadas pela Autonomia F. Plena	59
UEE Financiadas pelo Projeto Alvorada	133
UEE Financiadas pelo FUNDESCOLA / Passivo	306
Total	1.962

Fonte: COPE-UGP PJ BA/ COEP-FUNDESCOLA, em 09 de dezembro de 2005.

4.2 PFGAE – Estratégias e Ações

Tendo como missão Desenvolver competências gerenciais nas unidades educacionais da Rede Pública do Estado da Bahia, transferindo tecnologia, através de consultoria presencial, com foco na gestão autônoma e democrática (Planejamento Estratégico do Projeto, 2005), o Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional estabeleceu três estratégias de atuação visando o pleno alcance das suas metas gerenciais: instrumentação, apoio e supervisão e transferência de tecnologia.

Atendendo à estratégia de instrumentação, foram produzidas diversas ferramentas de gestão e três manuais - Manual de Gestão Municipal da Educação, dirigido às Secretarias Municipais de Educação, e Manual Gerenciando a Escola Eficaz e Manual de Procedimentos e Rotinas, direcionados às unidades escolares, sendo os dois primeiros atualizados e revisados em 2005. Este último manual traz uma gama de sugestões de formulários para padronizar as rotinas das escolas, voltados para a obtenção de uma escola eficaz. O Manual Gerenciando a Escola Eficaz apresenta conceitos e instrumentos voltados para o planejamento estratégico, projeto político pedagógico, mobilização da comunidade escolar, regimento interno dentre outros, sendo uma das principais fontes de referência dos exames de Certificação Ocupacional (no caso dos dirigentes escolares). Já o Manual de Gestão Municipal da Educação aborda os aspectos de autonomia das escolas e competências do sistema municipal, considerações sobre gestão de pessoas, planejamento municipal, gerenciamento de rotina e relações com a comunidade. Também estão sistematizados conhecimentos a cerca de estrutura organizacional, ordenamento de rede (nucleação) e sistemas e conselhos municipais.

As ações de apoio e supervisão foram possibilitadas através da contratação de uma equipe de profissionais selecionados no mercado, com formação superior em diferentes áreas, que presta assistência técnica às escolas e secretarias municipais. Estes profissionais são vinculados à Fundação Luis Eduardo Magalhães, que atua como parceira. Compete realizar capacitação em serviço, orientação e acompanhamento de processos, e análise e avaliação do planejamento estratégico, promovendo o aperfeiçoamento dos processos gerenciais e a melhoria do desempenho escolar do aluno. Em 2005, com a redução de recursos disponíveis para manutenção desta equipe, foi realizada uma parcial substituição por servidores do quadro efetivo da Secretaria da Educação do Estado da Bahia.

O Líder de Área trabalha sob uma perspectiva de auto-gerenciamento de resultados, sem supervisão imediata. Por se tratar de uma consultoria técnica e relacional, o seu trabalho demanda um leque de competências técnico/funcionais e individual/comportamentais que sustenta esta estratégia. Este profissional desenvolve o conteúdo da consultoria junto aos clientes, com permanência máxima de três semanas mensais na sua área de atuação, atendendo a uma média de 40 clientes cada um. Neste período, responde por todas as iniciativas do Projeto na sua área e seus desdobramentos. A demanda por atendimento é maior do que o tempo disponível mensalmente para a sua realização, visto que a visita consome, em média, um turno, sem considerar eventuais deslocamentos que se façam necessários. Matematicamente, isso se traduz na impossibilidade de visitar a todos os clientes em todos os meses.

Para minimizar perdas e oferecer ao Líder a possibilidade de melhor acompanhar os processos, optou-se por uma estratégia de priorização a determinados tipos de clientes. Assim, o acompanhamento às unidades escolares em execução de recursos financeiros foi definido como demanda prioritária desde 2003, e, no ano de 2005, passou-se a priorizar também a formação dos Comitês

Estratégicos das Secretarias Municipais de Educação participantes da disseminação das ações do Programa FUNDESCOLA. Esta ação atende também à estratégia de transferência de tecnologia.

A estratégia referente à transferência de tecnologia tem como objetivo garantir a efetiva internalização dos conceitos e práticas gestoras disponibilizadas pelo Projeto independente da sua supervisão. A essência desta estratégia reside na seguinte premissa: para que as mudanças sejam absorvidas na cultura institucional, é necessário que os profissionais desta instituição possam compreender e aderir a estes conceitos e práticas, para sua incorporação ao cotidiano organizacional.

É um conceito voltado para o patrimônio da gestão local, tornando orgânicas estas competências, num ciclo de inovação, incorporação e evolução. Assim, é introduzida uma inovação ao seu ambiente, que será então transformado quando da sua incorporação. O passo seguinte é a busca pela superação, implicando em evolução.

Na seção seguinte, são apresentadas as ações desenvolvidas pelo Projeto. É importante relacionar todas as atividades e competências atribuídas aos membros do PFGAE, para que se possa compreender o universo de demandas a seu encargo. Entretanto, este estudo focará a sua análise na atuação deste Projeto junto às unidades escolares da rede estadual somente, sem a estender ao universo das Secretarias Municipais de Educação e suas redes.

4.3 PFGAE – Atuação nas Secretarias Municipais de Educação

O Censo de 1999 (BAHIA, 2000), época em que o Programa Educar para Vencer foi lançado, informava que 59,7% dos alunos matriculados no ensino fundamental do Estado da Bahia pertenciam às redes municipais, com responsabilidade pelo atendimento prioritário desta modalidade de ensino (LDB/96, art. 11, V), através da sua Secretaria Municipal de Educação (SME). Portanto, envidar esforços unicamente nas unidades escolares estaduais poderia comprometer os resultados almejados pelo Programa.

Através de consultoria presencial, capacitações, desenvolvimento de instrumentos e encontros de secretários, o Projeto promove o aperfeiçoamento das equipes gestoras municipais e contribui, de forma indireta, para sua profissionalização. A seguir, alguns temas discutidos e implementados pelo Projeto nas Secretarias Municipais de Educação.

4.3.1 Plano Municipal de Educação

Como princípio constitucional, a administração pública deve pautar-se por princípios como legalidade e eficiência. Neste sentido, as políticas e macro diretrizes do sistema educacional devem estar contidas no plano decenal da educação de cada ente federativo, conforme preceitua o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001, art. 2).

O Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional atua junto aos municípios elucidando a importância e necessidade de desenvolver um plano que garanta um registro das políticas educacionais e o estabelecimento de diretrizes e metas para o alcance do objetivo fim do processo educacional.

4.3.2 Planejamento Estratégico da Secretaria (PES)

As políticas públicas representam as diretrizes estabelecidas por toda a sociedade e demarcam um tempo técnico de dez anos para que sejam atingidas, entretanto precisam ser articuladas ao tempo político da gestão. Assim, planos quadrienais serão elaborados para a tradução do que cabe a gestão contribuir para a consecução destas diretrizes. O intento estratégico vai alinhar esforços em prol desta, materializando-se na atuação de cada um dos atores do sistema educacional.

Seguindo os mesmos princípios de planejamento adotados na concepção do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), o PES é o planejamento estratégico da Secretaria de Educação. Elaborado de forma participativa e com base em diagnósticos, ele constrói uma visão estratégica e propõe planos de ação onde os esforços e os recursos disponíveis devem ser concentrados, de maneira articulada ao plano plurianual municipal e às políticas educacionais estabelecidas no Plano Municipal de Educação.

O Projeto realiza a orientação à metodologia, desenvolvida pelo FUNDESCOLA, e oferece os instrumentos e o apoio técnico necessários para sua implementação e monitoramento.

4.3.3 Sistema Municipal de Educação

O município, ente federativo autônomo, dispõe de três opções para a formatação do seu sistema de ensino (LDB/96, art. 11, parágrafo único): próprio,

integrado com o estado ou único. Desta decisão basilar decorrerão desdobramentos fundamentais para a sua organização e legalização, a exemplo das funções e atribuições do Conselho Municipal de Educação, das normas de funcionamento das escolas e da regulamentação das estruturas de gestão democrática no seu sistema.

O Projeto provoca a reflexão da opção mais adequada às características, potencialidades e necessidades do município e oferece o suporte técnico de acordo com a opção expressamente adotada pelos municípios.

4.3.4 Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional do Sistema Municipal é a definição dos órgãos e instituições que irão compor a administração pública, visando à articulação e ao ordenamento interno. Ela deverá ser sempre a expressão dos meios de realização da política adotada, abarcando as funções de concepção, implementação e gerenciamento, num processo contínuo de retro alimentação.

O Projeto dispõe de literatura de suporte ao município para desenvolvimento de estrutura administrativa compatível com os objetivos, buscando evitar concepções equivocadas de delineamento e implementação. Ajuda também o município a perceber a necessidade de ajustar o seu modelo de estrutura ao ambiente de gestão democrática definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

4.3.5 Ordenamento da Rede – Nucleação

Planejar o atendimento da demanda educacional do município e dispor de oferta adequada de vagas na rede para o seu perfeito atendimento é responsabilidade do gestor municipal. Conhecer as estatísticas populacionais é indispensável para o correto planejamento da alocação de unidades escolares pelo território do município, assim como adotar estratégias de apoio administrativo às unidades.

Em meio a este processo, é necessário reconhecer as necessidades de transporte de alunos do sistema decorrente das características do município e as opções a serem adotadas, visando o pleno atendimento com qualidade ao menor custo.

Dentro deste enfoque, o projeto dispõe de uma sistemática que cobre desde a identificação das unidades existentes (catálogo) até uma proposta técnica que consolida as ações de micro e macro planejamento. Vale destacar, aqui, a aplicação desta ferramenta às zonas rurais e distritos dos municípios (nucleação) bem como a preparação dos atores envolvidos para implantação dos processos.

4.4 PFGAE – Atuação nas Unidades Escolares

4.4.1 Plano de Desenvolvimento da Escola

O Plano de Desenvolvimento da Escola é um processo gerencial de planejamento estratégico cuja metodologia foi proposta pelo Ministério da Educação e Cultura, através do Fundo de Desenvolvimento da Escola.

O instrumento visa à modernização da gestão e ao fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, que se apóia na racionalização e na eficiência administrativa. O PDE busca elevar o grau de conhecimento e o compromisso de diretores, professores e outros funcionários da escola com os resultados educacionais; melhorar as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos; se configura, portanto, no fio condutor para o desenvolvimento da gestão participativa, como a abordagem estruturante deste processo. Diversos setores da unidade são envolvidos no sentido de compartilhar responsabilidades e fomentar a sinergia da equipe escolar.

O Colegiado Escolar, com representação no comitê estratégico, tem a competência de verificar a pertinência das metas, o investimento financeiro previsto e prioridades estabelecidas. Depois de aprovado pelo Colegiado, o PDE é submetido a um Comitê de Validação, formado por integrantes de setores estratégicos da SEC, aprovando a liberação de recursos financeiros para a sua execução (REIS, 2003)

Toda essa metodologia é apresentada à escola através de manuais, capacitações e por visitas mensais da equipe técnica do Projeto. Importante registrar que a metodologia também é direcionada às unidades escolares que não recebem recurso direto para financiamento do PME (Plano de Melhoria da Escola). Estas unidades são incentivadas a desenvolver o PDE considerando o mérito do planejamento.

4.4.2 Acompanhamento do Plano de Desenvolvimento da Escola

A dimensão financeira da autonomia escolar é assegurada pela destinação de recursos diretos, geridas pelas unidades executoras das escolas (Caixa Escolar). O recurso financia as ações propostas no planejamento, fortalecendo, com isso, a identidade da escola e incentivando a participação efetiva da comunidade em todo o processo. A melhoria da qualidade do ensino poderá ser alcançada pela otimização de recursos e pelo investimento em insumos e inovações, como materiais didáticos e tecnológicos; igualmente importante é a adoção de medidas de manutenção e melhoria da gestão e autonomia das escolas, além do treinamento prático e no serviço para docentes e direção da escola.

O volume de recursos empregados na implementação do PDE o coloca como principal ação do Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional. Entre 2001 e 2003, a SEC repassou cerca de R\$ 57 milhões para 940 escolas do Estado. Até 2006, mais R\$ 60 milhões serão transferidos para cerca de 1.250 escolas estaduais baianas. Este recurso está atrelado a objetivos, metas e ações que a comunidade escolar deve desenvolver em seu planejamento por julgar prioritárias para a efetividade da unidade escolar.

O Projeto acompanha mensalmente todas as etapas, realizadas pela equipe escolar, desde a execução financeira à prestação de contas destes recursos. É responsabilidade dos membros do Projeto verificar a conformidade dos processos de licitação desde a emissão à sua liquidação, passando pela verificação do recebimento dos bens adquiridos. Caso haja necessidade de modificar as ações financiadas, já aprovadas internamente (Colegiado Escolar) e externamente (Comitê de Validação da SEC), o Líder de Área atua para assegurar que a equipe escolar proceda a esta modificação sem fragilizar o que foi planejado e deliberado, como também busca

assegurar a legítima participação do Colegiado nestas deliberações. Existem normas e outras restrições impostas pelo Banco Mundial (agente financiador) e pela Secretaria da Educação do Estado da Bahia, às quais cabe ao Líder de Área zelar para que os gestores escolares as cumpram à risca. Ao final, emite parecer favorável ou não à aprovação da prestação de contas da escola, com recomendações à Coordenação de Projetos Educacionais (COPE), gestora destes recursos na Secretaria da Educação do Estado da Bahia.

A sistemática de acompanhamento privilegia declaradamente os aspectos financeiros do instrumento de planejamento da escola, o PDE. Embora o próprio instrumento de planejamento disponha de campos para o registro do acompanhamento das ações previstas e da adoção de medidas corretivas necessárias, não existe uma orientação padronizada sobre os objetivos a serem alcançados neste monitoramento. De outro lado, isto não acontece no aspecto financeiro: as normas definem que cada centavo movimentado nesta ou aquela ação precisa estar justificado pela unidade escolar, ser submetido a aprovação prévia tanto pelo Colegiado (instância interna) como pela Secretaria da Educação (instância externa) para então dispor, ou não, da autorização para a sua execução.

O que emerge desta prática é que se tem um processo intencionalmente educativo, que visa ajudar a escola a desenvolver a capacidade de tomar decisões de forma compartilhada, ao inserir o Colegiado nestas discussões. E de maneira complementar, amadurecer no gestor a percepção dos desdobramentos da autonomia da unidade escolar, preparando-o para vivenciá-la em níveis crescentes.

Durante as entrevistas as dirigentes escolares, emergiram críticas sobre a maneira como a Secretaria de Educação privilegia o controle aos aspectos financeiros, tomando decisões idiossincráticas e impondo limitações à ação escolar, numa forma de cercear a autonomia prevista em lei e tão presente na comunicação oficial.

4.4.3 Sistema de Administração Escolar

No campo administrativo, a informatização das secretarias escolares, com a implantação do SAEMEC, Sistema de Administração Escolar desenvolvido pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), e foi uma das ações trabalhadas e disponibilizadas também às unidades educacionais da Rede Pública Municipal.

Além do software e manuais disponibilizados, as unidades escolares recebem capacitação para implementação do sistema e visitas periódicas de técnicos da SEC. Entre 2000 e 2002, foram capacitados 1.207 secretários escolares cobrindo todas as regiões administrativas do estado, envolvendo assuntos de informática básica e a utilização do sistema. Ao final de 2005, somente 219 unidades escolares mantêm o sistema operando, pelo menos na sua funcionalidade acadêmica.

A finalidade com sua implantação é otimizar e organizar os trabalhos administrativos repetitivos e constantes, tornando mais rápida e eficiente a disponibilidade e a troca de informações entre os diversos setores da escola e com a própria SEC.

4.4.4 Projeto de Autonomia Financeira às Unidades Escolares

Criado como projeto piloto em 2000 e envolvendo 174 escolas da rede estadual, distribuídas entre os 45 primeiros municípios a integrar o Programa Educar para Vencer, o Projeto de Autonomia Financeira Escolar transferiu a responsabilidade

de gerir e pagar suas contas de água, luz e telefone, despesas como manutenção das instalações físicas, e a aquisição de material permanente, de consumo e didático (exceto livros, objeto de programa federal). Não estão incluídas, portanto, responsabilidades ligadas a pessoal e respectiva folha de pagamento.

O valor do repasse foi calculado com base no número de matrículas multiplicado pelo valor mínimo anual por aluno, estimado a partir de um estudo financeiro preliminar envolvendo 285 escolas públicas. A intenção dessa iniciativa é de que a escola passe a controlar os seus custos, planejar a aplicação dos recursos financeiros economizados e realizar investimentos para atender às suas prioridades.

Dentre as escolas com recursos para implementação do PDE, foi relacionado um grupo de 59 escolas para receber, além destes recursos, os recursos para a modalidade da autonomia financeira. Esta iniciativa foi batizada de Autonomia Financeira Plena.

Em julho de 2005, a SEC decidiu interromper o atendimento ao grupo de escolas da Autonomia Financeira, o mantendo somente ao grupo da Autonomia Financeira Plena. Não foram encontrados registros formais com a justificativa da decisão.

4.4.5 Aperfeiçoamento de Dirigentes

Outra atividade do PFGAE é o aperfeiçoamento dos dirigentes escolares através da realização de cursos, seminários e capacitações continuadas em serviço. Com um nível de exigência profissional cada vez maior e novas demandas surgindo em todas as áreas – administrativa, financeira, legal, etc - o gestor escolar necessita

de atualizações constantes. Reis (2003, p.4) detalha o processo do aperfeiçoamento dos gestores no Projeto:

A qualificação do dirigente escolar perpassou por uma questão central: a definição do padrão do dirigente escolar requerido para as novas demandas da gestão participativa e autônoma da escola. Tentando contribuir para esse redesenho, foram estabelecidas competências e habilidades para o exercício da função do gestor escolar, no âmbito do Projeto de Certificação Ocupacional. Após essa definição, realizaram-se cursos presenciais com carga horária de 20 a 96 horas, objetivando subsidiar os dirigentes para liderar a equipe escolar, planejar, acompanhar, avaliar os resultados, implementar o projeto político-pedagógico e solucionar os conflitos a que as escolas estão sujeitas. Realizaram-se, também, encontros mensais para aprofundamento de temas específicos e seminários regionais com o propósito de divulgar experiências exitosas na gestão escolar. (REIS, 2003, p.4)

Não somente através de capacitações era promovido o aperfeiçoamento de dirigentes escolares. O Manual Gerenciando a Escola Eficaz traz conceitos muito importantes para o estabelecimento deste novo paradigma gerencial: participação, autonomia e planejamento. Desde 2001, os Líderes de Área cumpriam uma agenda mensal de reuniões em cada cidade percorrida, envolvendo os dirigentes das escolas da rede estadual ali situada. Estas reuniões eram oportunidades de capacitação em serviço que poderiam trazer aos dirigentes conhecimentos mais aprofundados sobre os temas trazidos no manual citado. Uma vez possibilitada esta discussão, mediada pelo Líder de Área, os gestores poderiam replicar o modelo junto a sua equipe escolar, além de extrair as lições que poderiam ser aplicadas na sua realidade escolar, aí inserido o papel do Colegiado Escolar.

Desde 2003, ano de fusão dos projetos de gestão escolar e gestão municipal, não foram mais realizadas estas reuniões, sendo os encontros que ocorreram limitados a aspectos como as normas para execução dos recursos financeiros para

implementação do PDE, de acordo com a fonte de recursos repassada à escola. Não existem registros na documentação do Projeto que indique a realização de outros cursos ou seminários.

Em 2005, a equipe do Projeto sistematizou e testou uma concepção de capacitação baseada em situações-problema, em parceria com a Agência de Certificação Ocupacional (ACERT), conforme o modelo utilizado no Teste de Questões Práticas (QP) do Exame de Certificação para dirigentes escolares. Entretanto, segundo o Projeto, a implementação não foi possível devido à redução de 50% (cinquenta por cento) do seu corpo técnico, impondo limitações na disponibilidade dos profissionais. Assim, a equipe de profissionais da gestão da escola permanece, por parte do Projeto, sem estímulos ao desenvolvimento dos conceitos inerentes à Escola Eficaz e ao novo modelo de gestão escolar que ele enseja até o encerramento das suas atividades¹⁴.

4.4.6 Modernização dos procedimentos administrativos

No campo administrativo, a modernização das rotinas escolares foi fomentada com a edição do Manual de Procedimentos e Rotinas, distribuído a todas as escolas da rede pública do estado da Bahia. Este manual atingia a um total de 27 procedimentos e rotinas comuns a todas as escolas, com uma abordagem sugerida para se agir com eficiência em cada uma delas. O objetivo era reduzir o improviso no desempenho das funções e atividades por ele relacionadas.

¹⁴ Prevista para junho de 2006, as atividades do Projeto passarão a ser desenvolvidas pelo NAE – Núcleo de Atendimento Educacional, segundo a titular da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, a professora Anaci Bispo Paim, conforme declaração realizada em reunião de apresentação do referido grupo técnico no dia 04 de janeiro de 2006.

Assim como a estratégia de aperfeiçoamento de dirigentes, este Manual também era trabalhado esporadicamente pelo Líder de Área, nos encontros regionais ou nos seus contatos mensais com a unidade escolar, que era incentivada pelo representante do Projeto a definir a implantação progressiva destas rotinas como uma das metas no seu planejamento estratégico.

4.4.7 Gestão a Vista

Com a finalidade de desenvolver ainda mais a gestão participativa nas unidades de ensino e otimizar a apreciação dos resultados pelas unidades escolares, o PFGAE criou um conjunto de instrumentos, intitulado Gestão a Vista, que possibilita a divulgação, em linguagem e local acessível, dos principais indicadores acadêmicos e administrativos da escola. Trata-se de uma importante ferramenta a ser utilizada para o registro e socialização de informações, orientação ao processo decisório e integração da escola com seus principais atores.

Os principais objetivos da Gestão a Vista são: (a) oferecer informações acessíveis e simples, capazes de facilitar o trabalho diário, aumentando o desejo de se trabalhar com maior qualidade; (b) aumentar o conhecimento de informações pelo maior número de pessoas possíveis, fazendo do compartilhamento das informações um hábito dentro da unidade; e (c) reforçar a autonomia dos funcionários no sentido de enriquecer o conteúdo dos relacionamentos, incentivando a participação significativa. Além disso, a política de Gestão a Vista fomenta três questões fundamentais para o desenvolvimento de uma unidade escolar: a

visualização e o registro do que não funciona e, por conseguinte, também do que funciona e o desenvolvimento de sistema de resposta (feedback).

Além dos instrumentos, o Projeto fornece também orientações específicas de como implementar tais instrumentos satisfatoriamente. O Projeto definiu que a adesão pelas escolas deveria ser voluntária, portanto, caberia à escola decidir se esta ferramenta seria utilizada conforme a sua necessidade e entendimento.

4.5 O Processo de aprovação e financiamento pela SEC/BA

Todo o processo de elaboração é orientado e acompanhado pelo Líder de Área, e a este profissional cabe desenvolver maior poder de compreensão da utilidade e aplicação da ferramenta junto aos membros da equipe escolar, ajudando-os a corrigir eventuais inconsistências. Ele também deve zelar pelo respeito às normas do agente financiador (no componente chamado PME) e às regulamentações emanadas pelo órgão gestor da educação. Passada a fase de elaboração do plano pela escola, o mesmo é submetido ao Comitê de Validação da SEC, para que cada setor possa contribuir com o seu olhar ao proposto. Este Comitê é formado por representantes dos principais setores da SEC, indicados pela sua liderança formal. Sugestões, críticas e vetos fazem parte da análise individual de cada um dos planos. Todos (100%) os planos são analisados pelo Comitê. Um plano com restrições ou vetos retorna à unidade escolar, seja para pedir que sejam fornecidos pela escola maiores esclarecimentos ou documentos adicionais, seja para que a mesma introduza modificações nas ações vetadas ou criticadas. Somente atendidas as condições estabelecidas, o plano retorna ao Comitê e poderá ser aprovado. Emitido o

parecer de aprovação, fecha-se esta etapa e segue-se para a etapa final: a liberação de recursos para a escola. Esta etapa é realizada pela Coordenação de Projetos Educacionais (COPE), criada para gerir os recursos oriundos do acordo de empréstimo e monitorar as ações desenvolvidas.

Em 2004, 1.089 escolas foram contempladas com financiamento. Entretanto poucas receberam os recursos naquele ano. O processo de análise no Comitê consumiu 10 meses, sendo concluído apenas em junho de 2005. Isto se mostrou bastante ineficaz, observadas as informações referentes a essas escolas: até 06 de dezembro de 2005, só foram efetivamente repassados recursos referentes ao financiamento para o ano de 2004 para 961 escolas (dados fornecidos pela COPE, registrados no PFGAE). Isso comprometeu fortemente os resultados a serem alcançados nas escolas, conforme análise da pesquisa promovida pelo PFGAE em Salvador e Região Metropolitana em agosto de 2004, e apresentada à liderança do Projeto, à Superintendência de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Educacional (SUPAV) e à Ouvidoria da SEC em dezembro de 2004.

O mesmo problema se repetiu em menor escala em 2005, com longo intervalo de tempo desde a entrega do plano pela escola até a liberação do recurso. Porém com uma pequena diferença: o tempo de análise pelo Comitê caiu drasticamente, vez que os primeiros 120 planos foram totalmente liberados em 2 meses. Isto porque o PFGAE avaliou as principais causas de retenção de planos e percebeu que as mais incidentes eram as falhas na digitação e informações prestadas incompletas (por parte da escola) e exigências inconsistentes aos propósitos do PDE (esta, pelos membros do Comitê).

Assim, foi desenvolvida uma estratégia para cada um destes públicos. Junto ao Comitê, fez-se uma capacitação para aprofundamento nos conhecimentos relativos ao PDE, bem como as reuniões do Comitê passaram a ser espaços de

debates sobre as dúvidas que surgiam no decorrer das análises. Isso se mostrou bastante acertado, pois as exigências e críticas passaram a dispor de argumentação mais consistente. Já no tocante às falhas percebidas por responsabilidade da escola, o PFGAE introduziu uma rotina que fortalecia o controle exercido pelo Líder de Área: uma análise prévia era realizada pelo Coordenador de Área (existente à época) para identificar estas ocorrências. Funcionava, portanto, como uma revisão, como uma etapa na fabricação de um produto. O Líder de Área recebia por escrito do Coordenador de Área o *feedback* com informações da revisão realizada, para ampliar a sua percepção e evitar novas ocorrências neste sentido.

Voltando ao financiamento e à liberação do recurso, uma vez com o plano aprovado pelo Comitê, a COPE, enquanto setor encarregado de realizar o empenho, somente poderia efetuar a liquidação do crédito após a liberação de recursos pela Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, mediante instrumento chamado QCM (quadro de cotas mensais).

Quando o ritmo de aprovação dos planos era lento, demoravam a estarem aptos a repasse de recursos (como o de 2004). A redução do tempo de permanência no comitê foi positiva, na avaliação da liderança do PFGAE, mas restrições na liberação dos QCM, segundo declaração do titular da COPE, foram preponderantes para o atraso nos repasses.

5. Metodologia de Pesquisa

No capítulo anterior, foram apresentados todos os aspectos referentes ao Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional, bem como as atividades por ele desenvolvidas e os tipos de clientes atingidos. Neste momento, o esforço é direcionado para identificar especificamente qual ação das atividades será estudada, em que território e em qual temporalidade.

O foco da análise deste trabalho recai sobre as atividades desenvolvidas para a implantação do planejamento estratégico nas unidades escolares da rede pública estadual. Estas atividades foram identificadas como prováveis facilitadoras do processo de construção da gestão escolar participativa, conforme afirmações presentes nos capítulos anteriores.

Sendo esta a opção de estudo deste trabalho, a sua análise poderá oferecer a compreensão do quanto esta ferramenta até aqui tem contribuído para a construção da gestão democrática da escola pública. O conceito de gestão democrática envolve uma perspectiva participativa e uma democrática. Esta última perspectiva não é o foco do estudo. Coerente com esta opção, o trabalho aborda tangencialmente a questão dos colegiados escolares, sem buscar aprofundamento neste sentido. Portanto, o trabalho não esgota as possibilidades de estudo dos efeitos da introdução do planejamento estratégico visando o fortalecimento da gestão democrática no sentido amplo, concentrando a sua discussão na perspectiva da gestão participativa.

Para a construção deste modelo de análise, foi utilizada a concepção das fases do planejamento estratégico propostas por Oliveira (1998). Contudo, estas

contribuições foram aplicadas a uma dimensão instrumental, vez que retrata tão somente aspectos operativos, relacionados ao PDE enquanto um produto de uma ação organizacional. Esta concepção não consegue esgotar o sentido da aplicação da ferramenta, pois em si esta aplicação também enseja um processo, e no entendimento deste trabalho, de grande valia. Para a construção da dimensão processual do modelo de análise da pesquisa, foi utilizado o aporte oferecido por Sobrinho (2001), mediado pela experiência profissional do autor.

Não foi atribuída ponderação à matriz, por absoluta falta de necessidade de tratamento aritmético das informações. Cada dimensão foi subdividida em unidades menores (subdimensões), que são individualmente representadas por um ou mais indicadores. Para cada indicador foi definida a medida ou evidência para observação. Esta medida ou evidência deve ser entendida como a manifestação do indicador.

O quadro operacional apresenta a relação entre a ação desenvolvida e a contribuição a que se relaciona:

Tabela 4 – Quadro operacional da pesquisa

continua

Dimensão instrumental do planejamento estratégico		
Subdimensão	Indicadores	Medida
a.1. elaboração de diagnósticos estratégicos.	a.1.1. habilidades subsidiárias ao planejamento.	A escola possui a cultura de registros e a capacidade de analisar estas informações.
a.2. definição de missão.	a.2.1. nível de alinhamento e disseminação da missão.	A missão é do conhecimento de todos e é capaz de orientar os esforços de todos na escola numa única direção.

Tabela 4 – Quadro operacional da pesquisa

conclusão

Dimensão instrumental do planejamento estratégico		
a.3. definição de instrumentos prescritivos e quantitativos.	a.3.1. capacidade analítica diagnóstico-medidas.	A equipe sabe analisar as variáveis internas e externas e sabe como responder a estes estímulos mediante planejamento.
Dimensão processual do planejamento estratégico		
Subdimensão	Indicadores	Medida
b.1. sensibilização.	b.1.1. informação aos atores locais	Esforço para divulgação da finalidade do pde, do seu significado para a escola e do papel da comunidade no processo.
b.2. mobilização.	b.2.1. participação pelos atores locais.	Esforço coletivo para a descentralização de ações e responsabilidades na elaboração do plano da escola.
b.3. envolvimento.	b.3.1. senso de pertencimento.	O planejamento fortaleceu o vínculo dos atores com a unidade escolar.
	b.3.2. senso de finalidade.	Entendimento do plano como instrumento de gestão da escola.

Fonte: Baseado em Oliveira (1998) e em Sobrinho (2001), com contribuições do autor.

O PDE se constitui no carro-chefe, no principal veículo utilizado pela SEC para a construção dos conceitos e a implantação de ferramentas de suporte ao planejamento estratégico participativo nas unidades escolares. Ele direciona o desenvolvimento das condições internas para o exercício do princípio da gestão democrática estabelecido em lei.

Este desenvolvimento, portanto, encerra uma qualidade instrumental e uma qualidade processual. A dimensão instrumental pode ser compreendida em três subdimensões: a) elaboração de diagnósticos estratégicos, b) definição de missão,

c) definição de instrumentos prescritivos e quantitativos e d) definição do controle da avaliação. Esta última subdimensão foi excluída, pois as perguntas se revelaram inadequadas, com vieses. Já a dimensão processual pode ser estudada nas subdimensões: a) sensibilização, b) mobilização e c) envolvimento.

Estas informações foram as referências para a execução da pesquisa, vez que orientou a busca junto aos seus respondentes (dirigentes escolares das unidades escolares clientes do Projeto) dos indícios que sinalizaram os seguintes pontos de análise (PA):

PA⁰: A escola incorporou o planejamento estratégico como instrumento de gestão. Este ponto de análise se refere especificamente à dimensão instrumental da ferramenta, avalia a percepção da equipe escolar ao utilizar os instrumentos de planejamento estratégico conforme proposto pela metodologia disseminada pelo Projeto, fazendo uso da mesma nas suas atividades de planejamento da gestão escolar;

PA¹: A escola apresenta habilidades para desenvolver práticas de planejamento estratégico na sua gestão. Com este ponto de análise é proposta uma verificação da capacidade da equipe escolar em criar um ambiente favorável à sensibilização, participação e envolvimento dos atores escolares no processo de elaboração do planejamento estratégico. Esta dimensão é a mais importante, pois nela reside o significado da ação: o seu objetivo é criar valores e práticas que sustentarão a gestão escolar.

O aporte teórico oferecido por Oliveira (utilizado para a definição da dimensão instrumental) e por Sobrinho (referente a dimensão processual) não consegue oferecer um referencial que atenda plenamente a perspectiva impressa por este autor, que assim expande a aplicação destas contribuições ao detalhar o

conceito em unidades menores (indicadores), sendo as medidas definidas com base na experiência profissional deste autor.

O instrumento de coleta teve 20 (vinte) perguntas, cada uma associada a um único indicador. Os indicadores tinham entre duas a três perguntas a ele associadas, permitindo verificações de pontos tanto complementares como concorrentes, com vistas a identificar respostas eventualmente contrapostas ou mesmo convergentes.

Quanto à implantação do novo modelo de gestão estratégica da escola, esta capacidade pode ser demonstrada em três etapas diferentes: no planejamento, na execução e no controle estratégicos. Neste estudo, dadas as suas limitações, será aferida apenas segundo a etapa de planejamento, como resultado do esforço dos seus atores e também da intervenção realizada pelo Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional.

A metodologia de pesquisa desenvolvida foi uma enquete principalmente descritiva e também explicativa, com ênfase nos aspectos qualitativos a serem identificados, envolvendo a aplicação de um questionário direcionado a dirigentes escolares em exercício no cargo há pelo menos quatro anos. Com este recorte, garante-se que todos os dirigentes entrevistados foram capacitados segundo as práticas disseminadas pelo Projeto, em um recorte de tempo que permite que as práticas da equipe escolar se consolidem. Nesta aplicação, cada escola foi representada individualmente pelo seu diretor ou vice-diretor, assim entendidos como dirigentes da unidade escolar. Dentre as 1.824 escolas que compõem a rede estadual (dados do Censo Escolar de 2005), 230 unidades escolares estaduais foram identificadas neste perfil.

Entretanto, havia o interesse em estratificar esta amostra de maneira proporcional entre as escolas presentes em municípios conforme seu índice de

capacidade técnica (ICT). Este índice foi oferecido pelo Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP) da Universidade de Campinas (UNICAMP), por encomenda do Programa Fundescola. Para assegurar a proporcionalidade entre as escolas presentes entre municípios de alto, médio e baixo ICT, foi definida uma quantidade de 20 (vinte) escolas para cada um destes três grupos, totalizando 60 (sessenta) escolas a serem entrevistadas e, assim, alcançando 26% (vinte e seis por cento) do universo a ser pesquisado.

Como etapa de preparação da aplicação da pesquisa, foi encaminhada uma carta do pesquisador às unidades escolares, informando o vínculo entre o pesquisador e a universidade, o objetivo da pesquisa, o formato de aplicação por telefone e a estrutura do instrumento de coleta, com opções de respostas. A garantia de sigilo foi informada na carta e em nenhum momento houve ligação com as atividades que o pesquisador desenvolveu na Secretaria de Educação, ligação só identificada por uma escola no momento da entrevista ao telefone, cujo dirigente foi atendido pelo pesquisador enquanto este era consultor da Secretaria da Educação. Esta carta de preparação para aplicação da entrevista foi enviada para todas as 60 (sessenta) escolas, no dia 01 de junho de 2006.

As entrevistas foram conduzidas por telefone no período de 06 a 13 de julho de 2006, a partir da residência do pesquisador. Iniciadas as entrevistas, iniciaram também as dificuldades, como, por exemplo, não foi possível encontrar o dirigente em 05 escolas, pois estavam participando de reuniões realizadas na Diretoria Regional de Educação (DIREC) ou participando de videoconferência. Continuando no esforço por realizar entrevistas, 13 dirigentes apresentaram impedimentos para participar da pesquisa, informando não estar autorizado. Infelizmente, o tempo para aplicação das entrevistas estava esgotado e somente 12 foram efetivamente entrevistadas (vinte por cento do planejado). A participação desejada deveria ser totalmente espontânea, para que se atingisse maior sucesso nas entrevistas. Nenhuma escola que apresentou impedimento foi ouvida. Estas escolas

representam apenas 5,2% (cinco vírgula dois por cento) da amostra definida para a pesquisa, limitando, assim, a qualidade das conclusões.

As escolas entrevistadas possuem diferentes tipologias, o que representa diferenças na quantidade de pessoal alocado conforme o porte da escola. O porte é definido pelo número de alunos regularmente matriculados naquela unidade de ensino, exceto para casos especiais definidos em portaria. As escolas estão geograficamente distribuídas por todo o território do Estado. Havia também o interesse de estratificar as escolas por porte, mas, combinado com o critério definido anteriormente, existiriam cruzamentos vazios. A primeira decisão foi segmentar o critério de estratificação por porte em duas medidas: escolas de porte especial e grande porte num segmento, e escolas de médio e pequeno porte em um outro. Assim, ter-se-ia ao total seis estratos, fruto de três estratos por tipo de ICT do município, cruzados a dois tipos combinados de porte escolar, cada estrato com 10 escolas, perfazendo a amostra de 60 (sessenta) unidades escolares. Infelizmente, este planejamento não pode ser cumprido pelas razões enumeradas acima.

6. Apresentação e Análise de Resultados

É interessante revelar alguns aspectos que poderiam ter seguido sem o devido registro e comentário. Um ponto merece uma atenção especial aqui: o número de escolas que se recusou a participar foi maior do que o efetivamente entrevistado, um número muito significativo dentre as 25 escolas contatadas. Quais são os sinais que foram emitidos com estas recusas? Algumas destas escolas simplesmente afirmaram “não poder responder sem ver o papel”, outras sinalizavam que até poderiam participar, mas “os papéis estão trancados na sala do diretor” e até mesmo “não respondo sem o diretor me autorizar”, como um (a) vice-diretor (a) informou, recusando a participar.

Que tipo de organização é uma escola pública? Qual o nível de transparência que devemos esperar de seus gestores? Quais são os valores predominantes neste espaço educacional? Os vice-diretores não são também dirigentes da escola? Partimos do pressuposto de que a escola deve desejar o interesse da comunidade pelo que ela faz, deve nutrir este interesse. Mas que organização é esta que seus dirigentes se enclausuram, evitam dar informações a respeito de um processo que deveria ser a guardiã junto à comunidade? Se um vice-diretor não está autorizado pelo diretor a oferecer informações, que tipo de lei tácita impera?

Após o registro deste aspecto preliminar, considerado intrigante, este relato de pesquisa buscará oferecer o que emergiu das respostas analisadas, em seus aspectos qualitativos, como se tentasse fazer o seu leitor “ouvir” as respostas do entrevistado.

Para todos estes dirigentes, não adianta a escola ter PDE se não tiver um quadro de pessoal completo e com formação adequada¹⁵. Nenhuma resposta foi em desacordo à pergunta formulada. Pode emergir desta percepção o entendimento de que planejamento só pode dar resultado em ótimas condições de trabalho, o que parece se afastar do entendimento da sua finalidade. Amenizando a crítica, converge com esta percepção um aspecto técnico da metodologia de elaboração do planejamento: ela tem forte ênfase na formulação de estratégias, na sua elaboração. Isto demanda certo esforço, tanto intelectual como em termos de tempo, que pode ser percebido como infrutífero numa organização que seja carente de pessoas para se envolver com isto. Se a premissa da necessidade de planejamento é válida para toda organização, então seria incorreto acreditar que o planejamento não deva ser aplicado a escolas quando carentes. O importante aqui é o respeito ao potencial da escola, e não a imposição da ferramenta, que talvez esteja desajustada aos limites e possibilidades de cada escola.

O PDE não foi fortemente assimilado como uma ferramenta de gestão, e sim como um recurso financeiro disponibilizado para a escola¹⁶. Tanto que as escolas não têm certeza se terão PDE no ano que vem (algumas revelaram que não o elaboraram este ano)¹⁷. Esta percepção encontrada converge com a do parágrafo anterior e pode ser interpretada como uma revelação da distância que existe entre a proposta de planejamento e a maneira como ela foi inserida nas práticas cotidianas na escola.

Se um dirigente não tem certeza de que a escola terá PDE no ano que vem, em verdade ele não o entendeu como planejamento ligado a sua finalidade, responsabilidade da escola independente de determinações externas, e sinaliza que não o fará se não tiver financiamento, pois esta é a motivação. Colocada a pergunta

¹⁵ Pergunta 01 do instrumento: Não adianta as escolas terem PDE se não tiverem um quadro de pessoal completo e com formação adequada.

¹⁶ Pergunta 02 do instrumento: Quando a escola ficou sabendo que ia ter PDE, a coisa mais importante era definir em quê seria executado o recurso.

¹⁷ Pergunta 10 do instrumento: Com certeza, a escola terá PDE no ano que vem.

(“Com certeza, a escola terá PDE no ano que vem”), a maioria dos dirigentes hesitou. Nestes momentos, emergiu em algumas entrevistas que “o PDE acabou este ano” ou que “eles ainda não falaram nada sobre isto” e ainda “espero que sim!”.

A informação pode revelar também a carência de recursos financeiros, quando cruzamos respostas a diferentes perguntas do instrumento. Se para estas escolas a coisa mais importante ao saber que ia ter PDE era definir em quê seria executado o recurso, o processo está invertido: a proposta é que a aplicação do recurso deve seguir a lógica do diagnóstico na definição de prioridades. Acossados pela carência de outras fontes de recursos, como o recurso para manutenção¹⁸, talvez a escola se sinta obrigada a tratar o recurso para implementação do PDE como uma extensão das fontes de manutenção da escola.

Observe que este processo pode ser controlado pela Secretaria de Educação, ou seja, pode ser intencionalmente estimulado pelo próprio órgão gestor do sistema, uma vez que ela define o volume de recursos e o momento de repasse destas rubricas. Conforme apresentado na seção 4.5 (O processo de aprovação e financiamento pela SEC/BA), houve atraso no repasse de recursos para implementação do PDE referente ao exercício de 2003, liberado somente em meados de 2004. Esta situação de atraso nos repasses dos recursos para implementação do PDE pode servir de reforço ao entendimento de que o volume de recursos para manutenção seja insuficiente e a escola passa a complementar o orçamento com esta outra fonte. Se assim não o fosse, não estaria presente no discurso deles tal preocupação.

Um outro aspecto percebido através das respostas obtidas reside na contribuição do mediador utilizado pela SEC para a introdução da metodologia de

¹⁸ O Estado repassa estes recursos através do FAED – Fundo Especial de Assistência Educacional. Esta modalidade também prevê recursos para outras finalidades, como a merenda.

planejamento estratégico nas unidades escolares¹⁹. Infelizmente a redação da pergunta não foi precisa o suficiente para apontar a sutil diferença entre o reconhecimento pela contribuição, restrita ao conteúdo proposto, e a dependência da equipe escolar a este mediador para conseguir concluir a etapa de elaboração com segurança. Feita esta ressalva, sinalizo que 50% das respostas concordavam totalmente com a afirmação lançada, percorrendo as demais opções de resposta em frequência decrescente. Concordando com esta possibilidade, 33% das escolas revelaram dificuldades no alinhamento da atuação dos profissionais à missão²⁰.

No que se refere ao nível de participação nas escolas ouvidas, quase todas declararam que a implantação do PDE fortaleceu este indicador²¹. Como um processo de aculturação, a mobilização das pessoas foi percebida como crescente, mas o envolvimento efetivo ainda foi percebido numa minoria das escolas. Como os dirigentes não se diziam isolados no compromisso de elaborar o PDE²², e informam que o Colegiado tem também assumido a sua parcela de contribuição no processo²³, estas respostas foram consideradas consistentes para a maioria das escolas, sem oferecer contradições nas respostas. Limitações na terceira pergunta²⁴ podem ter indicado uma resposta segura e politicamente correta, às quais os dirigentes tenham aderido. E até mesmo vice-diretores a podem negar, por instinto de defesa.

Os pontos de análise foram satisfatoriamente preenchidos, lançando uma luz sobre qual caminho seguir para que a compreensão deste fenômeno possa evoluir.

¹⁹ Pergunta 04 do instrumento: Se não fosse a orientação do técnico de área da SEC, as escolas não teriam concluído a elaboração do PDE.

²⁰ Pergunta 20 do instrumento: Desde que construímos a missão da escola, cada profissional modificou sua forma de atuar com base nesta missão.

²¹ Pergunta 05 do instrumento: A escola obteve intensa colaboração de todos os professores na elaboração do PDE.

²² Pergunta 03 do instrumento: O diretor de escola fica, de fato, sozinho no compromisso de elaborar o PDE.

²³ Pergunta 06 do instrumento: O Colegiado participa bastante da elaboração do PDE.

²⁴ Pergunta 03 do instrumento: O diretor de escola fica, de fato, sozinho no compromisso de elaborar o PDE.

No tocante à dimensão instrumental da ferramenta de planejamento estratégico, a escola apresentou um desempenho que distancia as práticas vigentes das recomendações formuladas. O modelo de planejamento adotado segue os princípios da chamada escola do planejamento, que possui críticas a sua ênfase na elaboração. Esta crítica é corroborada pela crença dos dirigentes escolares de que não adianta planejar quando a escola carece de recursos humanos disponíveis e qualificados. A análise parece indicar que as escolas não potencializam a utilização da ferramenta tal qual está posta, seja por limitações pessoais e organizacionais, mas também por limitações da ferramenta como implantada.

A finalidade do planejamento envolve otimização de recursos, inclusive financeiros. O financiamento para sua implementação é natural e desejável, para viabilizar o atendimento de carências materiais significativas. Mas o que se observa aqui é uma distorção dos valores essenciais. Pode ser identificado o quanto a carência de recursos financeiros contaminou esta percepção, tomando o que era desejável como incentivo indispensável.

Já na dimensão processual da introdução do planejamento estratégico, as escolas ouvidas apresentam um quadro um pouco melhor, compatível com as expectativas em torno de quatro anos de implantação da ferramenta de planejamento.

Preocupa em destaque o baixo senso de finalidade do planejamento estratégico para a melhoria da escola. Ainda que as respostas indiquem que o compromisso dos professores com a escola aumentou, poucas escolas manifestaram um bom nível geral de envolvimento.

O destaque que aparece de maneira favorável nesta dimensão se deve à sensibilização e à mobilização dos atores locais no processo. A percepção dos

dirigentes é de que eles estão conseguindo divulgar a finalidade do PDE para a comunidade escolar e que a participação dos seus colaboradores, inclusive a do Colegiado, tem se manifestado em níveis crescentes. Esta percepção alcança dois terços das escolas, uma número bastante elevado. A ressalva que pode ser feita aqui remete ao discurso, que pode ser fantasioso, por não se basear em uma observação direta do pesquisador.

Em se tratando de novos processos, esta dimensão tem uma qualidade política muito importante. E nos remete a uma pergunta: será que quatro anos foi pouco tempo para consolidar uma mudança tão audaciosa? Se o que pudemos ouvir a respeito de sensibilização e mobilização foi facilmente percebido com crescente, imaginem como eram estes relacionamentos e do quanto ainda pode ser feito pela dinâmica da gestão das unidades escolares. Foi pensando nisto que o planejamento estratégico foi inserido e aqui ele demonstra a sua capacidade: ele efetivamente mobilizou o universo de uma unidade escolar.

O que destoa fortemente aqui é constatar que todo este esforço por trazer o planejamento estratégico para as escolas não contaminou a própria Secretaria da Educação do Estado. Até fevereiro de 2006, a SEC não possui planejamento estratégico. Toda ação organizacional comunica: o que será que a escola depreende desta informação? Será que isso passa ao largo das observações das escolas? Que tipo de estímulo esta prática incentiva? E que sistema de valores ela denota?

Conclusão

Esta pesquisa abordou a contribuição dos instrumentos de planejamento estratégico para o desenvolvimento da gestão participativa na escola pública estadual baiana, através da percepção dos dirigentes escolares, no período compreendido entre os anos de 2001 a 2005.

A gestão democrática, fruto de um processo de descentralização da gestão da educação no sistema brasileiro deflagrado pela Constituição Federal de 1988 e legalmente definido pela Lei de Diretrizes e Bases em 1996, requer um amadurecimento das estruturas e de seus componentes para que seja vivenciada na prática e possa, então, revelar o seu potencial para a melhoria da qualidade da educação.

De maneira complementar, a gestão participativa representa a possibilidade de influenciar as decisões que afetam a cada um dos envolvidos nos processos educacionais e em seus resultados. Neste sentido, este trabalho apresenta uma breve revisão do território conceitual da gestão educacional no Brasil e da experiência da Bahia.

Conforme o modelo de gestão proposto pela reforma educacional, crescentes níveis de autonomia seriam experimentados pelos sistemas educacionais e pelas escolas deles integrantes. A literatura afirma que estes níveis de autonomia devem ser fruto de uma conquista social, legitimando o processo e, assim, abrindo as portas para a negociação de elevados porém adequados níveis de autonomia para a gestão das escolas públicas.

Permeado a esta autonomia está a crescente importância da figura do gestor e de um traço que lhe deve ser marcante: a liderança. O gestor da nova escola pública num sistema de gestão democrático deve ser o mediador da construção de valores democráticos, da relação da escola com a comunidade, da busca da melhoria da qualidade dos serviços prestados pela unidade escolar, da valorização e da profissionalização da equipe de gestão da escola.

Nesta pesquisa, o dirigente escolar tem um papel de destaque: é dele a voz que se faz ouvir neste trabalho, ao invés de privilegiar o órgão gestor central (SEC/BA) ou até mesmo os beneficiários imediatos da escola pública (alunos e suas famílias). Este trabalho buscou capturar elementos imbricados nas práticas de gestão das unidades escolares, conforme a perspectiva do dirigente escolar, e as suas possíveis relações com a introdução do planejamento estratégico como ferramenta para seu fortalecimento.

A análise do resultado deste trabalho revelou que o planejamento estratégico contribuiu para a escola avançar no desenvolvimento da gestão participativa, embora a escola não tenha incorporado satisfatoriamente o planejamento estratégico como instrumento de gestão.

Estudado o processo segundo duas perspectivas, uma instrumental e outra processual, esta pesquisa investigou como cada uma delas se relaciona com a gestão participativa. As práticas referentes a primeira perspectiva se revelam com uma menor contribuição para a gestão do que as práticas da segunda perspectiva, que ainda assim deixa a desejar. Processo recente, os cinco anos foram de intenso aprendizado para as escolas, em geral.

Segundo a percepção dos dirigentes escolares, os estímulos lançados não estão em harmonia com a realidade prática da sua gestão. A transposição em prática

dos conceitos e valores que fundamentam o planejamento ajuda a escola a ocupar os espaços da autonomia construída coletivamente, mas em níveis insatisfatórios. A propósito, projetando este fato num desdobramento maior, a implementação desta reforma educacional pode sucumbir ao não propiciar a construção da verdadeira identidade da escola, permitindo projetos pedagógicos frágeis ou inoperantes. Isto conduz a manutenção dos baixos resultados acadêmicos do sistema educacional.

Os resultados desta pesquisa confirmam as críticas feitas à escola do planejamento. Esta escola defende um processo altamente estruturado de elaboração do planejamento estratégico, proposta que não estimulou a sua adesão às práticas de gestão pedagógica e dos resultados das escolas. Desejável ou não, somente um aspecto foi fortemente incorporado: o financiamento para implementação das ações do PDE, contidas no seu PME. Talvez tenham contribuído para isto a importância atribuída a este componente durante todo o processo, sendo a principal referência oferecida pela SEC/BA à escola quando da orientação à elaboração e no acompanhamento do andamento das ações no cotidiano escolar. Em outras palavras, a SEC/BA comunicou, assim, que era isto que era relevante, empregando esmagadora maioria de seu tempo e esforço neste componente. Da mesma maneira como comunicou que o planejamento estratégico não era importante quando não fez o seu.

Esta pesquisa possui grandes limitações, e uma delas se refere a qualidade e validade destas conclusões. Mas este trabalho tem o mérito de trazer ao debate a percepção do gestor sobre o ponto central desta grande reforma educacional baiana envolvendo a introdução do planejamento estratégico como instrumento de fortalecimento da gestão participativa.

Mas este trabalho abriu uma importante linha de pesquisa voltada para a compreensão do fenômeno envolvendo a ferramenta de planejamento estratégico e

a gestão participativa de uma unidade escolar. Seus achados são modestos, porém inovam nesta linha de investigação. Esta pesquisa pavimenta o caminho para os próximos trabalhos que venham a seu reboque, com maior estrutura de pesquisa e recursos ao alcance. Assim, realizar um estudo complementar a este, concentrado na temática da gestão democrática e seus instrumentos, como o Colegiado, poderá enriquecer o conhecimento e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de gestão da educação básica, não só de nosso Estado, como de outros sistemas educacionais.

Uma segunda pesquisa interessante e complementar a este trabalho envolve o estudo das escolas que não contaram com incentivos financeiros para a implementação do PDE, ditas não-financiadas. Estas escolas poderiam estar distribuídas inclusive entre a rede municipal, favorecendo a um olhar mais completo da realidade do fenômeno no nosso sistema educacional.

E como terceira indicação, voltada para a resolução do conflito entre o PDE como instrumento estratégico e o PPP como marco lógico dos serviços prestados na unidade escolar, indico a necessidade de estudos que culminem numa proposta de desenvolvimento de um instrumento integrador do PDE ao PPP. Este instrumento deve ser construído a partir da realidade percebida pelos dirigentes das unidades escolares e que, assim, contribua para a transposição prática dos conceitos e valores difundidos e imbricados no processo de gestão estratégica das unidades escolares.

A educação é um dos principais bens sociais de uma nação, importante na composição do índice de desenvolvimento humano (IDH) e fator de competitividade internacional. Tendo em consideração países com indicadores sociais como o Brasil, especialmente o estado da Bahia, a dívida social permaneceria sem amortização.

REFERÊNCIAS

ABU-DUHOU, I. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. UNESCO. Brasília, 2002.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

BAHIA. Decreto no. 6.267, de 11 de março de 1997. Dispõe sobre a implantação, competência e composição do Colegiado Escolar. Disponível em: <<http://www.sec.ba.gov.br/institucional/legislacao.htm>>. Acesso em: 23 de maio de 2004.

BAHIA, SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DA. **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos**. 2.ed Salvador: Secretaria de Estado da Educação, 2004a, il., 443p.

_____. **Educar para vencer**. Disponível em: <http://www.sec.ba.gov.br/educar_para_vencer/educar_para_vencer.htm>. Acesso em: 22 maio, 2004.

_____. **Anuário Estatístico da Educação**. Salvador: Secretaria de Educação, 2000.

_____. Planejamento Estratégico do Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional. **Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional**. Salvador, 2005.

_____. **Plano de Implementação do Projeto**. Projeto de Educação do Estado da Bahia. Salvador , 1999.

BANCO MUNDIAL. Ciclo da Reforma do Setor Educacional. **Curso Opções Estratégicas para a Reforma Educacional**. ISP/UFBA: Salvador, set. / out., 2004.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar de Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001

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

BRASIL, Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 30 de maio de 2004.

BRASIL, Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/l10172_01.htm> . Acesso em 30 de maio de 2004.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784-1, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre os recursos financeiros destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. 14 de dez. de 1998.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola**. Brasília: FUNDESCOLA, 2005, 198p.: il.;28 cm.

BROSE, M. Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, n.3, p.91-134, Jul-Set 2002.

CARREIRO, Antonio Almeida. **Gestão da educação e paradigma da qualidade**. Salvador: UFBA, 1995.

CONSELHO DE SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO. **Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar**: escolas referência nacional em gestão 2004: experiências de sucesso. Brasília, 2004.

COSTA, F. J. da; PINHEIRO, D. R. C. Administração estratégica da escola: um novo desafio. **Gestão em ação**. [S.l.] v.5, n.2, p. 145-156, jul./dez 2002

DEMO, Pedro. **Avaliação Qualitativa**. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; 25).

ESTEVÃO, C. **Gestão estratégica nas escolas**. Portugal: Instituto de Inovação Educacional, 1998. (Coleção Cadernos de Organização e Gestão Curricular)

FERREIRA, Ademir A; PEREIRA, Maria Isabel; REIS, Ana Carla F. **Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

FERREIRA, N. S. C. (org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRA, Sônia Maria Moraes. **O Impacto do Programa Educar para Vencer no desempenho de dirigentes na escola pública baiana: estudo de casos sobre avanços e possibilidades**. Salvador: UFBA, 2003

FONSECA, Marília. Perspectivas para a gestão e financiamento do ensino médio. In: ZIBAS, D.M.L; AGUIAR, M.A.; BUENO, M.S.S. (Org.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002.

_____. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Caderno Cedes**, [S.l.], v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003.

FORTUNA, M.L.A. 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, Kátia S. de. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. **Em aberto/INEP**, Brasília, v.17, n. 72, p. 47-59, fev/jun 2000.

GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 4 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002. (guia da Escola Cidadã; v.1).

GIMENEZ, F. A. P. **O estrategista na pequena empresa**. Maringá: [s.n.], 2001.

GUIMARÃES, Maria do Carmo L. **Descentralização da Saúde, Interesses e Conflitos entre Estado e Municípios: O Processo de Decisão na Comissão Bipartite no Estado da Bahia, 1993-1998**. Trabalho apresentado na reunião da ANPAD em 2001.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

LÜCK, Heloísa – **A evolução da gestão educacional, a partir de mudança paradigmática. e-aprender: expandindo conhecimentos.** Seção Questão de Gestão. Disponível em:
<http://eaprender.ig.com.br/gestao.asp?ReqSel=39&Pagina=1>. Acesso em: 24 abril, 2003.

LÜCK, Heloísa [et al.] **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

MADEIRA, M.C. Representações sociais e decisões: breves comentários. **Revista Educação em Questão**, Natal, v.8, n.1, p. 69-83, jan/jun 1998.

MARINI, Caio. **Gestão pública: o debate contemporâneo.** Salvador: Flem, 2003.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria geral da administração: da escola clássica à competitividade da economia globalizada.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEZOMO, João Catarin. **Gestão da qualidade na escola: princípios básicos.** São Paulo: Editora, 1994.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOTTA, F. C. P. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia, práticas. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

OLIVEIRA, L. P. de; OLIVEIRA, L. M. R. de; SANTOS, E. S. J. Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional: O Desafio de Implantar a Gestão Estratégica no Sistema Educacional Baiano. **Revista Educação em Debate** – Salvador, v. 1, ano I, p. 37-58, 2006.

PARO, Vitor Henrique. A Gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústria e concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

REIS, Nádia Maria Viana. **Projeto Fortalecimento da Gestão Escolar**: reflexões sobre os desafios e possibilidades vivenciados na construção progressiva da gestão democrática e da autonomia escolar a partir de uma experiência baiana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 7, 2003. Panamá.

ROMÃO, José Eustáquio. **Avaliação dialógica**: desafios e perspectivas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. (guia da Escola Cidadã; v.2).

SANTOS, Clóvis Roberto dos. **O gestor educacional de uma escola em mudança**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362004000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 Nov 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **A descentralização das políticas sociais de educação e saúde nos municípios baianos**: uma análise do processo na década de 90. Salvador: SEI, 2001

VEIGA, Ilma P. A. **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. Campinas: Papirus, 1996.

WHIPP, R. Desconstrução criativa: estratégia e organizações. In: CLEGG, Stewart R. et alli. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo, Atlas, 2004. p.229-250

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização da sua gestão. **Em aberto/INEP**, Brasília, v.17, n. 72, p. 47-59, fev/jun 2000.

APÊNDICE A – Carta de encaminhamento da pesquisa



Prezado Dirigente Escolar,

Esta é uma pesquisa acadêmica realizada no âmbito do programa de mestrado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Com o intuito de contribuir para o êxito das pesquisas acadêmicas, pedimos a sua contribuição para a ampliação dos nossos conhecimentos a cerca da **gestão democrática da educação básica**.

Realizaremos a entrevista com você, diretor, a partir de 25 de maio, **por telefone**, na sua unidade escolar. O entrevistador se apresentará ao telefone e fará a leitura às perguntas propostas, registrando as suas respostas.

Para fins deste estudo, **a sua identidade não será jamais revelada**, pois não é de nosso interesse identificá-lo conforme o Termo de Compromisso de Confidencialidade (anexo).

Obtivemos junto a Secretaria de Educação do Estado da Bahia informações a cerca das atividades que são atualmente desenvolvidas em gestão democrática da

escola pública, além do cadastro de escolas da rede estadual para o envio desta correspondência.

Agradecemos imensamente a sua contribuição neste processo e desejamos muito sucesso na sua atividade. Caso tenha interesse em conhecer o resultado desta pesquisa, consulte o site da Universidade Federal da Bahia a partir do mês de outubro de 2006, no endereço <http://www.mpa.220i.com.br/pesquisas>.

Orientação:

Para as perguntas realizadas pelo entrevistador, você terá 04 frases como opções de respostas que devem expressar, *da melhor maneira possível*, o seu nível de concordância ou de discordância ao teor da proposição:

- "concordo totalmente" e "concordo em maioria" para perguntas em que você deseja expressar concordância ao proposto;

- "discordo totalmente" e "discordo em maioria" para perguntas em que você deseja expressar discordância ao proposto.

Simples, não? Conheça agora o **modelo** do questionário a ser aplicado pelo entrevistador:

Instruções a serem repassadas por telefone pelo entrevistador, pertinentes ao tema pesquisado.	Concordo totalmente	Concordo em maioria	Discordo em maioria	Discordo totalmente
Pergunta 1: nono nnono nonono ononon?				
Pergunta 2: onononn non ononono noonon?				
Pergunta 3: ono onono ononono on?				
Pergunta 4: no ononono nono nonononon?				
Pergunta 5: onon ononono nononono onn?				
Pergunta 6: non ononon o nonono nnonono non?				

Para maior sucesso nesta atividade, recomendamos que esteja num ambiente o mais silencioso possível, para que ruídos externos não atrapalhem a conversação. Caso não escute ou não entenda alguma pergunta, peça ao entrevistador que a repita imediatamente. Caso prefira, **guarde este informe** para o momento da entrevista.

Pesquisas acadêmicas são fundamentais para a construção do conhecimento e para o amadurecimento científico dos pesquisadores. É muito importante obter a colaboração de cada escola pesquisada, e **sua resposta**, especificamente. Agradecemos muito pela sua contribuição ao nosso esforço.

Ao final da entrevista, fique à vontade para comentar sobre aspectos não abordados pelas perguntas, mas que você considera relevantes.

Até lá!

APÊNDICE B – Instrumento de pesquisa

Universidade Federal da Bahia / Escola de Administração

Núcleo de Pós-Graduação em Administração

Mestrado Profissional em Administração

Instrumento de pesquisa com resposta confidencial

Em sua opinião, como estas situações ocorrem na maioria das escolas da rede estadual pública de ensino?	Concordo totalmente	Concordo em maioria	Discordo em maioria	Discordo totalmente
1. Não adianta as escolas terem pde/ se não tiverem um quadro de pessoal completo/ e com formação adequada.	a	b	c	d
2. Quando a escola ficou sabendo que ia ter pde,/ a coisa mais importante era/ definir em quê seria executado o recurso.	a	b	c	d
3. O diretor de escola fica, de fato,/ sozinho no compromisso de elaborar o pde.	a	b	c	d
4. Se não fosse a orientação do técnico de área da SEC,/ as escolas não teriam concluído a elaboração do pde.	a	b	c	d
5. A escola obteve intensa colaboração/ de todos os professores na elaboração do pde.	a	b	c	d
6. O colegiado participa bastante/ da elaboração do pde.	a	b	c	d
7. Todo mundo quis fazer parte/ do grupo de sistematização do PDE.	a	b	c	d
8. Posso assegurar/ que a missão é conhecida/ por todos os colaboradores da escola.	a	b	c	d
9. Nós divulgamos amplamente/ a finalidade do PDE e convidamos a comunidade/ a participar da sua elaboração.	a	b	c	d

10. Com certeza/ a escola terá PDE no ano que vem.	a	b	c	d
11. Cada pessoa tem uma maneira de ser diretor,/ e é com o tempo/ que vai melhorando a gestão.	a	b	c	d
12. A matrícula final é a referência utilizada/ para calcular os indicadores de aprovação,/ reprovação e abandono dos alunos.	a	b	c	d
13. Nós fizemos a padronização das rotinas e processos,/ dos serviços prestados pela unidade escolar.	a	b	c	d
14. Tenho convicção de que/ o PDE fortaleceu bastante/ a questão da participação/ e do amplo debate na escola.	a	b	c	d
15. Tenho convicção de que/ o PDE fortaleceu bastante/ o compromisso dos professores com a escola.	a	b	c	d
16. Para elaborar um bom pde,/ a escola precisa ter/ proposta pedagógica em execução.	a	b	c	d
17. A elaboração do pde/ é uma tarefa difícil e complicada.	a	b	c	d
18. É muito difícil/ relacionar os fatores críticos de sucesso/ às metas estabelecidas no plano.	a	b	c	d
19. Na elaboração do PDE,/ não devemos iniciar o instrumento II/ sem ter concluído o instrumento I.	a	b	c	d
20. Desde que construímos a missão da escola, cada profissional modificou sua forma de atuar com base nesta missão.	a	b	c	d

APÊNDICE C – Quadro sintético de respostas

ordem	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	a	a	d	a	b	b	b	b	a	d
2	b	a	d	b	a	a	a	b	a	b
3	a	a	c	a	d	b	d	c	c	a
4	a	a	d	d	b	a	c	a	a	b
5	a	b	b	b	a	a	a	a	a	a
6	a	a	d	a	b	b	c	c	a	b
7	a	a	c	a	a	b	a	a	b	c
8	a	c	c	b	d	d	c	a	a	d
9	a	b	c	a	b	b	d	a	a	b
10	a	b	c	a	b	b	b	a	d	a
11	b	b	d	c	c	c	c	c	c	d
12	a	a	c	c	c	c	c	c	b	d
freq (a)	10	7	0	6	3	3	3	6	7	3
freq (b)	2	4	1	3	5	6	2	2	2	4
freq (c)	0	1	6	2	2	2	5	4	2	1
freq (d)	0	0	5	1	2	1	2	0	1	4
% (a)	83%	58%	0%	50%	25%	25%	25%	50%	58%	25%
% (b)	17%	33%	8%	25%	42%	50%	17%	17%	17%	33%
% (c)	0%	8%	50%	17%	17%	17%	42%	33%	17%	8%
% (d)	0%	0%	42%	8%	17%	8%	17%	0%	8%	33%
ordem	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1	a	a	c	b	c	d	b	b	a	d
2	a	a	a	a	a	a	b	b	a	b
3	a	c	b	b	b	a	b	d	a	c
4	a	a	a	a	a	a	b	b	a	a
5	a	a	a	a	a	a	a	c	a	a
6	a	a	b	a	c	a	c	d	a	b
7	a	a	a	a	a	a	a	a	a	a
8	a	a	b	a	a	a	b	c	a	b
9	a	a	b	b	d	a	b	c	a	d
10	a	a	a	b	b	a	a	b	a	b
11	d	c	d	b	b	d	b	b	c	b
12	c	b	b	c	c	a	c	c	b	c
freq (a)	10	9	5	6	5	10	3	1	10	3
freq (b)	0	1	5	5	3	0	7	5	1	5
freq (c)	1	2	1	1	3	0	2	4	1	2
freq (d)	1	0	1	0	1	2	0	2	0	2
% (a)	83%	75%	42%	50%	42%	83%	25%	8%	83%	25%
% (b)	0%	8%	42%	42%	25%	0%	58%	42%	8%	42%
% (c)	8%	17%	8%	8%	25%	0%	17%	33%	8%	17%
% (d)	8%	0%	8%	0%	8%	17%	0%	17%	0%	17%

APÊNDICE D – Quadro analítico de respostas

Dimensão: capacidade técnico/instrumental

Subdimensão: a.1 – elaboração de diagnósticos estratégicos.

Indicador (a11) – habilidades subsidiárias ao planejamento.

- Somente 8% das escolas tiveram alto desempenho;
- Pergunta 04 – esconde uma preocupação com grau de dependência ao facilitador do PDE, na opção “a” (obteve 50% das respostas);
- Pergunta 12 – fragilidade no levantamento de informações gerenciais (resultados) em 75% das respostas: converge com a expectativa;
- Na percepção do dirigente, o facilitador contribuiu decisivamente para as escolas concluírem a elaboração do PDE – o reconhecimento pode indicar acerto da estratégia de implantação da metodologia ao adotar este recurso (facilitador);
- Na minha experiência de facilitador: forte indício de dependência na relação, consistente com as respostas obtidas.
- Pergunta 04, 12 e 17: sobre aspectos diferentes, mas a última não foi validada.

Subdimensão: a.2 – definição de missão.

Indicador (a21) – nível de alinhamento e disseminação da missão.

- A missão é dita conhecida em 67% das escolas; também 67% das escolas afirmam que os profissionais mudaram de postura deste então; as perguntas oferecem resposta tipo “*porto seguro*”, em especial a 08;
- 50% das escolas tiveram alto desempenho;
- 17% das escolas revelaram fracasso nesta Subdimensão;
- Perguntas 08 e 20: são relacionadas, sem competir ou contrastar;

Subdimensão: a.3 – definição de instrumentos prescritivos e quantitativos.

Indicador (a31) – capacidade analítica diagnóstico-medidas.

- A resposta é contundente: o dinheiro assume papel de destaque (92% das escolas), quando não deveria ser, o que pode indicar assimilação distorcida. Mas por outro lado, pode indicar que a escola carece de outras fontes e tem sido esta a sua saída para se manter funcionando e suprir carências materiais; ressalva: todas as escolas entrevistadas têm financiamento do PDE, que poderia enviar.
- Sugere baixa capacidade de orientar suas ações com base no diagnóstico efetuado – somente 17% das respostas indicaram não ter dificuldade –

ressalva: a pergunta dá pistas sobre o desempenho atual, mas a escola pode ter considerado difícil um dia e, no entanto, ter desenvolvido a destreza para lidar com a questão – inconclusivo;

- Somente 8% das escolas tiveram alto desempenho – não posso usar este dado.
- Perguntas 02, 18 e 19: sobre aspectos diferentes, mas a última não foi validada;

Subdimensão: a.4 – definição do controle da avaliação.

Indicador (a41) – padrões de desempenho.

- Pergunta 11 – a pergunta possui duas afirmações diferentes: a primeira oração aborda os estilos de liderança, já a segunda a questão do aperfeiçoamento técnico. Assim, a pergunta não foi validada;
- Pergunta 13 – pergunta tipo “porto seguro”, onde 83% das respostas atendem a expectativa;
- Perguntas 11 e 13: esta Subdimensão não poderá contribuir para a pesquisa.

Dimensão: capacidade político/processual

Subdimensão: b.1 – sensibilização.

Indicador (b11) – informação aos atores locais.

- A maioria das escolas informa reconhecer a importância de inserir a comunidade no processo de elaboração do PDE (75%) – pergunta oferece “porto seguro”;
- Interessante que 25% das escolas tenham confessado não ter realizado uma ampla divulgação, numa pergunta que induz uma resposta segura – pode ser um nível de exigência mais elevado;
- Quase unânime afirmar que a participação se elevou após o PDE (92%);
- 67% das escolas afirmam ter êxito nesta Subdimensão;
- Perguntas 09 e 14: Não há contradição nas respostas obtidas;

Subdimensão: b.2 – mobilização.

Indicador (b21) – participação pelos atores locais.

- 58% das escolas afirmam ter êxito nesta Subdimensão;
- Pergunta 03 – para 92% dos dirigentes, a responsabilidade não recai só nele;
- Pergunta 05 – em 67% das escolas houve intensa colaboração dos professores;
- Pergunta 06 – em 75% das escolas houve bastante participação do colegiado;

- As perguntas 03 e 05 são opostas, mas as respostas não foram contraditórias, reforçam a questão da participação identificada na Subdimensão anterior. Consistente;
- Perguntas 03,05 e 06: válidas.

Subdimensão: b.3 – envolvimento.

Indicador (b31) – senso de pertencimento.

- 33% das escolas afirmam ter êxito nesta Subdimensão;
- 25% das escolas afirmam ter fracasso nesta Subdimensão;
- Pergunta 07 – pergunta oferece resposta segura, mas não teve adesão da maioria;
- Pergunta 15 – pergunta oferece resposta segura, opção de 67% das escolas;
- Na minoria das escolas, as pessoas queriam fazer parte do PDE;
- Ainda assim, a maioria das escolas acredita que o compromisso dos professores cresceu;
- Perguntas 07 e 15: válidas.

Subdimensão: b.3 – envolvimento.

Indicador (b32) – senso de finalidade.

- 58% das escolas afirmam ter fracasso nesta Subdimensão;
- Pergunta 01 – contundente: a escola acredita que não adianta PDE sem pessoal completo (100% concordam totalmente ou em maioria, ninguém discordou).
- Pergunta 10 – somente a resposta “a” indicava a compreensão da ferramenta, entretanto, a opção teve somente 25% de adesão. Isto indica forte associação do PDE ao recurso financeiro disponibilizado pela SEC (no caso, o PME); não houve compreensão de que o PDE é uma ferramenta que se incorpora aos processos de gestão da escola, visto ainda como o financiamento oferecido.
- Perguntas 16: não foi validada.