



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – DCH CAMPUS – I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO DO
CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ROSEMARY LOPES SOARES DA SILVA

GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
Uma Avaliação do Programa Gerenciando a Escola Eficaz

SALVADOR
2008

ROSEMARY LOPES SOARES DA SILVA

**GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional, da Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Eliziário Souza Andrade

SALVADOR
2008

S586

Silva, Rosemary Lopes Soares da.

Gestão da escola pública. Rosemary Lopes Soares da Silva. / . -
Salvador: R.L.S. Silva, 2008.

80 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado da Bahia.
Departamento de Ciências Humanas, 2008.

1. Gestão escolar. 2. Modelo .3. Escola pública-Bahia I.
Título

CDD: 371.2

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – DCH CAMPUS – I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO DO
CONHECIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

ROSEMARY LOPES SOARES DA SILVA

GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA:
UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA
EFICAZ.

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Políticas Públicas

Salvador, 15 de julho de 2008

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eliziário Souza Andrade
Doutor em História Social,
Universidad de Oviedo, UNIOVI, Espanha

Prof. Dr. Alfredo Eurico Rodrigues da Matta
Doutor em Educação,
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Frankilin de Carvalho Oliveira Júnior
Doutor em História Social,
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

À Deus, força protetora e inspiradora de todos os dias da minha vida.

Aos meus pais biológicos que me deram a vida e me criaram e aos pais que me adotaram desde o dia que me conheceram, a vocês Reinaldo (*in memoriam*) e Izabel, Vera e Nilson meu muito obrigada,

Ao meu orientador pela presença, sempre, em todas as etapas, desde o repensar do projeto até à conclusão da pesquisa; pela sua disponibilidade freqüente na orientação; pela paciência e metodologia fundamentais para a conclusão deste trabalho e muito contribuiu para que hora alguma pensasse em desistir.

Aos meus amigos, que após cada orientação recebida, recorria-os, para me auxiliarem na busca dos referenciais necessários para prosseguir com a pesquisa, em especial a Lindinalva Almeida, Marlene Gonzaga Bitencourt, Aline Bitencourt, Jaime Ramalho Pinto Neto, Roberto da Cruz Melo, Doralice Marques de Araújo Cerqueira e Marcelo Vieira.

Aos gestores escolares, os que ainda estão em atividade e os que se encontram aposentados: Anselmo, Antonia, Diana, Lúcia, Rita de Cassia, Angeli, Mariselma, Gedean, Benedita, Edna, M^a de Fátima, Silvia, Deleide, Graça Rafele, Laudelino, Rose Meire, Jacira, Joelma, Silvia, Moacir e aos coordenadores do programa na SEC, prof^a Catia Paim, prof. Divaldo Alcântara e Eugênio, participantes da pesquisa empírica, pela disponibilidade de colaborar gentil e amorosamente.

Aos professores do Programa de Pós – Graduação em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional.

À professora Dra. Miriam Medina Velasco da disciplina Políticas Públicas Sociais e Setoriais deste mestrado, que me sensibilizou para a necessidade de analisar e compreender a necessidade do controle social das políticas públicas, além dos incentivos para não desanimar no trabalhoso caminho da pesquisa científica.

A todos os parentes, amigos e companheiros de trabalho que souberam compreender as ausências necessárias para os estudos.

Agradeço a todos que, sabem que direta ou indiretamente, contribuíram com esta pesquisa e realização desta conquista.

MEU AFETUOSO MUITO OBRIGADA!

“Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não autoritária, não se muda a ‘cara’ da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente”.

Paulo Freire

RESUMO

O presente texto analisa a gestão escolar nas instituições públicas de ensino fundamental e médio em Salvador através da análise do Programa Gerenciando a Escola Eficaz introduzido nas escolas a partir do ano de 2000 até o ano de 2006. Tem como objetivo analisar o modelo de gestão implantado nas escolas relacionando-o ao contexto político brasileiro a partir de 1988, no sentido de compreender a decisão política pela escolha deste modelo de gestão escolar. Particularmente, pretendemos observar os pressupostos conceituais e teóricos, os fins e justificativas do programa quanto à eficácia e eficiência, bem como em sua realização no âmbito efetivo das escolas públicas quanto a democratização da gestão, alterações nos modos de gestão administrativa em relação aos modelos anteriores de gestão escolar e alterações nas atividades do ensino/aprendizagem. Compreendemos que a análise do modelo de gestão implantado nas escolas não está descolada do contexto político-econômico brasileiro, influenciado especialmente pelas políticas neoliberais implementadas no Brasil, a partir de 1990. Neste sentido, o método de abordagem desta pesquisa foi o histórico analítico. O estudo foi realizado a partir dos documentos oficiais que deram origem ao programa, tendo-se também recorrido à pesquisa de campo, através de questionário aplicado a vinte gestores escolares. Avaliamos a repercussão desta política de modernização da administração no Estado da Bahia, em particular, o *modus operandi* da gestão das escolas públicas baianas. Além disso, observamos que houve pouca repercussão deste modelo nas escolas sobre as atividades administrativas e pedagógicas, ocasionando mais uma desconcentração de atribuições, sob a responsabilidade do órgão central, do que descentralização e emancipação da gestão escolar.

Palavras – chave : Modelo ; gestão educacional; Escola Pública-Bahia.

ABSTRACT

The present text analyses the school management in the public institutions of basic and middle teaching, in Salvador, through the analysis of the Managing Program for Efficient School, introduced in the schools from the year of 2000 up to the year of 2006. Its objective is analyzing the model of management introduced in the schools, articulating to the political Brazilian context of 1988, for understanding the political decision for the choice of this model of school management. Particularly, we intend to observe the conceptual and theoretician presuppositions, the ends and justifications of the program as for the efficiency, as well as in its realization in the public schools as for democratization of the management, alterations in the ways of administrative management regarding the previous model and alteration in the activities of the teaching / apprenticeship. We understand that the analysis of the model of management introduced in the schools is not unstuck of the Brazilian economical-politician context, influenced specially by the politics neoliberals implemented in Brazil, from 1990. This study was carried out from the official documents that gave rise to the program, having also resorted to the qualitative inquiry, through questionnaire applied to twenty people from those schools. We value the repercussion of this politics of modernization of the administration at the State of the Bahia, in particular, the *modus operandi* of the management in the public schools in Bahia. Besides, we notice that there was little repercussion of this model in the schools on the administrative and pedagogic activities, causing another desconcentration of attributions, under the responsibility of the central organ, of which decentralization and emancipation of the school management.

Key words: model; education management; Public School - Bahia.

SUMÁRIO

	LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	9
1	INTRODUÇÃO	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	NOVO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DO BRASIL E DA BAHIA NO PÉRIODO DE 1930 a 2002	17
2.2	ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E GESTÃO ESCOLAR: CONFLITANTES CONCEPÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA	24
3	MODELO DE GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE SALVADOR	30
3.1	O PROJETO DE EDUCAÇÃO DA BAHIA	34
3.2	PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS	38
4	O PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ	45
4.1	A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR	45
4.2	O MODUS OPERANDI DA GESTÃO ESCOLAR	50
4.3	INDICADORES E CRITÉRIOS PARA O ENSINO/APRENDIZAGEM	56
4.4	LIMITES E COMPROMETIMENTOS DO PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ	59
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
	REFERÊNCIAS	72
	BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS	79
	APÊNDICE	
	MODELO DE QUESTIONÁRIO	

Dedico este trabalho ao meu orientador,
Prof. Dr. Eliziário Andrade.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CF- Constituição Federal
DIREC – Diretoria Regional de Educação e Cultura da Bahia
FAED - Fundo de Amparo a Educação
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDESCOLA – Fundo de Desenvolvimento da Escola
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PAEG -Plano de Ação Econômica do Governo
PDDE - Programa do Dinheiro Direto na Escola
PEB - Programa de Educação da Bahia
PENUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PFGAE - Projeto de Fortalecimento da Gestão e Autonomia Escolar
PPA - Plano Pluri Anual
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
SEC – Secretaria Estadual de Educação da Bahia
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

1 INTRODUÇÃO

Constitui o objeto desta investigação o modelo de gestão das escolas públicas de ensino fundamental e de ensino médio denominado *Gerenciando a Escola Eficaz*, implantado na Bahia. Especificamente, buscamos examinar o alcance dos objetivos do referido Programa. Assim, analisamos vinte escolas de Salvador no período de 2000 a 2006, identificando a repercussão desse modelo para a equipe escolar, quanto à democratização da gestão, às alterações nos modos de gestão administrativa em relação ao modelo anterior e à alteração nas atividades de ensino-aprendizagem, com ampliação dos índices de aprovação escolar e redução dos índices de repetência e evasão.

É importante ressaltar que foge aos objetivos deste trabalho a elaboração de uma análise crítica sobre as políticas econômicas implementadas pelos governos. O estudo limitou-se, portanto, à descrição dos eventos econômicos ligados ao governo nas esferas federal e estadual, mostrando, quando possível, suas relações com as políticas públicas educacionais e, em particular, com a gestão escolar, na visão dos diversos autores pesquisados.

É necessário considerar que, com a entrada do Brasil na dinâmica mundial da economia neoliberal e com a proclamada necessidade de modernização da máquina pública – o que inclui também a educação –, não é mera coincidência que programas de gerenciamento eficiente e eficaz comecem a surgir em todas as instâncias administrativas. Essa questão requer uma ampla compreensão dos condicionantes econômicos e do modo de produção capitalista, os quais determinam vinculações com outros campos, tais como, a política e as políticas públicas, a educação, a cultura, o trabalho e o contexto social.

O conceito de modernização é entendido, neste trabalho, de acordo com Vieira (2006), como um processo de reestruturação da máquina administrativa governamental, que busca introduzir práticas e procedimentos de planejamento e gestão mais atualizados.

Levando-se em consideração o referencial teórico analisado e as evidências empíricas, consideramos que esta pesquisa contribui para uma discussão teórico-prática sobre a democratização da gestão escolar, uma vez que, no Estado democrático de direitos, a sociedade tem, na gestão escolar, um canal de participação e de comunicação para o controle social das políticas educativas. Nesse sentido, pretende-se analisar como a gestão vem se efetivando nas escolas públicas da rede estadual baiana. Assim, o exame do modelo de gestão oferece aos gestores elementos de conhecimento e reflexão para uma compreensão da totalidade dos elementos envolvidos na gestão de escolas públicas, bem como elementos para reflexão e ação acerca da gestão escolar com vistas à sua efetividade e relevância.

Entendemos que a criação da escola como instituição especializada, responsável pela educação formal das sociedades, que prepara seus membros para a vida social, política e produtiva, para o trabalho e para o desenvolvimento das suas potencialidades, constitui uma exigência do constante e complexo desenvolvimento da sociedade moderna.

Nesse sentido, espera-se que a escola possa

... contribuir na criação das condições para o surgimento de uma *nova cidadania*, como espaço de organização da sociedade, para a defesa de direitos e a conquista de novos. Trata-se de formar para e pela cidadania pela construção de um novo espaço público não-estatal, uma “esfera pública cidadã”, como diz Jurgen Habermas, que leve a sociedade a ter voz ativa na formulação das políticas públicas bem como a participar da mudança do Estado que temos para a criação de um Estado radicalmente democrático. A cidadania precisa exercer o controle do Estado e do Mercado. (ROMÃO, 2000, p. 9)

Todavia, para se analisar o papel da escola na a sociedade atual, faz-se necessário compreender as relações entre Estado e economia, para refletir, a partir dessa relação, sobre as implicações que surgem para as instituições públicas, em especial para a escola.

Dentre as várias implicações macroeconômicas e o impacto na organização política e administrativa do Estado Brasileiro, emerge, na década de 80, a necessidade de reforma do Estado. A segunda metade dos anos 80 é marcada pela transição democrática. No entanto, é também nesse período que a sociedade brasileira está vivendo uma intensa crise econômica.

A atual Constituição Brasileira de 1988 é um marco que representa os esforços pela redemocratização do país, por eleições diretas e pela volta da liberdade política. O capítulo destinado à educação, especificamente o Art. 206, inciso VI, aponta que a educação pública brasileira deverá pautar-se pelo modelo de gestão democrática na forma da Lei. A regulamentação dessa ordem veio com a atual LDBEN nº 9.394/96, no Art. 14, que define os princípios da gestão democrática:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996)

Diante do novo contexto político do Estado brasileiro a partir de 1988, a escola deveria sair da condição de tutelada para a de autonomia. Nesse caso, sob a tutela, a escola limitava-se a esperar e (ou) contestar as diretrizes administrativas e pedagógicas, sem

liberdade para assumir responsabilidades pela própria atuação. Com a democracia, a escola deve construir as bases do seu projeto político-pedagógico para a intervenção social.

Como exposto anteriormente, é inegável a importância para o povo brasileiro da reabertura política e da volta da democracia, embora a redemocratização do Brasil não deva ser vista isoladamente. Faz-se necessário articulá-la com o contexto mundial, especificamente o contexto econômico ocidental, e com a necessidade de modernização das instituições públicas, bem como da educação.

Nesse sentido, diante da necessidade de compreensão dos pressupostos da modernização das instituições públicas do Estado, apresentaremos, de modo resumido, o panorama econômico brasileiro desde a década de 30 até os governos Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso. Deter-nos-emos, em especial, na década de 90, no breve governo de Collor de Melo, quando o país estava imerso em uma profunda crise financeira que persistiu, com sucessivos planos econômicos fracassados, até o final desse governo, com Itamar Franco. Daí surgem as propostas explícitas que apontam para o caminho neoliberal como alternativa para a superação da crise, através da redução da presença do Estado, da privatização de empresas estatais, da desregulamentação de atividades econômicas e da abertura da economia para o mundo.

O governo de Fernando Henrique dá continuidade às propostas neoliberais do governo Collor de Melo e consegue conter a inflação e estabilizar a economia. No contexto mundial, está em plena efervescência a consolidação das políticas denominadas “Consenso de Washington”, uma vez que o conjunto dos organismos internacionais (BIRD, FMI, BID) responsáveis pela implementação e acompanhamento das reformas tem sua sede principal nessa cidade. Tais políticas têm como eixos principais a privatização, a desregulamentação e a reforma do Estado. Esse binômio, privatização e liberalização, expressa o eixo fundamental das propostas neoliberais.

A presença do Estado na economia passa a ser identificada como a principal causa de estagnação do crescimento. O essencial seria retirar o Estado das atividades produtivas, prestadoras de serviços, promovendo a venda de suas empresas ao setor privado (Kliass, 1996. p. 8). Dessa forma, a inserção do país, de forma passiva, na dinâmica da globalização, no mundo competitivo, vem dos pressupostos neoliberais e é fundada nas premissas de menor intervenção do Estado na economia, flexibilização e desregulamentação das relações trabalhistas, ineficiência do Estado para gerir as empresas estatais, incentivo à privatização, livre negociação entre capital e trabalho, necessidade de qualificação do profissional para a empregabilidade e estreita relação entre educação, capital e trabalho (Andrade, 2000).

Com a adesão ao neoliberalismo econômico, a solução para os problemas brasileiros passa a exigir uma transformação nas formas de administração pública do Estado, indicando um caminho que se apresenta com o nome de Modernização da Gestão Pública. Ademais, entende-se por Estado Moderno a instituição política central da produção do capitalismo. Nesse sentido, a Bahia reconhece que:

Uma administração moderna, com prioridade para a gestão por resultados e a busca pelo melhor desempenho do setor público é o que vem norteando as inovações no âmbito da administração pública estadual. Destacam-se as novas práticas gerenciais, inspiradas na iniciativa privada, e que vêm instrumentalizando órgãos e entidades estaduais através do Gestão Bahia, além dos avanços na estrutura de cargos e remuneração, acordos trabalhistas e modernização de rotinas na área de recursos humanos.

O Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado da Bahia – Proage é desenvolvido pela Secretaria da Administração – SAEB, em parceria com a Secretaria do Planejamento – SEPLAN, e contará com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. O Proage foi construído a partir do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do planejamento dos Estados e do Distrito Federal – Pnage, articulado nacionalmente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e também voltado para o financiamento de projetos estaduais de modernização do ciclo de gestão, desde o processo de planejamento e orçamento até a implementação e avaliação das políticas públicas. (BAHIA, 2004, p. 311)

A modernização da gestão pública se torna uma exigência de âmbito nacional e estadual para os diversos setores e serviços administrados pelo Estado. Na Bahia, essa estratégia de tornar eficientes os serviços prestados influencia também a educação, com a implantação, nas escolas da rede pública estadual, de um modelo de gestão pautado na racionalidade da eficiência e eficácia.

Para Celina Souza (2003), a necessidade de modernização da administração na Bahia já vem ocorrendo desde o final da década de 50, passando por diversos modelos administrativos, desde o weberiano e o tecnocrata, até o atual modelo de gestão empresarial. Esse modelo, que emerge na década de 90, apresenta-se com o objetivo de: a) aumentar a efetividade e a eficiência do setor público; b) aumentar a responsabilização das agências governamentais frente aos clientes e consumidores do serviço público; c) reduzir despesas públicas; d) aumentar a responsabilidade dos gestores públicos (SOUZA, 2003, p.47). Para a autora, essa nova agenda, para muitos países – especialmente aqueles em desenvolvimento, como no caso brasileiro –, é necessária como condição de adaptação às novas condições da economia mundial.

Em consonância com o cenário nacional de modernização da gestão pública, após a eleição na Bahia para governador, em 1998, o modelo de gestão implantado nas escolas

públicas do ensino fundamental e médio na Bahia, do ano de 2000 até 2006, foi o *Programa Gerenciando a Escola Eficaz*¹.

Para a realização da pesquisa e para a coleta dos dados, recorreu-se a documentos oficiais, fontes primárias, tais como: Projeto de Educação na Bahia (2000 a 2003); Manual de procedimentos e rotinas (SEC, 2000); *Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos* (SEC, 2004, 2ªed.); Plano estadual de educação da Bahia (SEC, 2006); Projeto de Educação do Estado da Bahia fase I – anexo 5 do relatório de finalização da implantação (SEC, 2003); e Projeto de Institucionalização dos projetos/produtos dos programas *Educar para Vencer* e *Fundescola* (SEC, nov. de 2004). Foi realizada a pesquisa de campo por amostragem, através da aplicação de um questionário com cinco questões abertas a vinte gestores escolares que participaram do projeto em Salvador.

A intenção era a de aferir, a partir da percepção dos gestores e do ponto de vista da prática do programa, se houve alteração, no âmbito administrativo, no modelo de gestão escolar, com a aplicação do *Programa Gerenciando a Escola Eficaz*, em relação ao modelo anterior de gestão. Ou seja, verificar se a gestão das escolas se tornou democrática e se houve alteração nas atividades de ensino-aprendizagem com a implantação desse novo modelo. Optou-se pela aplicação do questionário por esperar que os dados obtidos com esse instrumento favorecessem a análise a partir da descrição, explicação e crítica ao Programa por parte dos gestores escolares. Não foi possível recorrer à observação *in loco*, visto que esse Programa já não mais é aplicado nas escolas.

De igual modo, foi realizada uma análise mais detalhada do documento que deu origem ao projeto, especificamente o *Projeto de Educação da Bahia*, seus pressupostos e concepções. Foram realizadas duas entrevistas com a secretária de educação Prof^a Anaci Paim, a primeira durante o exercício do seu mandato em 2005 e a segunda em 2008, após o término do exercício do cargo e o encerramento do programa de gerenciamento nas escolas. Também foram aplicados os questionários a dois coordenadores e a um técnico, que atuavam diretamente com o projeto na Secretaria de Educação.²

¹ Esse período compreendeu dois mandatos para governador. A implantação ocorreu na gestão do então governador César Borges, através do secretário de educação, Prof. Eraldo Tinoco, no período de 1998 a 2002, com continuidade no mandato seguinte, com a eleição do governador Paulo Souto e a gestão da secretária de educação, Prof^a Anaci Paim, no período de 2002 a 2006.

² Os professores Catia Paim, Divaldo Alcântara e Eugênio, respectivamente.

O método de abordagem desta pesquisa foi o histórico analítico-descritivo, que, de acordo com Boas (apud Lakatos, 1999), tem como princípio de que as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, sendo importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função. Nesse sentido,

O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo. (LAKATOS, 1999; p. 34)

Tomando como ponto de partida o objeto desta pesquisa, delineamos as principais questões de estudo, a saber:

- O Programa *Gerenciando a Escola Eficaz* contribuiu para a implantação da gestão que se pretende democrática, nas escolas públicas do ensino fundamental e médio de Salvador?
- É possível afirmar que o Programa *Gerenciando a Escola Eficaz* altera o modelo anterior de gestão?
- Há repercussão do Programa *Gerenciando a Escola Eficaz* sobre a atividade do ensino e o processo de aprendizagem?

Pela abrangência do tema e do período analisado, foram enfrentadas algumas limitações, dentre as quais se destacam:

- a) a dificuldade de reunir uma amostra significativa de gestores escolares, em virtude da substituição ocorrida em 2007-2008, implementada pela Secretaria de Educação, o que propiciou a dispersão do grupo de gestores que efetivamente foi capacitado e aplicou o programa;
- b) dificuldade de seguir o plano de trabalho delineado, particularmente em virtude da rotatividade dos gestores em cargos públicos e da dispersão de informações nas fontes de pesquisa: não são encontrados bancos de dados com a memória das políticas públicas implementadas entre uma gestão e outra, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação.

Esta pesquisa é uma tentativa de demonstrar, através dos dados obtidos, as ações do Estado que dizem respeito à gestão das escolas públicas, através da análise do programa *Gerenciando a Escola Eficaz* e os resultados convertidos para a sociedade.

O interesse na realização desta pesquisa está relacionado com o itinerário formativo da pesquisadora, bem como suas inquietações como pedagoga e coordenadora pedagógica de escola pública, bem como com seu intuito de compreender a formulação de políticas públicas para a educação, em especial para a gestão das escolas públicas. Seguindo com essa inquietação, o intento é de compreender a repercussão dessas políticas no interior das escolas, como são recebidas e como os atores sociais reagem, uma vez que eles não participaram da formulação de tais políticas.

A partir dessas preliminares é que se constitui a estrutura desta dissertação, que relata, analisa e discute os resultados da pesquisa. O trabalho está dividido em três capítulos. No capítulo 1, é apresentado o referencial teórico estudado e é feita a apresentação dos antecedentes históricos da administração pública no Brasil, assim como as discussões acerca das suas ações com vistas à modernização. No capítulo 2, são apresentadas as ações do governo do Estado da Bahia para a gestão das escolas públicas. Finalmente, no capítulo 3, são apresentados os resultados da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 NOVO PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA DO BRASIL E DA BAHIA NO PERÍODO DE 1930 A 2002

Regressando no tempo voltaremos ao ano de 1929, cujo marco foi a grande depressão econômica, quando o liberalismo dava mostra de falência, obrigando o Estado, até então afastado, a assumir progressivamente um papel catalisador, orientador e mesmo intervencionista na esfera econômica. Nesta perspectiva, reportamo-nos aos estudos empreendidos por Fontes (1978), a respeito das alterações ocorridas a partir desta época, quando o modelo de economia neoclássica keynesiana confere ao Estado o status de peça fundamental do desenvolvimento capitalista. Deste modo, o papel do Estado, passa a ser indispensável à formação, à realização e a apropriação do excedente econômico produzido. (FONTES, 1978, p. 98).

No Brasil a redefinição do papel do Estado na economia marca a transição de uma sociedade agrário-exportadora, para uma economia urbano-industrial. Esta redefinição implicaria em qualificação da máquina administrativa do governo ocasionando necessariamente a criação de mecanismos, instrumentos e instituições específicos de acordo com a demanda emergente, decorrente da expansão das forças produtivas internas.

Entretanto, para Ianni (1977), analisando o desenvolvimento capitalista brasileiro desde o período de 1930 a 1970, este sempre teve convergido para duas tendências polarizadas, a tendência para a estratégia de capitalismo nacional nos períodos de 1930-45, 1951-54 e 1961-64 como alternativa para o progresso econômico, a estratégia de capitalismo dependente que compreendeu os períodos de 1946-50, 1955-60 e 1964-70 embora algumas vezes este movimento pendular parecia ser perturbado pela manifestação de uma terceira tendência que se configurou numa estratégia de desenvolvimento socialista, houve a predominância da estratégia de desenvolvimento dependente, os demais ocorreram em nível ideológico (IANNI, 1977, p. 309).

Neste sentido, os países capitalistas de economia dependente em regra geral necessitam administrar as crises econômicas do sistema, que repercutem em crises políticas, e para proteger e incentivar as atividades econômicas mais importantes e/ou para criar e incentivar novas atividades há a necessidade de reestruturação administrativa, para Ianni,

(...) os governantes são levados a tomar medidas para proteger e incentivar os diferentes setores produtivos, bem como preservar as condições sociais e políticas de funcionamento do regime. Seja para socializar as perdas sofridas pelo setor privado em crise, seja para dar-lhe defesas e estímulos, o poder público reformula órgãos e técnicas de ação, ou cria outros especiais. Em consequência, o Estado se insere e desenvolve-se mais e mais no centro do sistema político-econômico, o que entra em jogo é a preservação do regime; isto é, das relações e estrutura de dominação e apropriação vigentes (...) a intervenção governamental mais ou menos profunda favoreceu a “racionalização” do sistema produtivo, segundo as exigências da reprodução e acumulação estabelecidas pelo setor privado. (IANNI, 1977, p. 303-305).

Entra em cena a necessidade do planejamento governamental destinado a transformar ou consolidar uma dada estrutura social que implica em consolidação de uma determinada estrutura de poder. Estão imbricadas, influenciando-se e determinando-se reciprocamente as relações políticas e econômicas. Para Ianni (1977), o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações de poder, conforme se desenrola o plano modificam-se crenças e opiniões, estas se alternam devido também às mudanças que resultam da distribuição do poder e suas influências.

Desta forma, o estudo da política econômica de um governo brasileiro pode ser uma área privilegiada para o estudo das relações entre as classes sociais e as peculiaridades deste governo com o sistema capitalista.

Inicia-se um processo de transformação histórica a partir da esfera econômica que, entretanto, incidiram sobre diferentes esferas institucionais da sociedade brasileira e baiana, ocasionando alterações. Em sentido particular, houve a indução por mudanças planejadas de intervenção do Estado para o alcance de metas e objetivos definidos. A modernização é considerada um tipo particular de mudança planejada, ou seja, a mudança orientada no sentido de preservar e aprimorar a estrutura e o funcionamento das instituições, econômica, política e sociais de sorte a evitar rupturas que pudessem colocar em perigo sua própria existência e funcionalidade. Conforme explicação de Fontes, é o tipo de mudança que,

está implícita a preocupação maior com o equilíbrio das instituições, com a adequação de seus papéis e funções a algumas das novas e crescentes determinações e necessidades históricas e sociais. O planejamento econômico se afirmaria como mecanismo de grande eficiência na adequação e reorientação do papel do Estado

(...) na formação do capital, na absorção do excedente de bens, na preparação das economias externas (FONTES, 1978, p. 97).

Diante deste contexto, o período de 1930 a 1945 é de estruturação do aparelho de Estado, segundo o formato da racionalidade burocrática do modelo ideal tipo weberiano, que tem como pressupostos a racionalização da autoridade; o estabelecimento de rotinas; a edição de estatuto dos funcionários públicos, com deveres e responsabilidade especificados; o sistema de mérito para ingresso e promoção no serviço público, com sistemas de carreira profissional e de avaliação de desempenho.

Em meados da década de 50 o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek assumiu papel de destaque como instrumento de racionalidade econômica capitalista que induziu as elites à conscientização do papel do planejamento e do Estado na economia e da necessidade inadiável de modernizar, agilizar a máquina administrativa de Governo, dando início a “ideologia desenvolvimentista” dos anos 50. O instrumento de racionalidade capitalista passa a ser o planejamento, tanto público quanto privado.

O início dos anos 60 caracterizou-se pela primeira grande crise econômica brasileira em sua fase industrial. Houve retração nas taxas de crescimento e a aceleração inflacionária. O governo Castelo Branco lançou o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo); em linhas gerais, os objetivos do PAEG eram: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais, aumentar o crescimento, e com isso, o emprego, e corrigir a tendência ao desequilíbrio externo. (VASCONCELOS, 1996, p. 178).

Com as medidas de combate a inflação do PAEG, a inflação reduziu-se entre os anos de 1964-1967 da casa dos 90% para os 20% ao ano. Este resultado deveu-se em grande parte a uma retração nas taxas de crescimento econômico.

O período de 1968-1973 caracterizou-se pelas maiores taxas de crescimento do produto brasileiro, por decorrência das reformas institucionais e da recessão do período anterior, além do crescimento da economia mundial. Entretanto, segundo Vasconcelos, no final da década de 70 e início da década de 80, a situação brasileira era a seguinte:

- i) Profundas transformações no cenário internacional, trazendo à tona, novamente, a vulnerabilidade da economia brasileira aos condicionantes externos. Em 1979 ocorreu o segundo choque do petróleo, com a elevação da taxa de juros internacional, em um momento em que o endividamento externo brasileiro era crescente.

- ii) Em nível interno, já se fazia sentir a deterioração da situação fiscal do Estado (...)
- iii) O desequilíbrio externo, os choques de oferta (petróleo e comportamento insatisfatório da agricultura naquele ano) e os déficits públicos geram isolamento do Estado, que se transformou em “Estado-empresário” e centrou o plano em si, tendo como agente central das transformações as empresas estatais. (VASCONCELOS, 1996, p. 189-190)

Do pós-guerra até o meado da década de 80, o Brasil se constituiu num dos exemplos mais bem-sucedidos de desenvolvimento econômico. O país apresentou médias de crescimento em torno de 7% ao ano com ampla transformação na base produtiva e nas condições de vida da população, a partir da passagem de uma economia agro-exportadora para uma economia industrial, com o conseqüente aumento da urbanização.

Como resultado da política de ajustamento, houve uma profunda recessão do Brasil em 1981 e 1983, baixo crescimento em 1982, com queda na renda per capita no período. Entretanto, a política foi bem sucedida no tocante ao comércio exterior, onde ocorreu profunda reversão no saldo da balança comercial, passando de déficit em 1980 a superávit em 1983. Esse sucesso deveu-se em parte à própria recessão, pois houve queda nas importações e aumento nas exportações, embora o lado problemático fosse o equacionamento das contas internas, que não se resolvia com geração de superávits externos.

No caso brasileiro, 80% da dívida era do setor público, devido ao processo de estatização (socialização) da dívida externa, enquanto a maior parte da geração do superávit se dava no setor privado.

Este processo de ajustamento externo alcançado em momento de recessão aconteceu em um contexto de abertura política com amplos questionamentos sobre a condução da política econômica do governo.

O acerto de o país assumir todo o peso do ajustamento interno era cada vez mais criticado, ganhando força no contexto da mudança de governo em 1984 e o movimento das “Diretas Já”. Para Vasconcelos, foi nesse clima que terminou o regime militar e se iniciou a Nova República, com a esperança de fazer os ajustamentos, sem impor sacrifícios à população, ou, a democracia formal como uma condição política para a assistência internacional. (SANTOS, 2005, p.26).

Inicia-se o governo Collor, com a adoção de um plano imediato que visava romper com a indexação da economia. Sucedeu-se os planos Collor 1, Collor 2 e após sucessivos outros planos econômicos, o Real.

O plano Real diferencia-se dos demais pelas condições nas quais foi introduzido. Em primeiro lugar, o processo de abertura econômica iniciado no Governo Collor de Melo e em segundo lugar, há a renegociação da dívida externa e a volta do país ao fluxo voluntário de recursos externos.

De acordo com os estudos de Santos (1997), Tavares (1995), Fiori (1995), Paz (1994), o processo de reestruturação dos países capitalistas da América Latina, inclusive o Brasil, implicava em superar o modelo de administração pública burocrática através da administração pública gerencial com base na eficiência (redução dos custos) e aumento da produtividade e melhoria na qualidade dos serviços prestados. Considerando ainda a globalização econômica, os países chamados de mercados emergentes teriam que manter uma boa imagem internacional, com regras fixas e ausência de incertezas políticas, havendo um programa único de ajustes econômicos para os países periféricos com a chancela do FMI e do Banco Mundial.

Para Tavares (1995), esta reforma administrativa está pautada no modelo de Estado Mínimo dos séculos 18 e 19, o Estado responsabiliza-se pelas funções clássicas, tais como: poder de polícia, magistratura, diplomacia e arrecadação de impostos. Quanto às funções sociais, educação, saúde e previdência, essas devem ser competitivas como o setor privado, sob forma de gestão eficiente e descentralizada.

De acordo com Paz (1994), há um novo padrão de acumulação e há que aceitar como inexorável à integração produtiva em um marco de economia mundial globalizada e definir as características próprias de sua identidade. Para moldar o Brasil do futuro, dentre as mudanças, estão à consolidação da gestão e financiamento da saúde e do ensino entre outros (PAZ, 1994, p.4).

Para Fiori (1995), no fundo há a substituição da razão do Estado pela razão econômica, e isso pode transformar-se numa novíssima forma de autoritarismo.

O período de governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC , de 1994 a 2002 é marcado pela necessidade e expansão da modernização da máquina pública, uma vez que o Brasil já havia aderido ao modelo neoliberal de economia mundial. O segundo mandato do governo FHC 1999/2002 de acordo com o Plano Pluri Anual - PPA 2000-2003 - é marcado pela gestão por resultados.

Em 1994 no seu discurso de despedida do senado para assumir a presidência da república, FHC afirma ser aquele momento uma mudança paradigmática, mais além do que uma transição, pois já convergiam as percepções dos economistas, de que a matriz produtiva implantada desde a Era Vargas excluía novos avanços da industrialização e que a manutenção dos mesmos padrões de protecionismo e intervencionismo estatal sufocava a concorrência,

necessária à eficiência econômica, além de distanciar cada vez mais o Brasil do fluxo das inovações tecnológicas e gerenciais que revolucionavam a economia mundial.

Desta forma, a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria na ordem do dia os temas de reforma do Estado e de um novo modelo de inserção do país na economia internacional (SILVA JUNIOR, 2002, p. 106). Ainda segundo este estudioso o Estado de FHC era um Estado contraditório pois era forte, centralista além de interventor, no âmbito nacional, e servil, no âmbito internacional, ante a universalização do capitalismo (SILVA JUNIOR, 2002, p. 107).

É neste cenário de ajustes internos e externos para atender ao capitalismo global que as agências internacionais, em especial o Banco Mundial, fazem suas pesquisas, realizam diagnósticos para solução dos problemas mundiais, em especial os problemas da educação, “sob o prisma de ajustes estruturais” o Brasil assume compromissos com as agências internacionais, além de ser país signatário das declarações, Mundial sobre Educação para Todos, Jomtien, UNESCO, 1990 e a Declaração de Nova Delhi, UNESCO, 1993.

Segundo Silva Junior., tratando-se do Banco Mundial ainda que com grande interferência na área social, trata-se de um banco que tem como critério para as políticas públicas, a eficiência, a eficácia, a produtividade, a razão mercantil, que implica em proporcionalidade custo / benefício.

Na Bahia, a partir da década de 70, se desenvolveram experiências sistemáticas e aprofundadas de mudanças institucionais. Estas mudanças certamente ocorreram impulsionadas por determinantes causais que implicaram em mudanças nas esferas administrativas do governo e impactaram na necessidade de mudanças sociais, alterando parcial ou totalmente a dinâmica de funcionamento nas estruturas destas instituições.

Mais recentemente com a reforma do aparelho do Estado no período de 1991-2004, especialmente na década de 90, as ações desencadeadas pelo governo do Estado da Bahia identificadas por Santos (1991, p. 51 - 105) como “recuperação operacional do setor público”, foram: 1) Programa estadual de desestatização; 2) Estratégia de terceirização; 3) a estratégia de regulação de serviços públicos; 4) a experiência da Bahia em novos processos e sistemas; 5) o sistema administrativo; 6) o sistema fazendário; 7) o sistema estadual de planejamento; 7) área de ciência & tecnologia e 8) Sistema estadual de administração dos recursos naturais.

Seguindo o modelo desenhado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e pelas instituições financeiras multilaterais, no Estado da Bahia, pode-se visualizar como decorrência dos tempos neoliberais, a existência de um amplo programa de “Modernização e Reforma do Estado”, no qual se enfatiza uma concepção de “administração

pública gerencial”, voltada para a contenção dos gastos públicos, que inclui a descentralização, tanto no âmbito dos níveis federativos (municipalização), como no âmbito da relação entre o Estado e a sociedade (privatização, terceirização, publicização e participação), (OLIVEIRA, 2006, p.1).

Deste modo, a função administrativa na Bahia, ganhou significativa relevância, passando a exigir uma forma mais inteligente de administrar, segundo Carvalho Neto (2003),

a "função administrativa" ganhou significativa relevância no contexto da reformulação do papel do Estado, imposta pela globalização, que passou a exigir uma forma mais inteligente de administrar os recursos escassos, utilização de modernas tecnologias e quadros portadores de competências duráveis, para adaptarem-se ao mundo em permanentes e rápidas transformações (...) Surge, portanto, a necessidade de reorganizar o Estado para um novo papel, que não é mais o do Estado Intervencionista no padrão de gestão pública, instaurada pela era Vargas, vigente até o início dos anos 90. É nesse contexto que a "função administrativa" readquire centralidade. Há que reordenar, reorganizar a máquina pública, torná-la mais ágil e eficiente, focada no atendimento ao cidadão, credor da prestação pública, revestida de modernos padrões de qualidade. (CARVALHO NETO, 2003, p. 59)

Neste sentido, a globalização econômico-financeira impõe novas formas de gerenciamento nas instituições, inclusive às públicas de modo a articular o mercado, o Estado e a sociedade; é o que nos diz o então secretário de administração da Bahia, em publicação de artigos para as comemorações dos 20 anos da Secretaria de Administração do Estado em 2003, para o secretário:

A articulação destas três instâncias será necessária, uma vez que o neoliberalismo, o estatismo e o comunitarismo, agindo de forma isolada, não são a solução para a construção de novos paradigmas, sociais. O mercado sozinho não garante prosperidade econômica e justiça social. O estatismo exagerado também privilegia o corporativismo e a ineficiência, assim como a sociedade civil organizada não pode dar unidade suficiente a uma nação para enfrentar os desafios da globalização e do avanço do capitalismo em nível mundial. Dentro deste contexto, a modernização das políticas administrativas busca equacionar as questões relacionadas ao gerencialismo, introduzindo conceitos que respaldem uma gestão pública responsável e ativa.

Para obter o impacto de modernização desejado no Estado, a Secretaria da Administração vem implementando programas e projetos que compõem uma estratégia de trabalho comprometida com o cidadão e com a consolidação de um modelo de gestão voltado para a prestação de serviços públicos com qualidade. (BARROS, 2003, p.8-9)

A Lei estadual baiana 7.027/97 que institui o Programa Estadual de incentivo às Organizações Sociais, estabelece diretrizes que visam à transferência de atividades de prestação de serviços sociais do Estado para organizações privadas, mediante contrato de gestão e legitimação deste novo cenário que se descortina no Brasil e na Bahia.

De acordo com Menezes (1996) as regras do jogo econômico mudaram; vivemos numa economia aberta e nem sempre se pode contar com maciço investimento público. O atual panorama é caracterizado pela globalização econômica com ampliação de investimentos internacionais, novas tecnologias, novos modelos organizacionais alterando os requisitos de competitividade; reformulação dos marcos regulatórios; privatização e desregulamentação do mercado de trabalho.

Ainda segundo o mesmo autor, a Bahia terá dificuldades de inserir-se no novo cenário posto que a competitividade incorpora o tecido social e este não está preparado; logo, a construção do sistema produtivo efetivamente competitivo requer parcerias com o setor privado, pautando-se por uma ação sistêmica adotando estratégias para os setores que se quer desenvolver. Estas políticas setoriais devem ter tratamento fiscal diferenciado, incluindo linha de crédito (MENEZES, 1996, p.17).

2.2 ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR E GESTÃO ESCOLAR: CONFLITANTES CONCEPÇÕES DA ESCOLA PÚBLICA

Com a finalidade de atender ao contexto mundial e em especial às reformas político - econômicas na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina sobre as possibilidades de gestão local do desenvolvimento (CORREA, 2003), o Brasil promulga sua Constituição em 1988. A Constituição abre caminho para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, LDB 9394/96. Na educação percebe-se as várias iniciativas no sentido de democratizá-la; prova disto, foi a Lei no. 9.424, de 24 de novembro de 1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), e aprovação do Plano Nacional de Educação por meio a Lei no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, garantias para a universalização do ensino e o acesso de todos à escola.

O conceito de administração escolar sempre esteve presente no Brasil referendado nas duas Leis de Diretrizes e Bases da Educação- LDBEN, a LDBEN 4024/61, anterior ao regime militar e a LDBEN 5692/71, que vigorou durante o regime militar, até 19 de dezembro de 1996. Com o novo contexto político brasileiro pós 1988, a nova Constituição apresenta no seu texto no Art. 206 o conceito de gestão democrática do ensino público. Com a introdução no campo educacional do conceito de gestão democrática do ensino público, há o propósito de substituir o conceito de administração escolar vigente até então. É importante destacar que, na administração escolar na época das referidas LDBENs anteriores a de 1996, não havia

por parte das escolas a administração dos recursos financeiros repassados diretamente às escolas.

Com a inclusão de recursos financeiros enviados diretamente às escolas, cabe ao administrador, atual gestor, mais uma atribuição – gerir a parte financeira da instituição escolar. Entretanto, de acordo com Paro (1998) não se pode perder de vista que a administração escolar tem um papel mediador na busca dos objetivos fins que envolvem essencialmente o ensino e a aprendizagem. Isto significa dizer que a atividade fim precisa sobressair em relação às atividades meio na administração escolar.

O princípio básico da administração é a coerência entre os meios e os fins. No caso da educação escolar básica deve dar-se de forma a que tanto as atividades – meio (direção, serviços de secretaria, assistência ao escolar e atividades complementares, como zeladoria, vigilância, atendimento de alunos e pais), quanto a própria atividade- fim, representada pela relação ensino – aprendizagem que se dá predominantemente (mas não só) em sala de aula, estejam permanentemente impregnadas dos fins da educação. Se isto não se dá, burocratiza-se por inteiro a atividade escolar, fenômeno que consiste na elevação dos meios à categoria de fins e na completa perda dos objetivos visados com a educação escolar (PARO, 1998, p, 3)

Faz-se necessário haver coerência na busca pelo alcance dos objetivos entre as atividades fim e meio, a fim de que as questões financeiras e administrativo- burocráticas impregnadas pela necessidade de racionalização dos recursos financeiros não se sobreponham às reais funções da instituição educativa no que diz respeito à aproximação e atendimento à sociedade.

Desde a década de 40, Lourenço Filho (2007) já chamava atenção sobre a concepção de Administração Escolar, que não poderia ser a de mero ramo de uma Teoria Geral de Administração, dada a sua especificidade. Diferente do que ocorre na produção industrial, onde pelo menos duas classes se distinguem na execução dos trabalhos, àqueles que planejam (trabalho administrativo) e àqueles que executam (trabalho operativo). Na escola, o trabalho “operativo” estaria na condução das classes e, neste caso, o professor necessariamente precisa exercer funções de organização e administração no todo escolar, pois da sua atividade depende as demais partes do processo para alcançar o objetivo final da organização educativa de formação do aluno. Desde o profissional, que exerce o papel de administrador escolar, até o professor, que exerce o papel de administrador da sua sala de aula, não se pode perder de vista a visão de totalidade que envolve a instituição educativa. Esta, por sua vez, precisa pautar-se na busca de objetivos socialmente relevantes, como por exemplo, ensinar a cultura acumulada social e historicamente, a herança cultural da história ao aluno a fim de contribuir

para a formação da sua personalidade, bem como formar cidadãos políticos, críticos e autônomos em defesa do Estado democrático de direitos. Para Lourenço Filho, administrar é realizar ações operativas e administrativas sem perder a visão de conjunto que, ao se desvincularem da totalidade, pode implicar em ações fragmentadas e isoladas.

Assim, se os encarregados das funções operativas, os mestres, não devem perder de vista as finalidades mais amplas de seu trabalho, com maior razão os administradores escolares não podem esquecer a necessária articulação a ser mantida entre o que cada classe deva produzir e a produção conjunta a desejar-se. Nem por outra razão, ao analisarem atividades operativas e administrativas nas escolas, muitos especialistas, e com inteira procedência, insistem na idéia de que essas últimas não podem desligar-se das situações de fato, como um todo, pois nesse todo é que a orientação do trabalho se fundamenta. Daí, falarem em organização biológica, psicológica, social, histórico-cultural, e, igualmente, o fato de ressaltarem que o trabalho operativo deve embeber-se de um largo espírito de compreensão de planos referentes a um conjunto (...)
(LOURENÇO FILHO, 2007, p. 69).

A fragmentação e o isolamento entre atividades operativas e administrativas podem provocar uma ruptura dos processos que ocorrem simultaneamente nas instituições educativas e desvincularem-se da totalidade. Provocam como conseqüência, a mera constatação ao final de um período de atividades, daquilo que resultou dos trabalhos administrativos e operativos sem possibilidades para ajustarem-se e religarem-se com as atividades fins das organizações educativas.

Por certo, cabe à educação reconhecer que a escola sempre foi influenciada desde o final do Séc. XIX, e até hoje, pelos modelos de organização e burocratização pelos quais passam as indústrias através dos modelos taylor-fordismo e toyotismo. Pedagógica e administrativamente, a escola sofre as influências do mundo do trabalho que tem como princípio formativo privilegiar ora a técnica, ora a racionalidade formal.

No Séc. XX, as inúmeras alterações do capitalismo estimulando o modelo econômico neoliberal a partir das premissas expostas anteriormente, orientaram as intencionalidades dos reformadores e legisladores a fim de transferir grande parte dos conteúdos dos campos produtivo e empresarial para as escolas. Prova disto foi o programa de Escola de Qualidade Total (EQT) que foi desenvolvido no Brasil por Cosete Ramos em 1990. Ela aplicou o método de administração de empresas de W. Edward Deming, traduzido por William Glasser para o campo das instituições escolares, método este amplamente difundido nos sistemas de ensino no Brasil e que ainda se apresenta na atualidade na maioria dos estados brasileiros como orientadores da gestão escolar (DE ROSSI, 2000).

Os anos 90 mudam aparentemente a racionalidade dual da educação de orientar-se ora pela técnica, ora pelo intelectual porque mesmo com as novas alterações do processo produtivo, expressos no capitalismo flexível interferindo na estrutura interna das instituições sobrepondo-se ao taylor-fordismo-toyotismo, apenas acrescenta mais uma questão a ser administrada pelas escolas, que é a do financiamento da educação, em virtude do novo contexto político e econômico, em virtude da descentralização dos recursos pelo governo federal através do Programa do Dinheiro Direto na Escola – PDDE, do Fundo de Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Fundo de Amparo a Educação - FAED e outros programas.

Surgem novas atribuições para o gestor escolar que, além das atribuições administrativas e pedagógicas, há também a gestão financeira. A gerência destes recursos e sua prestação de contas dar-se-á através da instituição de Colegiados/Conselhos Escolares. Desta forma, afirma-se que há uma sobreposição dos modelos burocráticos de organização anteriores para o atual, na medida em que se acrescenta a gestão financeira que vai requerer mais regulação e burocratização na prestação de contas destes recursos pela escola.

A gestão democrática aparece nos discursos oficiais como alternativa democrática para a administração escolar, pautada na participação, descentralização e autonomia. Para tanto, formam-se conselhos escolares a fim de garantir a democratização da gestão das escolas. Embora o que assistimos na realidade das escolas públicas seja uma restrição à participação, pois se promove a participação apenas daqueles que atuam no seu interior.

A administração da educação, atual gestão democrática, no contexto das transformações que se operam no mundo do trabalho e das relações sociais, na “era da globalização” e na chamada sociedade do conhecimento, atravessa também uma fase de profunda transformação que se constitui num conjunto de diferentes medidas e construções que objetivam maior eficiência e eficácia da escola pública que, para tanto, é estabelecida uma racionalização, pautada na lógica empresarial, que seja capaz de reduzir custos e atender a um maior número de alunos.

Outros estudiosos da questão da administração escolar, dentre eles: Catani A.M; (2002), Sander,B (2002), Estevão (2002), Oliveira (2002), Costa (2002), Barroso (2002), Lima (2002), Aguiar (2002), Nogueira (2002), estudos publicados em Machado; Ferreira (2002), têm discutido a idéia atual da gestão educacional que se confunde com a idéia de gestão empresarial, havendo uma hegemonia dessa última idéia, a partir da lógica do mercado, e a perda da identidade da gestão educacional. Apontam que não foi sempre assim, no tempo da escola rural, mesmo quando houve a expansão das cidades e com o surgimento

dos Grupos Escolares, havia clareza quanto à finalidade da escola, o processo ensino-aprendizagem, e critérios para assumir o cargo de diretor que atendessem a lógica educacional. Hoje, segundo eles, existe uma estagnação no campo da administração educacional. A idéia da administração se reduz a idéia da gestão e ambas se diluem no universo da política educacional.

Seguindo a lógica do mercado, a escola descaracteriza-se, especialmente às escolas públicas, ao incorporar a lógica das empresas. Confunde o público com o privado, priorizando as regras das instituições privadas (as que convêm). Torna-se perversa, ao administrar a partir de referenciais privados, em vez de democrática, pois funciona contra o público. A competitividade, o quantitativo, o melhor, o que se destaca são critérios empresariais valorizados.

Na lógica da gerência eficaz, os números são importantes, quantos matriculados, quantos freqüentam, quantos evadiram; em fim, “quantos”, o quantitativo norteia a política de financiamento e atual política de gestão da educação. Pergunta-se em que medida o modelo atual de gestão escolar atende a um modelo democrático de administração escolar, às finalidades da educação para com o ensino-aprendizagem, o atendimento à formação de pessoas que vivem em contextos particulares com suas especificidades histórico-sociais, com a emancipação humana e a formação do cidadão para o controle social das políticas públicas considerando a complexidade da sociedade de classes na qual vivemos.

A concepção de que a administração escolar não pode ser referendada pela concepção da teoria da administração geral, pois, dado a especificidade dos fins das escolas que formam cidadãos, os produtos das escolas são a formação e a emancipação de cidadãos, seres humanos individuais e coletivos, subjetivos e sociais. Desta forma, aplicar as regras de administração de produtos industriais e ou empresariais às escolas, além de ser questão política, por imposição de uma vontade sobre a dos demais, é também a utilização da escola como reprodutora das leis de mercado que atualmente imperam.

A alteração da denominação de administração escolar para atual gestão democrática traz em si de forma explícita as ideologias contrárias, de escola/empresa, dos alunos/clientes, da educação/serviço, a concepção de direito social/custo-benefício, ensino-aprendizagem/eficiência-eficácia.

O capitalismo brasileiro tem como pressuposto que a dependência é a única alternativa para o progresso econômico e social (IANNI, 1977). Outro pressuposto muito difundido através dos relatórios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é de que é por meio da educação se eleva a capacidade produtiva do povo. A abertura política e

econômica na década de 90 favoreceu a difusão da ideologia do modelo gerencial de administração pública onde o governo deve descentralizar recursos e atribuições para os gestores públicos no intuito de que se desenvolva a cultura da eficiência e da eficácia, bem como a racionalização dos gastos públicos atendendo aos preceitos de menor gasto e maior eficiência.

No Brasil, a educação, na última década, tem recebido financiamento dos órgãos internacionais (Banco Mundial – BIRD e Banco Interamericano de desenvolvimento – BID), e, com o consentimento das autoridades brasileiras, tem-se adequado conceitos e objetivos educacionais às necessidades econômicas (BRASIL, 2004). Desta forma, a autonomia passa a sofrer restrições em todas as esferas, como numa reação em cadeia. Desde a esfera federal até a municipal, há restrições de atuação em virtude da subordinação financeira ao capital internacional, que dita as normas de aplicação do recurso com a preocupação de obter maior eficiência no menor gasto social, nos países em desenvolvimento.

3 MODELO DE GESTÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS DE SALVADOR

Diante do contexto da democratização do Estado Brasileiro, a concepção de políticas públicas como indicador de decisões e realizações nas mais diversas instituições públicas, seja econômico, administrativo e social, ganha força. Entretanto, traz uma ambigüidade, até mesmo certa confusão quanto a sua concepção. Percebe-se que alguns cientistas políticos definem e entendem de forma diferente o termo. Segundo Lahera (2002), a compreensão do termo Políticas Públicas não se refere apenas ao que o Estado planeja fazer, mas principalmente na forma como ele socializa tais políticas, levando-as ao cidadão, através dos canais de comunicação, a fim de que estes tenham condições de questionar e contribuir para o desenvolvimento dessas políticas.

Segundo Chispino (2005) conceitua-se Políticas Públicas como a “intencionalidade de ação de governo que vise atender a necessidade da coletividade e a concretização de direitos estabelecidos”(pág 36). Para o autor este conceito atinge (de morte) a idéia ultrapassada de que as políticas públicas podem ser atos discricionários (de livre vontade) dos políticos que passam pelos cargos a cada quatro anos. Concretizar direitos este é o principal papel das políticas públicas.

Considerando o pensamento de Oszlak ; O'Donnell (1976), a política pública pode ser definida como um conjunto de ações e omissões que manifestam uma modalidade de intervenção do Estado em relação a uma questão que chama a atenção, o interesse e a mobilização de outros atores da sociedade civil. Desta intervenção, pode-se inferir uma determinada direção, uma determinada orientação normativa, que, presumivelmente, afetará o futuro curso do processo social desenvolvido, até então, em torno do tema.

De acordo com Ivan Valente e Lisete Arelaro, políticas públicas não são políticas de governo, mas sim, políticas que nascem a partir de amplo debate com os movimentos sociais e transformam-se em direitos sociais.

Para Muller G., (apud HOFLING, 2001), as políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”; é o Estado implementando um Projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Hofling afirma, ainda, que o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. A autora entende que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo

de tomada de decisão que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

O conceito de Políticas Públicas, ao ganhar força e maior difusão no bojo da democratização do país no início da década de 90, vem sofrendo críticas e defesas. Críticas por parte dos grupos, especialmente os cientistas políticos, que entendem as iniciativas dos governos, especialmente na área social, como políticas afirmativas, de reparação, que não superam a questão que pretendem reparar, pois não as transformam em direitos sociais, em direitos constitucionais, políticas de Estado, são apenas ações pontuais, temporais sem garantia de continuidade.

Outros grupos em prol de políticas afirmativas defendem e exigem dos governos reparação para decisões ou omissões que repercutiram negativamente em algum setor da sociedade, em algum momento histórico. Para tanto, um caminho é promover políticas públicas para o setor a ser reparado. Defendem a definição de uma agenda pública para o enfrentamento de questões sejam administrativas, econômica, social, e a realização dos compromissos assumidos.

A partir da descentralização de recursos financeiros surgem indicadores sociais locais que influenciam a formulação de políticas públicas, construção e/ou adesão de agendas públicas de projetos e programas de governo. Neste contexto, cabe perguntar: o que são políticas públicas, um somatório de programas de governo? Ou conforme explicita Lahera (2002), Políticas Públicas correspondem a cursos de ações e fluxos de informações relacionadas com um objetivo público definido de forma democrática, desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado.

Neste sentido, o processo de descentralização do financiamento da educação pública brasileira, como sendo uma necessidade de ajuste da educação às agendas das políticas públicas e, por sua vez, ao necessitar de fontes de custeio para o serviço educacional, Estados e municípios recorrem aos organismos internacionais de financiamento dentre eles o Banco Mundial, o BIRD, o FMI e OCDE etc . O financiamento das políticas para a educação pelos organismos internacionais, geralmente vem acompanhadas de medidas que direcionam o que e como utilizar o recurso conferido em empréstimo.

O Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento destaca que a educação é um componente que influencia o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH de cada município, afirmando que “para aferir o avanço de uma população não há de se considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam na qualidade da vida humana” (PNUD, 2003). No Brasil,

o estudo do IPEA de 2002 demonstra que o impacto de um ano extra na escolaridade média da população deve aumentar a taxa de crescimento anual de renda *per capita* em 0,35 ponto percentual. Soma-se a esse contingente econômico a condição de uma educação revestida do compromisso social que lhe deve ser inerente.

Recorrendo a Lima (2002), sendo resultantes de processos de recontextualização, os modelos organizacionais são fortemente condicionados pelos contextos e pelos atores envolvidos, algo pode ser acrescentado, captam-lhes sentidos, destacam-lhes certos elementos, e não raras vezes, abrem-lhes novos horizontes nem sempre previstos e nem sempre coincidentes com as intenções do legislador/produtor, nesta dinâmica os modelos decretados são recriados e pode ocorrer em diversos níveis e setores da administração da educação. Embora o autor se detivesse aos estudos dos modelos decretados e recriados no âmbito das escolas, pretende-se aqui analisar as questões propostas pelo autor para justificar a existência dessa dinâmica em nível de secretaria estadual de educação.

O autor nos apresenta duas questões para reflexão, se os modelos organizacionais decretados podem dispensar os atores, suas decisões, interpretações e interesses e se as práticas concretas dos modelos decretados caso não sejam fielmente praticadas podem ser consideradas simplesmente como desvios, disfunções ou ilegalidades uma vez que todas as normas, regras requerem contextos de interpretação, ainda segundo Lima, ele propõe estudar o porque da infidelidade das escolas em pôr em prática o modelo decretado..

Na Bahia, em 1999, inicia-se a gestão de César Borges, que através da SEC/BA, assumiu o desafio de transformar a educação pública, numa educação inclusiva e de qualidade. Diante da constatação de um quadro significativo de seletividade no sistema educacional baiano, espelhado no número de sobreviventes do sistema expressos no elevado índice de analfabetismo, altos índices de repetência e evasão escolar, baixa qualidade do ensino, deficiências no atendimento ao aluno e de qualificação do professor (Plano Plurianual - PPA de 1995-2000), a educação passa a ser ressaltada no discurso oficial como prioridade maior da ação governamental no Estado que entra na ordem do dia como agenda pública prioritária.

Como instrumento de promoção social, capaz de construir a cidadania e fazer do cidadão o principal alvo das estratégias de desenvolvimento, enfatizam-se ações voltadas para a universalização do acesso ao ensino fundamental, à estruturação do ensino médio e da educação profissional, a redução das taxas de evasão e repetência escolar, a regularização do fluxo escolar e a diminuição dos índices de analfabetismo (Relatório de Atividades 1995-1998, p.140).

Na concepção deste governo, somente a educação é capaz de servir como instrumento para a elevação real da qualidade de vida dos baianos, elevando os demais indicadores sociais (BAHIA, 2000, p. 30).

Vivemos em uma época em que existe certo consenso em reconhecer a centralidade da educação nas estratégias de desenvolvimento dos países latino-americanos, para melhorar a competitividade nacional, inclusive, para dar respostas aos organismos internacionais. Conforme reafirma o Documento citado anteriormente:

Fruto de convergência da reflexão técnica e da avaliação política, a definição pela prioridade absoluta para a educação reflete a consciência, por parte do poder público na Bahia, da demanda inadiável da sociedade baiana por uma participação efetiva no processo de desenvolvimento e modernização do país. (BAHIA, 2000, p. 30).

Na busca pelo desafio de elevar o desempenho da educação pública, declara em documento oficial, que a determinação política do Governo da Bahia é a de garantir uma equidade maior na distribuição e aplicação dos recursos públicos para a educação, de modo a assegurar atendimento escolar para todos, qualidade do ensino público e autonomia das instituições públicas na ação educativa (Relatório de Atividades, 1995- 1998, p.139).

O discurso de priorizar medidas de (re)distribuição de recursos como condição de garantir serviços educacionais de qualidade para todos testemunha a racionalidade administrativa, presente na formulação das políticas educacionais desde a instância federal que, na perspectiva da falta de recursos, justificou, inclusive, a criação do FUNDEF, atual FUNDEB, principal instrumento de financiamento do ensino fundamental, a partir de 1996/98, que pretende garantir esse nível de educação para todos, sem que, para isto, tenha de aumentar os gastos.

Dessa forma, para Oliveira, (2006), ao reduzir os problemas educativos, as questões técnicas e gerenciais, as ações governamentais estratégicas para revolucionar a educação baiana estão pautadas, entre outras diretrizes, numa gestão moderna e profissional para a educação, na qual, segundo o discurso oficial:

O setor educacional passará a ser administrado a partir de critérios profissionais e modernos de gestão, voltado para a eficiência, com a alocação de recursos sendo feita a partir de prioridades e critérios definidos tecnicamente, sem discriminações ou ingerências de qualquer espécie (BAHIA, 2000, p. 31).

Foi desenvolvido pela Secretaria da Educação –SEC/BA, o “Projeto de Educação da Bahia”, com o apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães e financiado pelo Banco Mundial. Visava promover a melhoria do ensino - através do fortalecimento das escolas, em consonância com a nova realidade e tendências decorrentes da implantação do FUNDEF em 1996, do processo de municipalização do ensino fundamental e da prioridade dada ao fortalecimento da gestão educacional nos níveis estadual, regional e da própria escola. O referido projeto, tinha ações previstas para os níveis de ensino fundamental e médio, diretorias regionais de educação, diretorias das escolas e órgão central, além das ações de "Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª Séries" e de "Fortalecimento da Gestão Escolar”.

3.1 O PROJETO DE EDUCAÇÃO DA BAHIA

Ao analisar o plano estadual de educação da Bahia, entre os períodos de 1998 a 2002 e de 2002 a 2006, sob a mesma ideologia política, aprovado pela assembléia legislativa do Estado em 2006, verifica-se que a efetividade do Plano Estadual de Educação dar-se-á em conformidade com dez princípios, dentre eles, destaca-se dois princípios que estão diretamente relacionados com esta pesquisa, a saber: a concepção de ensino aprendizagem e a gestão participativa.

Quanto à concepção do ensino aprendizagem o plano estadual de educação apresenta que:

A concepção de ensino aprendizagem está alicerçada nos quatro pilares previstos para a educação do século XXI, quais sejam: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a fazer, aprender a conviver, além de propiciar o desenvolvimento da espiritualidade do ser humano, cultivando o senso crítico para oportunizar a reconstrução de novos conhecimentos na relação com o outro e com o ambiente em diferentes situações do cotidiano, incluindo aquelas que dizem respeito aos portadores de necessidades educativas especiais. (BAHIA, 2006,p. 17).

Percebe-se neste princípio a ausência de uma concepção de ensino aprendizagem que responda pela formação do cidadão autônomo, emancipado cognitivamente, emocionalmente e politicamente, que se posicione no mundo conhecedor de seus direitos e deveres para o exercício da cidadania.

Quanto ao princípio relacionado à gestão participativa, diz o mesmo documento:

A escola deve funcionar como uma gestão autônoma, democrática e participativa com todos os protagonistas da comunidade educativa, estimulando um desempenho pedagógico e administrativo eficaz, em consonância com as diretrizes emanadas pelo Sistema Público de Ensino. (BAHIA, 2006, p. 18)

Destaca-se neste princípio a afirmação de que a escola deve estimular um desempenho pedagógico e administrativo eficaz em consonância com as diretrizes do sistema. Percebe-se na definição deste princípio a lógica subjacente de gerenciamento eficaz da escola pública. No mesmo documento, que trata do financiamento e da gestão, é apresentado o diagnóstico da gestão que apesar de não ser a finalidade direta da educação, é compreendida como um dos principais componentes para o sucesso do sistema educacional (Bahia, 2006; p 101). Ainda de acordo com este documento, o conceito de gestão é aquele referendado por Peter Drucker, em que além de administrar, tomar conta ou cuidar, a gestão provoca transformação. Apresenta as competências necessárias para a gestão quais sejam:

o conhecimento científico da administração, o conhecimento do negócio, o pensamento holístico, a visão estratégica, e a capacidade de relacionamento interpessoal, como as competências básicas, e a capacidade de liderança, o poder de transformação e a resistência à frustração, como as competências estratégicas ou diferenciais (BAHIA, 2006, p. 101).

Quanto às finalidades da gestão, está explícito no documento que a gestão deve se preocupar com os fornecedores, com as pessoas, com os processos de transformação dos produtos e serviços, com os clientes, com os concorrentes, com o governo, e com os parceiros, apontando que esta concepção é a mesma de Michel Porter sobre ambiente competitivo, válido para qualquer negócio. Finaliza ainda afirmando que o diagnóstico da gestão na educação baiana passa pela compreensão de todos estes conceitos abordados e do ambiente competitivo do negócio da educação (BAHIA, 2006, p. 102).

Diante da racionalidade de gerenciamento educacional apresentado no documento Plano Estadual de Educação, buscou-se entender a lógica do Programa Educar para Vencer e suas linhas de ações, dentre elas o modelo de gestão implantado nas escolas a partir do programa Gerenciando a Escola Eficaz.

O Programa Educar para Vencer, amplamente publicado nos canais de comunicação, bem como no site da Secretaria de Educação da Bahia, disponível em www.sec.ba.gov.br, em 14/01/08, surge a partir dos projetos que compõem o Programa de Educação da Bahia (PEB), formulado na gestão do governo César Borges pela Secretaria Estadual de Educação sob a gestão do prof. Eraldo Tinoco.

O Programa de Educação da Bahia apresenta em sua proposta técnica sete ações estratégicas para melhorar a qualidade da educação na Bahia, a saber: 1) a implementação de padrões mínimos de instalações físicas e de funcionamento das escolas, como mecanismo de melhoria das condições das escolas públicas; 2) a construção de novas escolas e salas visando

a melhoria do acesso ao ensino médio; 3) a implementação do Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) e o Plano de Melhoria da Escola (PME), visando a autonomia escolar e o aumento da qualidade de ensino que esta oferece. Estes planos deverão afetar o fortalecimento da gestão educacional; 4) a implementação dos Planos de desenvolvimento da DIREC e a certificação dos dirigentes como instrumentos de fortalecimento da gestão educacional; 5) a criação de classes de aceleração e de classes de reforço como mecanismo de redução da distorção idade-série nos níveis fundamental e médio; 6) a avaliação do processo ensino-aprendizagem e 7) a informatização administrativa de escolas de ensino médio.(BAHIA, 2004, p. 37).

De acordo com o Programa de Educação da Bahia, as sete ações propostas contêm entre si três grandes objetivos, 1) promover a melhoria da qualidade do ensino fundamental e médio; 2) ampliar o acesso ao ensino médio e 3) fortalecer a gestão educacional. Para colocar em ação o Programa de Educação da Bahia, o governo do Estado, via Secretaria de Educação recorreu ao Banco Mundial para financiar a implantação das sete ações que deveriam ser realizada em duas etapas: a primeira entre o período de 2000 a 2004 e a segunda de 2004 a 2006. O recurso obtido, via financiamento do Banco Mundial, foi administrado pelo consórcio Bahia Maior cujas instituições participantes deste consórcio foram: a Fundação Instituto de Administração – FIA – USP; a Fundação Instituto de Pesquisas econômicas – FIPE, a Fundação de Apoio à Faculdade de Educação – FAPE, a Fundação para Pesquisa Ambiental – FUPAM e a Universidade de São Paulo – USP.

O Projeto de Educação da Bahia desdobrou-se em vários Programas denominados: Educar para Vencer; Faz Cidadão, Programa Inter-Redes, Ajabahia, Fundescola e outros.

Enfatizamos o Programa Educar para Vencer, pois nele está contido o Programa Gerenciando a Escola Eficaz, objeto de estudo desta pesquisa. Na visão do secretário de educação na época, prof. Eraldo Tinoco, a universalização do ensino garantido pelos marcos legais (Constituição Federal, LDB 9394/96 e o FUNDEF) impulsionou as ações para que o governo estadual atendesse à inclusão social. Entretanto, o grande desafio para as autoridades educacionais continua sendo os resultados apresentados pelas avaliações externas (internacionais) e internas (pelo ministério da educação e governo do estado) de que os alunos brasileiros não conseguem obter os padrões mínimos de aprendizagem, segundo o depoimento do secretário de educação, o delineamento do Programa Educar para Vencer foi fortemente influenciado pela baixa qualidade da educação até então.

Diante disto:

O desejo de romper as barreiras da baixa qualidade do ensino-aprendizagem inspirou-me na concepção do Programa Educar para Vencer (...) assim como as idéias sempre avançadas do Professor João Batista de Oliveira, o engajamento de uma equipe competente e dedicada e o grande apoio da Fundação Luís Eduardo Magalhães, contribuíram, de forma decisiva, para que a Bahia iniciasse o século XXI com um arrojado programa educacional (BAHIA,2006, p.13).

Sendo a qualidade da educação o objetivo principal do projeto, em tese, o foco esteve voltado para o aluno e para a reforma das escolas. Na visão do secretário, no intuito de atender aos alunos, delineou-se o Projeto Gestão Escolar com o propósito de aparelhar as unidades de ensino para o exercício da autonomia, condição indispensável para a conquista de um padrão adequado de qualidade. Com a disseminação do Manual de Gestão Escolar, os dirigentes tomam posse de importante instrumento de orientação para a realização de atividades necessárias ao bom desempenho das atividades escolares (BAHIA, 2006, p.13).

De acordo com os documentos disponibilizados pela equipe gestora do programa Educar para Vencer desenvolvido entre os dois períodos governamentais de 1998 a 2006, esperava-se melhoria no âmbito da gestão das escolas. Para tanto, foi implantado o Projeto Fortalecimento da Gestão e Autonomia Educacional. Este projeto incluía o Programa Gerenciando a Escola Eficaz que se desenvolveu desde o ano de 2000 até 2006, em 942 escolas da rede pública estadual em 334 municípios do Estado da Bahia (BAHIA, 2004, p.15).

O Educar para Vencer se constitui do Programa Estratégico, assumido pelo Governo do Estado, que agrega projetos prioritários para fortalecer a escola com o foco máximo na qualidade do Ensino Fundamental e Médio da rede pública. Para o seu desenvolvimento foram estabelecidas estratégias de gestão, a participação de instituições, destacando-se a Fundação Luis Eduardo Magalhães e as Universidades Estaduais, as Prefeituras Municipais e, principalmente, as equipes gestoras, professores e alunos das escolas públicas do Estado da Bahia. Este Programa vem obtendo resultados expressivos nos últimos anos, tais como: Redução de 15% no índice de distorção idade/série; Melhoria da gestão das escolas com o desenvolvimento do projeto de certificação ocupacional para dirigentes escolares e a implementação dos Projetos de Melhoria da Escola, conseqüente da sua ação coletiva ao construírem o seu Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE; Melhoria crescente na proficiência dos alunos através da avaliação externa realizada pela SEC; A certificação ocupacional para professores alfabetizadores e especialistas, dentre outros.; O programa Educar para Vencer é financiado pelo [Projeto Bahia](#). (BAHIA, 2008)

O objetivo do projeto de fortalecimento da gestão educacional era desenvolver competências gerenciais por meio do programa Gerenciando a Escola Eficaz, nas unidades

educacionais da Rede Pública do Estado da Bahia, transferindo tecnologia, através de consultoria presencial, com foco na gestão autônoma e democrática. De acordo com o projeto, havia três estratégias para a sua realização: 1) supervisão e apoio para orientar e acompanhar, por meio de visitas mensais, o desenvolvimento da gestão e do planejamento das unidades educacionais; 2) instrumentação, através do desenvolvimento de manuais e instrumentos de apoio ao planejamento e a gestão, que se constituem na proposta de alcance do modelo da gestão idealizada, estabelecida em lei e na manutenção deste modelo como padrão de desempenho do gestor e 3) transferência de tecnologia, a garantia de que os manuais e os instrumentos de gestão serão utilizados independentemente da supervisão do Projeto, internalizando os conceitos e práticas gestoras já alcançadas.

Consta nos documentos oficiais, que estavam previstas duas avaliações dos impactos dos programas do Projeto de Educação da Bahia, originando o relatório de avaliação qualitativa da implementação do PDE e do programa Padrões Mínimos – PM, em novembro de 2002.

Em novembro de 2004, a Secretaria de Educação elabora o projeto de institucionalização dos projetos e produtos do programa Educar para Vencer após publicação em diário oficial do dia 24/04/2003 do Decreto s/n, contendo portarias, regulamentações e correlatos. Através dos dispositivos legais, estabelece as competências que as unidades técnicas – administrativas da Secretaria de Educação da Bahia precisariam incorporar às suas responsabilidades regimentais, no sentido de assegurar a continuidade, expansão e o acompanhamento/avaliação dos projetos e produtos dos programas Educar para Vencer.

3.2 PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS

A concepção de que, por meio da educação, será possível diminuir as desigualdades sociais pela inserção da população no mercado de trabalho, também é compartilhada pelos empresários brasileiros. Se as indústrias brasileiras puderem competir com iguais condições com as indústrias estrangeiras, além de combater a pobreza, aumenta a competitividade econômica do Brasil. Dos estudos desenvolvidos por Oliveira (2003), preocupado com a articulação entre competitividade industrial e formação de capital humano, em 1988, no documento *Competitividade industrial* (Confederação Nacional da Indústria – CNI –, 1988), o empresariado desenvolveu um conjunto de críticas ao sistema educacional brasileiro, apontando que sua fragilidade contribuía para o constrangimento da formação de mão-de-obra qualificada para atender às novas demandas existentes no mercado de trabalho (p. 48).

Esta discussão torna-se mais evidente quando se leva em consideração a análise desenvolvida por Rodrigues (1998), (apud OLIVEIRA, 2003), destacando o pensamento pedagógico da CNI e afirmando que a eleição, pelo empresariado, da educação como uma das prioridades nacionais é expressão de uma metamorfose dos objetivos desse sujeito econômico e político. Para o autor, pode-se visualizar que, desde sua formação, a CNI vem modificando seus objetivos e, à medida que essas alterações acontecem, reelabora seu discurso e modifica suas práticas, de forma que alcance a hegemonia necessária para a concretização de seus interesses. A partir da década de 1980, o objetivo da CNI é a concretização de uma economia competitiva. Este, como outros objetivos perseguidos por essa instituição ao longo dos anos (nação industrializada, país desenvolvido), tem fundamentalmente caráter econômico.

A educação, efetivamente, estaria inserida no conjunto de conceitos subordinados aos objetivos planejados. Desta forma, é necessário ir além do discurso de valorização da educação básica para se compreender o que de fato o empresariado tem objetivado com o processo educativo. A educação, assim como as outras políticas sociais, passa a ser pensada dentro da lógica de custo/benefício e de contribuição para o novo projeto político e social que a burguesia industrial busca consolidar. Assim, a valorização da educação básica não implica em maiores investimentos, mas em obter melhores resultados, se possível até com menores investimentos (GENTILI, 1998).

Para Gentili (1998), a crítica neoliberal ao modelo educacional latino-americano está em sintonia com a crítica que os empresários fazem à educação brasileira – sendo sintetizada:

Existe uma crise de qualidade porque os sistemas educacionais latino-americanos não se configuraram como verdadeiros mercados escolares regulados por uma lógica interinstitucional, flexível e meritocrática. A escola está em crise porque nela não se institucionalizaram os critérios competitivos que garantem uma distribuição diferencial do serviço, que se fundamente no mérito e no esforço individual dos “usuários” do sistema. No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os “melhores” triunfam e os “piores” fracassam. (GENTILI, 1998, p. 18)

Dentro dessa lógica, como ainda demonstra Rodrigues (1998), a questão a ser perseguida para solucionar a problemática educacional não estaria no aumento dos investimentos na educação, mas basicamente em como “gastar melhor”. Em síntese, o centro da questão estaria em construir nova racionalidade na gestão educacional. Daí o fato de os governantes neoliberais buscarem reestruturar a administração educacional.

Sabe-se que as reformas no aparelho do Estado começam a ser implantadas no Brasil desde a Era Vargas. Entretanto, no começo da década de 90 com a chegada de Collor de

Mello ao governo foi elaborado em 1995 um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), consubstanciando os objetivos e diretrizes que esta reforma deveria seguir. Embora as referências ao termo *qualidade* nos serviços públicos fosse um componente recorrente das retóricas reformistas anteriores, nessa nova iniciativa adquiria um sentido especial. Desta feita, a questão da qualidade seria contemplada sob o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) e se constituiria no “[...] principal instrumento de aplicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, [...] ” (BRASIL, 1997, p. 9).

A partir deste período, os Programas de Qualidade foram instituídos no Brasil e, em especial, o Programa da Qualidade no Serviço Público (PQSP) que, se não eram apresentados como simples cópias dos modelos do setor privado, não se propunham, entretanto, a contemplar nenhuma transigência mais substantiva às condições peculiares da administração pública. De acordo com o preâmbulo do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública de 2002, documento de orientação à implantação dos programas de qualidade nas entidades públicas:

Não se tratou, em momento algum, de fazer concessões à gestão pública, mas de criar o entendimento necessário para dar viabilidade ao seu processo de transformação rumo a excelência gerencial com base em padrões e práticas mundialmente aceitas (BRASIL, 2002, p. 3).

Esta dubiedade que acompanha o termo *qualidade* em sua incursão como elemento de um projeto de reforma do Estado e de sua gestão, adquire relevância face ao destaque atribuído pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado à implantação de programas da qualidade na administração pública. As mudanças administrativas propostas, fortemente influenciadas por categorias e valores oriundos da literatura de administração de empresas privadas, apontam para um modelo de gestão pública referenciada na “[...] eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (BRASIL, 1995, p. 16).

O lema neoliberal de *fazer mais com menos e melhor*, no qual a meta pela qualidade é um componente central, sintetiza ideologicamente o discurso acerca da racionalidade da redução dos orçamentos sociais, a ser compensada com o combate ao desperdício, à ineficácia e à ineficiência administrativa da burocracia estatal. No caso da educação pública em particular, pretende-se universalizar o acesso de todos à educação, aumentando a quantidade,

reduzindo a repetência, a evasão e a reprovação, sem que para isto necessite elevar o investimento.

O conceito de eficiência apresentado por Peña (2008) utilizado na avaliação da Administração Pública é o de que a eficiência é a capacidade de fazer certo as coisas, de minimizar a relação insumos – produtos. Visa assegurar a otimização da utilização dos recursos e, portanto, relaciona-se com os meios e não com os fins (pág 85). A eficiência pode ser de dois tipos: eficiência técnica e eficiência econômica.

Sander (1982, 1995), Brotti (2007) propõe o Paradigma Multidimensional para estudar a administração da educação na América Latina. A partir de uma visão histórica da teoria administrativa, ele delinea quatro paradigmas educacionais: administração para a eficiência, para a eficácia, para a efetividade e para a relevância. “Esses quatro paradigmas são definidos e delimitados em função dos quatro critérios adotados historicamente para avaliar e orientar o desempenho dos atos e fatos administrativos: a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância.” (SANDER, 1982, p. 10).

O conceito de eficiência está associado ao de racionalidade econômica pois, busca meios e procedimentos adequados para atingir metas e resultados. “O valor supremo da eficiência é a produtividade [...]. É eficiente aquele que produz o máximo com o mínimo de desperdício, de custo e de esforço, ou seja, aquele que, na sua atuação, apresenta uma elevada relação produto/insumo.” (SANDER, 1995, p. 44). Na educação, esse critério relaciona-se à consecução de um desempenho instrumental externo à organização educacional, de natureza econômica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar um elevado grau de produtividade, tendo, portanto, uma dimensão econômica. “A administração será eficiente na medida em que ela for capaz de maximizar a captação e utilização de recursos financeiros e instrumentos tecnológicos no sistema educacional e em suas escolas e universidades.” (ibid., p.50).

No caso da educação, a eficácia da administração preocupa-se essencialmente com a consecução dos objetivos intrinsecamente educacionais, estando dessa forma estreitamente vinculada aos aspectos pedagógicos das escolas, universidades e sistemas de ensino. (SANDER, 1995, p. 46). Esse critério relaciona-se à consecução de um desempenho instrumental interno à organização educacional, de natureza pedagógica, medido em termos de capacidade administrativa para alcançar os objetivos e metas educacionais propostos, tendo, por conseguinte, uma dimensão pedagógica. “A administração será tanto mais eficaz quanto maior for o seu sucesso no alcance dos objetivos educacionais.” (SANDER, 1982, p. 19). A noção de efetividade supõe um compromisso real e verdadeiro com os objetivos sociais

e as demandas políticas da comunidade. Quanto maior o grau de participação solidária dos membros da comunidade, direta ou indiretamente comprometidos com a administração da educação, maior será sua efetividade e maior sua capacidade política para responder concreta e imediatamente às necessidades e aspirações sociais. (SANDER, 1995, p. 49).

Na educação, o critério de efetividade relaciona-se à consecução de um desempenho substantivo externo à organização educacional, de natureza política, visando atingir os objetivos mais amplos de desenvolvimento humano e qualidade de vida dos participantes do sistema educacional e da sociedade como um todo, tendo, assim, uma dimensão política. “A administração será tanto mais efetiva quanto maior for sua capacidade estratégica para atender às necessidades sociais e às demandas políticas da comunidade em que o sistema educacional está inserido.” (op.cit., p. 63).

Relevância é o critério de desempenho cultural medido em termos de importância, significação, pertinência e valor dos atos e fatos administrativos para a vida dos participantes do sistema educacional. Na educação, relevância relaciona-se à consecução de um desempenho substantivo interno à organização educacional, tendo, por isso, uma dimensão antropológica. “Uma administração educacional relevante avalia-se em termos dos significados e das conseqüências de sua atuação para a melhoria do desenvolvimento humano e da qualidade de vida na escola e na sociedade.” (SANDER, 1995, p. 50).

Entretanto, Marilena Chauí, apresenta duas concepções conflitantes que designam atualmente as instituições educativas e que determinam, por sua vez, a lógica subjacente à sua administração e à sua função social. A concepção de organização dada às instituições sociais, em particular às instituições educativas, tem uma lógica própria e está em consonância com o modelo econômico atual. De acordo com a autora, a diferença fundamental está em que:

a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos pólos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições, e sim vencer a competição com seus supostos iguais (CHAUÍ, 1999).

A passagem da idéia de instituição social educativa para a idéia de organização social prestadora de serviços não é por acaso. A forma atual do capitalismo se caracteriza pela

fragmentação de todas as esferas da vida social, partindo da fragmentação da produção, da dispersão espacial e temporal do trabalho, da desconstrução dos referenciais que balizavam a identidade de classe e as formas da luta de classes (CHAUÍ, 1999). A sociedade aparece como uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si. Sociedade e Natureza são reabsorvidas uma na outra e uma pela outra porque ambas deixaram de ser um princípio interno de estruturação e diferenciação das ações naturais e humanas para se tornarem, abstratamente, "meio ambiente"; e "meio ambiente" instável, fluido, permeado por um espaço e um tempo virtuais que nos afastam de qualquer densidade material.

Seguindo com o pensamento de Chauí (1999), a permanência de uma organização depende muito pouco de sua estrutura interna e muito mais de sua capacidade de adaptar-se a mudanças rápidas da superfície do "meio ambiente". A idéia de flexibilidade indica a capacidade adaptativa a mudanças contínuas e inesperadas. A organização pertence à ordem biológica da plasticidade do comportamento adaptativo. Neste sentido, a questão da autonomia nas organizações significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição, gestão de receitas e despesas.

A "qualidade" é definida como competência e excelência, cujo critério é o "atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social". É medida pela produtividade, orientada por três critérios: quanto produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz, opera uma inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade.

Apresentar e discutir o significado atual dos conceitos de eficiência, eficácia e qualidade, a partir da visão da administração de empresas e a incorporação desta ideologia também na administração pública, é importante para que possamos tecer com fio da história a compreensão do estado atual das "coisas", ou seja, do como e do porquê da necessidade de mudanças nas formas de gerenciamento das instituições públicas instituídas e é instituída por novos paradigmas.

De igual modo, este conjunto de elementos: eficiência, eficácia, efetividade, relevância e qualidade, apresentados anteriormente nos auxilia a fazer um paralelo com o Programa Gerenciando a Escola Eficaz, na medida em que reconhecemos nos pressupostos teóricos e conceituais do projeto de Educação da Bahia os indicadores de eficiência, eficácia e qualidade, assim como no relatório das atividades desenvolvidas ao final dos governos César Borges em e o Plano Estadual de Educação do governo Paulo Souto um alinhamento entre o que se pensou e o que se realizou com a educação, através da associação direta entre

escolarização e empregabilidade, em especial ao tratamento dado à gestão escolar a partir da lógica de gerenciamento eficiente e eficaz abordados até então.

Para exemplificar tal afirmação destacamos o Relatório de Atividades (BAHIA,2004)³, que apontou como desafio da gestão de governo vencer a pobreza, indicando que para desarmar seus mecanismos de reprodução, faz-se necessário elevar a escolaridade das faixas mais baixas da pirâmide social (BAHIA, 2004, p. 9). Neste sentido, segundo o relatório, este governo elegeu a educação como prioridade entre todas as políticas governamentais, por tratar-se do mais efetivo instrumento de inserção social. Afirma ainda, que o êxito do Programa Educar para Vencer é atestado por indicadores inquestionáveis, que apontam para a redução da repetência, da evasão escolar e do analfabetismo, assim como para o avanço na regularização do fluxo escolar e da melhoria da qualidade do ensino ministrado aos alunos da rede pública.

O Plano Estadual de Educação (2006) afirma que a elaboração de manuais contendo a descrição dos conceitos, instrumentos, procedimentos e rotinas, também denominados como Manuais de Gestão Escolar, foi com o intuito de que cada unidade escolar se desenvolvesse de acordo com suas necessidades, a fim de atender ao movimento gerencialista do setor público que orienta a organização de atividades, de forma a garantir controle, eficiência e competitividade máximos (BAHIA, 2006, p. 39).

Está clara a idéia de que a escola pode incorporar no seu funcionamento os princípios de uma empresa através da profissionalização e da padronização da gestão. Seguindo com esta lógica pode-se concluir que haverá responsabilização por resultados, seguindo a lógica empresarial de que dadas às condições para desenvolver-se, descentralizando recursos, a escola não pode ter perdas, mas somente ganhos, não podem ter prejuízos, e sim lucro.

³ Este relatório refere-se ao final do governo César Borges, 1998-2002.

4 O PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ

4.1 A PERSPECTIVA DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

Na perspectiva de Touraine (1994), houve uma inversão da perspectiva de democracia após o século XVIII. De acordo com este estudioso, primeiramente a democracia surge pela destruição de um antigo regime baseado na hereditariedade, no direito divino e nos privilégios, sendo definida pela soberania popular (ibid., p. 343). Entretanto, por questões de base econômica, influenciando a política e as relações de poder esta concepção de soberania popular foi substituída no século XIX na Europa pela concepção de um poder ao serviço dos interesses da classe mais numerosa, posteriormente denominada classe operária, também a idéia de nação foi substituída pela de povo. (op.cit., p. 343).

Enquanto que na Europa a democracia tornava-se representativa e que entre os pensadores clássicos e contemporâneos fizeram dela uma definição central da liberdade dos modernos, por muito tempo a política democrática associou no tema central do progresso a idéia de modernidade, no Brasil é no intervalo democrático de 1945 a 1964 que começa o processo de industrialização do país.

Anterior ao regime militar que se estendeu de 1964 a 1982, com os limites próprios dos condicionantes históricos da época do Brasil colônia até a independência do Brasil, além dos fatos que antecederam e sucederam a república envolvendo especificamente as questões econômicas do modelo agrário e questões políticas e de poder da época, a democracia no Brasil neste período ainda não apresentava marcos regulatórios para a educação do povo. Somente a partir dos anos 50, com a decisão de se industrializar o Brasil, à industrialização foi priorizada como o salto para a modernidade, e pela substituição de um padrão subordinado à dinâmica do setor agrário exportador, então a economia brasileira, a partir do quinquênio de 1956-1960, desenvolve a indústria pesada e expande o seu processo de industrialização.

É neste contexto que a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação surge em 1961, a LDB 4024/61, sob a égide desta legislação cabia especificamente a administração das escolas públicas desenvolver atividades administrativas e pedagógicas sob a tutela do órgão central a Secretaria Estadual de Educação.

Em 1982 com o retorno do Estado Democrático após o período de ditadura política e com a nova Constituição em 1988, o Brasil passa a adotar para a administração pública um modelo de gestão descentralizada pautada na democracia e na participação dos atores envolvidos em cada instituição pública dentre elas as escolas públicas, em tese a educação sairia da condição de tutelada para a condição de emancipação e autonomia. A partir do novo

marco regulatório educacional que é a Lei de Diretrizes e Bases- LDB 9394/96 e das diretrizes do Conselho Nacional de Educação- CNE, uma vez que cada Estado brasileiro é autônomo, os desafios próprios ao processo de democratização da educação, com a definição acerca das diretrizes para a gestão escolar em cada Estado em particular, fica sob a responsabilidade de cada Secretaria Estadual de Educação tanto ao que se refere a normalização, o amparo legal, bem como a definição de objetivos e metas em seus planos.

Desde o final da década de 80 até os dias atuais assistimos como estão acontecendo, no âmbito da Secretaria Estadual de Educação os investimentos para consolidarem a democracia na educação, considerando um dos seus aspectos que é pela abertura dos espaços de comunicação. O acesso às informações oficiais está cada vez mais disponível uma vez que com o advento das novas tecnologias da comunicação e da informação exige-se cada vez mais transparência.

Uma dimensão da democratização da educação foi à descentralização dos recursos financeiros das esferas federal estadual, a escola passam a receber diretamente parte dos recursos necessários, para administrá-lo, para tanto é necessário a existência dos conselhos e/ou colegiados escolares como órgãos normativos, fiscalizadores e deliberativo da autonomia financeira conferida.

Outra dimensão da democratização da educação é a de que cabe às escolas definirem o seu projeto político-pedagógico, este no entanto, deverá atender as características sociais, culturais e cognitivas dos educandos e suas necessidades.

No intuito de compreender a aplicação da LDB 9394/96, em especial o art. 14, que trata da definição de normas da gestão democrática do ensino público, na Bahia, através do modelo de organização e administração escolar, buscou-se estudar as diretrizes apresentadas no documento Gerenciando a Escola Eficaz. A partir da experiência do gestor escolar na direção da escola, fez-se uma avaliação no intuito de saber se a gestão democrática, conforme pressupõe a LDB 9.394/96, foi efetivada nas escolas, se houve efetiva repercussão deste modelo sobre a forma de organização e aperfeiçoamento da gestão escolar em relação ao modelo anterior, e se houve alterações nas atividades do ensino e da aprendizagem.

A construção de uma escola democrática além de um imperativo legal a partir de 1988 não pode ser pensada sem a participação ativa dos professores e alunos, mas tal realização pressupõe a participação democrática de outros setores e o exercício da cidadania crítica de outros atores.

Cabe destacar que, na Bahia, o Colegiado Escolar, órgão consultivo e deliberativo de gestão, implantado no Estado através da Lei Estadual 6.981/96, que dispõe sobre a criação do

Colegiado Escolar nas escolas públicas, dava início à política de democratização da gestão escolar antes mesmo da promulgação da nova LDB, que só iria ocorrer em dezembro do mesmo ano.

Com o Projeto de Fortalecimento da Gestão e Autonomia Escolar (PFGAE), política pública educacional, integrante do Projeto Educar para Vencer, da Secretaria de Educação da Bahia, implantado entre o período de 2000 a 2006, dava-se origem ao programa de capacitação de gestores escolares da rede pública de educação da Bahia denominado Gerenciando a Escola Eficaz.

O referido Programa elaborado em forma de manual contendo quatro volumes é composto basicamente por duas partes: um volume contendo os conceitos e rotinas, e três volumes contendo os instrumentos. Consta no manual referente aos conceitos e rotinas que o modelo propunha promover uma metamorfose envolvendo as formas de funcionamento das secretarias de educação (estadual e pelos municípios que também adotaram o programa) e as formas de operar e supervisionar as escolas priorizando e concentrando o foco de atuação na qualidade da educação.

Recorrendo a Ivo (2001) o termo metamorfose aplicado ao contexto democrático, inspirado em Castel (1995), implica perceber a democracia como um processo histórico conflitivo no qual os agentes sociais constroem e reconstroem suas possibilidades de projeto futuro (op.cit., p. 15). Ainda recorrendo a Ivo (2001) sendo a metamorfose a permanência da substancia, mas com mudanças nos atributos pelo abalo das certezas, e neste sentido, considerando o momento do retorno democrático do Estado brasileiro entende-se que a adoção do programa como possibilidade de promoção de uma metamorfose da qualidade da educação, teria como substancia que permanece a possibilidade aproximar os sujeitos sociais da educação no sentido de construção do projeto de educação e de escola democráticos com qualidade e como atributos distintos implantar um modelo de gestão mais eficiente eficaz.

No intuito de alcançar tais objetivos foram apresentados os seguintes instrumentos de gestão: Painel de Bordo, Regimento Escolar, PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola, Plano de Trabalho do Servidor, Proposta Pedagógica, O Desafio da Capacitação, Segurança Patrimonial e Pessoal, Acompanhamento dos Egressos, Reuniões Eficazes e Recursos Financeiros nas Escolas.

Dentre os instrumentos, há um destaque para o PDE por tratar-se de um processo gerencial de planejamentos estratégicos cuja metodologia foi proposta pelo Ministério da Educação por meio do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA). Segundo informações oficiais da SEC, este instrumento visa a modernização da gestão e ao

fortalecimento da autonomia da escola, mediante a adoção do modelo de planejamento estratégico, que se apóia na racionalização da eficiência administrativa. (BAHIA, 2006, p. 41).

A relevância deste instrumento é destacada pelo fato de que é por meio dele que a escola recebe os recursos que serão administrados internamente pelo Colegiado Escolar, órgão que tem a competência de verificar a pertinência das metas, o investimento financeiro previsto e prioridades estabelecidas. Ainda segundo informações oficiais, a destinação de recursos diretos as escolas e geridas pelas unidades executoras, os Caixas Escolares, é assegurada a autonomia quanto a dimensão financeira das escolas. (BAHIA, 2006).

O que se pretende com os programas e projetos voltados para gestão educacional das escolas públicas é implantar uma nova cultura que se diz ancoradas em estratégias de descentralização e autonomia, ou adotar o *modus operandi* do setor privado, que na visão da secretaria de educação significa profissionalizar a gestão como exercício de autonomia num dado território de governabilidade. (Bahia, 2006, p. 49).

Para análise do Programa Gerenciando a Escola Eficaz, após seis anos de implantação, recorreu-se às fontes primárias de informações, quais sejam: documentos oficiais PPA, Relatório de atividades, publicação de artigos em revistas da própria Secretaria de Educação. Os dados obtidos têm o objetivo de avaliar a proposta técnica do programa. Neste sentido foram analisados ainda o relatório de avaliação da primeira fase do programa, assim como os próprios manuais de gerenciamento escolar. Recorreu-se ainda a pesquisa de campo, através da aplicação de um questionário a vinte gestores das escolas de Salvador, a composição da amostra foi feita de modo aleatório.

A escolha aleatória trouxe para o grupo gestores em estágios diferentes de experiência. Alguns gestores tinham experiência de gestão escolar anterior à implementação do Programa, outros assumiram a gestão desde o início do Programa até o final. Outros assumiram a gestão escolar após a implantação e, portanto, com menor tempo de experiência.

Nota-se na amostra que a maioria dos integrantes é do sexo feminino, sendo três gestores do sexo masculino.

No tocante ao modelo adotado na Bahia sobre a democratização da gestão escolar pela participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, observa-se, na opinião dos gestores, se este foi um modelo democrático de gestão. Destacamos a opinião de um dos participantes da pesquisa, a saber,

Fiquei desde o início do Programa até junho de 2006 como diretora do Colégio Estadual Henriqueta Martins Catharino. Assumi o compromisso de operar e supervisionar a escola priorizando e concentrando o foco de atuação na qualidade. Vale ressaltar que neste período aconteceu a estruturação do Gremio Estudantil, Colegiado Escolar, Projetos para os jovens do Henriqueta participarem na música, na dança, no teatro e no esporte. A escola deixou de ser um lugar de ensino, e sim um clube de diversão, era como os professores diziam. Procurava envolver a todos, com a construção do Regimento Escolar, Proposta Pedagógica, porém os mais envolvidos eram os próprios alunos. A sala da direção passou a ser um lugar muito democrático, ouvia muitos os alunos, por isso fui denunciada mais uma vez.

A democracia na gestão é apresentada pelo envolvimento dos alunos na construção das diretrizes escolares, assim como a sala da direção ter se tornado um espaço aberto para ouvir os alunos. Percebe-se a intenção de construir uma cultura escolar mais horizontal e menos verticalizada. Entretanto, esta cultura escolar democrática como projeto de organização da sociedade não será estabelecida sem conflitos e lutas ideológicas, entre dirigentes e dirigidos. Neste sentido, a adoção de uma perspectiva de que na escola somos todos gestores, conforme explicita Brito (1991), nada mais é do que a adoção neo-tayloriana que acentua os fenômenos de integração e adota máximas gestionárias em voga em manuais e trabalhos de divulgação sobre gestão de empresas.

A democratização das escolas públicas torna-se cada vez mais complexa e difícil, especialmente, quando os processos de participação nas decisões não só deixaram de ser apresentados como política e socialmente relevantes, mas passaram a ser representados como instrumentos para a gestão mais moderna eficaz e eficiente. A participação como técnica de gestão (LIMA, 2003, p.132).

A partir de critérios técnicos e de melhor desempenho, dicotomizam política e administração, educação e democracia, pedagogia e cidadania democrática, através do recurso a narrativas racionalizadoras de inspiração neo-tayloriana (LIMA, 2002, p. 18).

Aprende-se democracia pela prática da participação, democracia participativa, necessariamente social e cultural, que supõe a existência de condições estruturais democratizantes. Neste sentido, rejeita-se a prática instrumental como meio democrático de participação. Sem uma real participação da comunidade, dos pais e de representantes de movimentos sociais e populares na vida da escola; sem a participação e a voz dos educadores; sem poder de decisão as escolas não poderão contribuir para a criação e revitalização da esfera pública democrática. Sendo o conflito atribuído como a dificuldade de comunicação e desentendimentos interpessoais, e não a posições e interesses divergentes e a assimetrias de poder (LIMA, 2003, p.133), reforça-se a compreensão de que a participação na gestão torna-

se mais um instrumento que está a serviço da lógica gerencialista. Conforme exemplificado a seguir:

As formas de organização puderam nortear o dirigente que com sua experiência colocou em prática de uma maneira democrática e participativa as rotinas de trabalho administrativa e pedagógica. (LIMA, 2003, p.133).

Percebe-se certo distanciamento nas respostas por alguns gestores com relação à democratização da gestão escolar como espaço de participação da sociedade, a análise do modelo adotado é restrita ao desempenho do gestor em praticar os preceitos determinados no documento de gestão eficaz implantado nas escolas. Assim transfere-se para a ação do gestor uma “maneira democrática e participativa”, sem demonstrar o entendimento de como dialogam este modelo implantado pela SEC, deste processo que se diz democrático, com a escola e a participação social como um todo.

4.2 O MODUS OPERANDI DA GESTÃO ESCOLAR

As relações escola e sociedade abrem um questionamento acerca do papel social da educação. Busca-se compreender o papel das instituições formais de ensino, bem como a responsabilidade destas instituições no modo de educar a sociedade, na construção de um projeto universal de sociedade, uma vez que os problemas sociais particulares se agravam-se cada vez mais e os jovens são confrontados com novos desafios e responsabilidades. O pensamento humanista das décadas de 60 e 70 parece perder sua força inicial e a educação como instância da sociedade também sofre impactos.

A noção de excelência foi um tema monopolizador nas últimas décadas na sociedade. Cabe saber quais as implicações desta ideologia nas relações escola e sociedade, quais os paradigmas que estão influenciando a educação, em especial a educação pública na Bahia, quais as escolhas dos sistemas públicos de ensino que nortearam as práticas educativas e a gestão escolar em particular.

O Programa Gerenciando a Escola Eficaz, necessariamente reflete um paradigma educativo para a sociedade e esta relação não está descolada da ideologia que está em voga na própria sociedade. A natureza dos laços que unem educação e sociedade e que embasaram a implementação deste programa sem dúvida pauta-se em um modelo industrial de sociedade. De acordo com Afonso (2005) a implicação dos pressupostos de um modelo capitalista de

sociedade está explícito nos pressupostos das teorias do consenso de que a educação segue o movimento natural em direção ao desenvolvimento e acima das lutas sociais

Desta forma, as instituições educativas na Bahia foram condicionadas a exercerem seu papel social, formando os sujeitos sociais a partir desta racionalidade, pelo paradigma do consenso, estejam estas instituições em zonas urbanas ou rurais, em grandes ou pequenas cidades, industrializadas ou agrícolas longe dos pressupostos das teorias do conflito que chamam a tenção para o lugar de dominação/subordinação ocupado num determinado momento por cada país no sistema capitalista mundial (Afonso, 2005; p. 64). Neste sentido, existem orientações educacionais bem definidas e logo incorporada aos discursos dos gestores:

As propostas para o gerenciamento de uma escola eficaz foram baseadas e embasadas na lei 9394/96 que elencou inúmeras formas de seguir esses passos que, de uma a maneira simples, sem magias, segredos ou mistérios, faziam com que toda a escola pudesse se tornar eficaz. A função primordial da escola é ensinar, se os alunos não aprendem a escola não é boa, em outras palavras: a escola só é boa se os alunos aprendem. No que tange a repercussão destas propostas, podemos considerar que houve um empenho dos diretores certificados para desenvolverem na sua unidade escolar, o que de fato fosse o melhor e mais eficaz para a aprendizagem do seu maior cliente que é o “aluno”.

Nota-se no discurso deste gestor a incorporação dos pressupostos teóricos e conceituais do Programa, ao considerar o aluno como um o cliente. Neste particular, pode-se afirmar que no modelo gerencialista adotado houve adesão por parte de alguns gestores e não por outros.

Ainda com relação ao modelo adotado, outro gestor afirma que houve um norte nas ações administrativas. Porém, as ações colegiadas, ou os conselhos escolares como órgãos responsáveis pela gestão democrática, não foram instituídos na prática. Ainda segundo a opinião deste gestor: “as pessoas tem medo do comprometimento”. Este relato nos provoca a interrogação sobre a democracia, se de fato há um estranhamento das pessoas envolvidas em uma unidade escolar para a participação democrática, ou será que é uma forma de reagir a um modelo de gestão decretado de fora para dentro da unidade escolar. De acordo com outro gestor:

Penso que em sua essência o projeto norteia a atuação da administração escolar, com vistas ao alcance de resultados positivo. Porém, na prática, o quantitativo de ações a serem administradas no dia a dia da unidade escolar impediu que muitos dos princípios defendidos no documento não fossem vivenciados, pela dificuldade de gerir

uma ação colegiada em um universo cujas pessoas ainda têm medo do comprometimento que obrigue necessariamente maior envolvimento com o trabalho educativo.

Para outros dois gestores o impacto foi mínimo, como podemos comparar nas análises que seguem:

A repercussão destas propostas foi sutil na administração escolar e não atingiu o ensino e a aprendizagem.

A meu ver, tanto o impacto quanto a utilização dos instrumentos foram mínimos. Fora a resistência a mudanças, a padronização dos procedimentos, não levando em contas as especificidades de cada Unidade Escolar, o projeto careceu de um acompanhamento eficaz e das devidas correções.

É interessante notar a diversidade de percepções quanto à repercussão do modelo do programa. Chama atenção o depoimento de uma gestora ao afirmar acerca da diversidade de formação dos gestores. Nem todos são licenciados, alguns são bacharéis. A sua formação inicial não é de professor, o que significa um distanciamento da formação com a prática da gestão escolar. Entre os gestores licenciados, há um consenso quanto a utilidade do programa como norteador das ações administrativas. Conforme explicitado a seguir:

Diante da diversidade da formação acadêmica dos gestores, o objetivo seria padronizar as rotinas da administração escolar. A idéia era que a equipe gestora seria capacitada para administrar a escola. Houve aperfeiçoamento da gestão, pois havia um plano diário, semanal, mensal, bimestral e anual a ser seguido embora não trouxesse um embasamento teórico da administração em si, então houve a necessidade de pesquisar mais sobre administração em geral e escolar.

Este ponto de vista também foi compartilhado pela então secretária de educação prof^a Anaci Paim. Em entrevista realizada em julho de 2005, esta revelou que o objetivo de padronizar um modelo de gestão tinha sentido na medida em que:

É preciso dar unidade à forma de gerir as escolas estaduais, dar um norte para os professores que assumiram a gestão escolar, garantir uma unidade no modo de gestão.

Diante de realidades diversas, quanto ao público atendido em cada escola, situada em cada bairro, cada cidade com suas peculiaridades, classes sociais diversas, professores com graus de formação e experiências, comunidade diferentes, questiona-se a validade da padronização de procedimentos de gestão escolar, ainda que de escolas públicas pertencentes ao mesmo estado.

Entende-se que o modelo de gestão adotado como possibilidade de democratização da gestão não apresenta indicadores do alcance deste objetivo, embora percebamos nos depoimentos a importante incursão deste modelo como um norteador das práticas de gestão escolar, especialmente daqueles gestores com pouca ou nenhuma prática no exercício do cargo.

Entretanto, mesmo para o gestor escolar que já se encontrava no exercício da profissão há treze anos quando o Programa foi implantado na rede, o objetivo do documento Gerenciando a Escola Eficaz assume o compromisso com a profunda transformação necessária – metamorfose – envolvendo as formas de funcionamento da Secretaria de Educação e as formas de operar e supervisionar as escolas priorizando e concentrando o foco de atuação na qualidade da educação. Observou-se que:

Infelizmente a intenção de priorizar a qualidade de ensino era apenas “intenção”, pois na prática a falta de pessoal qualificado, de acompanhamento e avaliação com efetiva aplicação dos resultados obtidos nas pesquisas, as dificuldades na manutenção dos projetos educativos, é, ainda hoje, o maior entrave para que essa transformação aconteça com sucesso.

A escola é uma instituição social que reflete as contradições sociais, a luta de classes, a cultura, a política, a sociedade. A implantação de conceitos e instrumentos para o gerenciamento desta organização educativa, que não é empresarial, de modo padronizado, conflitua com a ontogênese do ser social, de acordo com Lukács (apud, FRIGOTTO 2005). Quanto à questão da prática social, procura-se compreender que, no âmbito das relações sociais e das práticas humanas, é a educação uma esfera de formação humana. Tal esfera também é política e se constitui como campo de luta ideológica. Ainda sobre esta questão política da educação em geral e da administração escolar em particular, nos indica Lima (2003) que:

A organização e a administração escolares surgem progressivamente despolitizada e desideologizadas, naturalizadas enquanto instrumentos técnicos racionais, (auto) justificadas e legitimadas na base dos imperativos de modernização e de reforma educativa. As exigências de modernização e as pressões econômicas e de mercado são intencionalmente desarticuladas dos contextos políticos e sociais concretos e dos enquadramentos institucionais precisos; a eficácia impõe-se de forma independente dos contextos organizacionais e institucionais, a “empresarialização” da educação influenciando a consecução de opções políticas e sociais que são apresentadas como determinismos macroeconômicos à escala européia ou mundial (LIMA, 2003, p. 125)

O modelo de gestão apresentou instrumentos que deveriam ser utilizados como organizadores do trabalho de gestão escolar a ser desenvolvido. Instrumentos apresentados: Painel de Bordo, Regimento Escolar, PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola, Plano de Trabalho do Servidor, Proposta Pedagógica, O Desafio da Capacitação, Segurança Patrimonial e Pessoal, Acompanhamento dos Egressos, Reuniões Eficazes e Recursos Financeiros nas Escolas. Recorrendo aos gestores buscou-se saber se estes tornaram a administração mais eficaz com resultados efetivos.

Sim, o regimento escolar, a proposta pedagógica, o PDE, a liberação dos recursos para o PDE, a descentralização dos recursos financeiros do FAED e da merenda escolar, bem como a capacitação dos gestores contribuíram para a eficácia das escolas.

Outro gestor confirma que além do instrumento de gestão estratégica, o PDE, fez uso de outros instrumentos que lhe orientou e atribui aos mesmos a mudança para melhor na gestão escolar.

Alguns instrumentos como : Regimento Escolar, PDE_ Plano de Desenvolvimento da Escola, Proposta Pedagógica, Capacitação, Reuniões Eficazes e Recursos Financeiros nas Escolas. Fazíamos reuniões de pais com uma participação efetiva, reuniões com palestras e orientações para os pais quanto a educação dos filhos, os recursos financeiros eram especiais para esta escola, recebia dinheiro para tudo com o PDE. Conseguir muito capacitando funcionários na própria escola , quando a capacitação era para professores, as coisas não andavam bem, pois os mesmos não compareciam. Mas posso dizer que tive resultados efetivos, muita coisa mudou para melhor.

Outro gestor afirma que anterior ao modelo de gestão implantado nas escolas a partir de 2000, já existiam instrumentos com nomes diferentes, aplicados por dirigentes escolares mais antigos que elaboraram seu modelo particular de gestão.

Sim, muitos desses instrumentos já eram aplicados, porém com outros nomes ou sem nome, utilizando a experiência e pratica de alguns dirigentes mais antigos.

Por fim mais dois gestores compartilham suas idéias a respeito dos instrumentos. Um indicando que, apesar dos instrumentos estarem nas escolas, a forte hierarquia estabelecida entre o órgão central e a unidade escolar reduzia a autonomia do gestor e o segundo depoimento chega a afirmar que este modelo foi mais uma experiência de insucesso na educação.

Cada instrumento para ser posto em prática dependia do órgão central – SEC, cada escola é um universo, o nível de exigência em cada escola é diferente. Esta hierarquização com o órgão central faz com que não haja autonomia. Diminuiu a burocracia e o tempo para atender a necessidade com a descentralização dos recursos financeiros na escola, mas estes já são determinados como gastar. No geral faço uma avaliação positiva dos instrumentos. Destacando que os instrumentos acompanhamento de egressos e segurança patrimonial não são utilizados.

(...) Hoje, o vejo como mais uma proposta de governo que ficou no esquecimento e sua aplicabilidade na lembrança de poucos que ainda sobrevivem. Mais uma vez o recurso Público não teve a sua função esperada e a Educação foi palco das ditas experiências inovadoras. Isso consolida a idéia de um país das experiências do insucesso.

Dos vários instrumentos propostos e utilizados no modelo de gerenciamento da escola, é apresentado também o PDE, que é um planejamento estratégico, através do qual se formulam as ações de como serão gastos os recursos públicos provenientes do financiamento do Banco Mundial. O PDE Bahia, especificamente, bem como o recurso federal, proveniente do FUNDESCOLA, e o recurso proveniente do projeto Alvorada, composto de 70% de recurso federal e 30% de recurso estadual, direcionados diretamente às escolas, tem o valor da verba definida pelo porte da escola, ou seja, de acordo com o número de alunos matriculados, e necessita de controle dos gastos através do Colegiado Escolar.

Alguns dos instrumentos apresentados já faziam parte da rotina da instituição, a exemplo do regimento escolar, a proposta pedagógica instituída pela LDB 9394/96. Já o Painel de Bordo, Plano de Trabalho do Servidor, O Desafio da Capacitação, Segurança Patrimonial e Pessoal, Acompanhamento dos Egressos, Reuniões Eficazes, bem como os conceitos subjacentes para aplicação dos instrumentos, tais como: escolas eficazes, aprendizagem colaborativa, mobilizando recursos estratégicos, liderança institucional, entre outros, são tecnologias apresentadas pela consultoria JM Associados/João Batista Araújo e Oliveira. Esta foi contratada para a elaboração, desenvolvimento e aplicação do modelo de gestão contido no Programa Gerenciando a Escola Eficaz nas escolas públicas estaduais de ensinos fundamental e médio.

Há, portanto, uma diferença entre os discursos quanto à compreensão da utilização dos instrumentos de gestão apresentado pelo Programa, para alguns gestores os instrumentos por si é condição necessária e suficiente para a gestão escolar, para outros os instrumentos pouco ou nada alteram a complexidade da estrutura e do funcionamento da gestão escolar. Sabe-se que múltiplas dimensões, estão envolvidas ao tempo em que precisam relacionarem-se na participação coletiva dos atores envolvidos na gestão de uma determinada escola

transcendendo as dimensões da eficiência e eficácia para logo incluir as dimensões da efetividade e relevância sociais.

4.3 INDICADORES E CRITÉRIOS PARA O ENSINO/APRENDIZAGEM

Universalizar o ensino é democratizar um direito inalienável do cidadão que é o direito ao acesso e permanência a educação pública formal de qualidade. Entretanto, o que assistimos no Brasil, de modo geral, e na Bahia em particular, é que além de universalização, há uma desqualificação da educação. A educação para todos, dada as condições em que a educação pública vem acontecendo, em especial, sobretudo, em relação ao critério de financiamento da educação, sendo este estatístico, com a medição da quantidade de alunos matriculados. A escola recebe recurso financeiro por aluno, logo, quanto mais aluno, mais dinheiro. Caiu no dito popular da educação: “com o FUNDEB, todo mundo vira moeda”. Fica evidente a contradição entre educação e educação de qualidade para todos, vez que educação para todos é quantidade. Cada escola recebe pela quantidade de matriculados.

Com este projeto de sociedade refletido nos discursos e nos documentos oficiais, que fazem apelo a excelência, a eficiência, a eficácia, a competitividade bem como outros aspectos da racionalidade econômica refletido pelas instituições públicas de ensino, qual seja: atender ao maior número de pessoas, de forma eficiente e eficaz, os conteúdos, as metas, os objetivos da ação educativa ganham consistência e legitimidade e refletem uma qualidade na educação em consonância com o projeto pelo qual ela referencia. Seguindo com esta lógica, cabe questionar o que é ensino/aprendizagem neste modelo de escola.

Neste particular, segundo a entrevista realizada com a ex secretária Anaci Paim, o programa de gerenciamento tinha dentre as metas: melhoria da qualidade da educação pública, através da elevação da aprendizagem dos alunos a fim de superar os indicadores das avaliações externas realizadas com os alunos da rede que demonstravam que a aprendizagem, especialmente de língua portuguesa e matemática encontrava-se abaixo da média.

Neste sentido, a publicação do *ranking* dos estados brasileiros e dos seus desempenhos nas avaliações externas tem fomentado o aparecimento de relatórios propondo reformas na educação justificadas pelo baixo desempenho escolar que desencadeiam uma série de condicionantes econômicos para o progresso individual e social, tem levado a opinião pública

a aceitar que a causa principal da deterioração das condições econômicas e sociais é consequência da crise na educação, passando a imputar essa responsabilidade as instituições educativas (AFONSO, 2005, p. 86). Diante de tal fato, avaliação aparece como pré-requisito e justificativas para seja possível a implementação de mecanismos mais sofisticados de controle da educação em geral, e do ensino/aprendizagem em particular por meio da gestão escolar com objetivos claros e bem definidos.

Diante desta realidade, a retórica dos indicadores do ensino e aprendizagem e da necessidade de ampliar a *performance* dos sistemas públicos de ensino no Brasil tem incluído conceitos como democratização, elevação da escolaridade, atendimento universal, não retenção do aluno na série, aceleração da escolaridade, regularização do fluxo escolar, promoção automática, avaliações externas e desempenho na “média” ou acima da “média”.

Tendo em vista que as mudanças discursivas na política brasileira, em especial a política educativa, abrem caminhos para que novas ideologias e que justificativas sejam empregadas, a escola de qualidade poderia ser entendida como aquela em que seus alunos apresentam resultados acima da média a partir de referenciais externos, pois, desta forma, os índices de eficiência e eficácia da educação atenderiam ao projeto social que se pretende construir.

No entanto, é importante destacar que alguns argumentos utilizados para a manutenção de tais indicadores, como medidas para o desempenho do ensino e aprendizagem nas escolas públicas, parecem estar articulados com as políticas neoliberais. A exemplo de alguns autores (FREITAS, 2002; BAHIA, 2002), afirma-se que o objetivo desta retórica está mais relacionado a universalizar o acesso. Entretanto faz-se necessário não elevar os índices de reprovação, de sorte que este indicador compromete a qualidade. Logo, há uma preocupação com a redução das taxas de reprovação do que com a melhoria da qualidade do ensino. Nesta incursão percebe-se que embora não explicitamente, são discursos alinhados às recomendações das agências internacionais. Para o então ministro Paulo Renato, em 2001,

O país conseguiu antecipar e superar a meta estabelecida pelo Plano Decenal de Educação para Todos, que previa elevar para, no mínimo, 94% a cobertura da população em idade escolar, até 2003. Estamos com 97% das crianças na escola. A década de 90 foi um marco. A discussão sobre a educação está hoje centrada na qualidade, o que é um importante avanço. (SOUZA, 2001)

Há décadas, os educadores que lutam, simultaneamente, por *acesso a uma educação de qualidade*, a questão do acesso sempre esteve associada à questão da qualidade. De fato, a

questão do acesso perde sentido sem a questão da qualidade. Não são dois momentos, mas sim um único e mesmo movimento.

Somente na década de 1990, quando a ausência de uma "determinada qualidade" começou a incomodar as perspectivas de crescimento das taxas de acumulação de riquezas, não somente como preparação para o trabalho, mas como forma de reduzir custos sociais e como forma de ampliação do controle político-ideológico, a questão da "qualidade" foi pautada pelos empresários e, conseqüentemente, pelos governos. A noção de qualidade, a que se refere o ministro está associada à medição de habilidades descoladas da qualidade de vida, presa na lógica do custo/benefício. As dificuldades para a melhoria da qualidade na escola advêm da própria concepção de escola que se tem e de como se concebe a possibilidade de aumentar essa qualidade atualmente: por adição de controle sobre a escola (especialistas supervisionando professores, controle do currículo, avaliação interna e externa) e por adição de tecnologia (treinamento, equipamentos, infra-estrutura etc.). Esta é a forma mais "avançada" pela qual o capitalismo consegue imaginar a "escola de qualidade". Ela é herdeira de como o capitalismo concebe a melhoria nas outras instituições sociais, em especial nas empresas.

Para Afonso (2005) o interesse demonstrado pela avaliação, sobretudo por parte dos governos neoliberais começou a ser traduzido pela expressão "Estado Avaliador", em sentido amplo esta expressão implicaria a decisão do Estado em trabalhar com uma lógica competitiva de mercado pela importação para o domínio público da lógica de adotada pelo modelo de gestão privada e pela lógica por resultados.

Quanto à repercussão do modelo de gestão adotado, Gerenciando a Escola Eficaz, na avaliação dos gestores sobre a atividade do ensino e da aprendizagem, houve certo consenso nas respostas, no sentido de que não houve repercussão, embora com justificativas diferentes, para este gestor o problema está na falta de compromisso do professor, a saber:

Muito embora as propostas apresentadas no documento Gerenciando a Escola Eficaz sejam importantes e eficientes, não posso afirmar que tenha havido efetivamente repercussão na sua implementação. Não por falta de vontade da maioria dos dirigentes escolares, mas, por conta da ausência de compromisso de alguns responsáveis principais pela aprendizagem, visto que o professor não se preocupa com os resultados dos alunos, sendo estes os únicos prejudicados do processo. Todavia, não poderia deixar de comentar que as leis são muito flexíveis, protecionistas e pouco contribuem para solucionar a questão aqui focada.

Um outro gestor interpreta que o problema está no fato de que os atores envolvidos não se sentiram parte do processo, além da questão apontada com relação ao tempo para que as mudanças ocorram que, no seu ponto de vista, há lentidão.

Qualquer proposta a ser implementada só será possível se os atores integrantes do processo se sentirem parte dele. Com o Gerenciando a Escola Eficaz não foi diferente, o que tornou a efetivação das propostas lenta e para muitos penosa.(...) Nas questões pedagógicas pude sentir mais resistência e com resultados muito mais lentos, o que é natural se tratando do processo ensino aprendizagem.

Percebe-se nas avaliações feitas que não houve repercussão nas atividades do ensino e da aprendizagem. Há uma intenção de culpabilidade, atribuindo aos professores/atores o suposto fracasso do objetivo.

Por certo que a implementação deste modelo, cuja estratégia era dar “um salto de qualidade” na educação baiana, no que diz respeito à universalidade do atendimento, ao aumento das matrículas e aprovação escolar, como indicadores de ensino e aprendizagem, sem dúvida fora alcançada. Esta confirmação está comprovada através do censo realizado pela SEC (ver quadro 1) que comprova a elevação da matrícula no período de 1999 a 2006 inclusive com elevação das taxas de aprovação durante o período. Entretanto, a verdadeira democracia na educação precisa estar vinculada à participação política. A noção de educação, atrelada à política, conforme concebida por Paulo Freire, propõe dar voz aos sujeitos, ouvi-los e apontar possibilidades de mudanças em meio à ideologia dominante em especial a ideologia da eficiência e eficácia. Sem dúvida estas estratégias de gestão da educação se prestavam a enquadrar e controlar todos os comportamentos, atitudes, hábitos e discursos das classes envolvidas na educação baiana como contrário à possibilidade de construção coletiva local do modelo de gestão democrático do espaço educativo público e construção social de políticas públicas para a educação local.

4.4 LIMITES E COMPROMETIMENTOS DO PROGRAMA GERENCIANDO A ESCOLA EFICAZ

A democratização política do país, a universalização do ensino e a descentralização dos recursos financeiros para a educação da esfera federal para os estados e municípios impõem uma “nova ordem”. A utilização do termo "nova ordem" mundial para designar o cenário sociopolítico e econômico contemporâneo está intimamente relacionada às grandes mudanças que estão sendo desencadeados no mundo ao longo das últimas décadas e que

ganharam corpo principalmente nos anos 90, à nova ordem mundial e suas implicações para as políticas públicas e sociais (BARONE, 1998). Um conjunto de situações "novas" estariam a exigir "novas" ações e políticas e até mesmo um "novo olhar" sobre o mundo. A internacionalização, mundialização e globalização dos mercados econômicos, a tendência de redefinição do papel do Estado e as decorrências das transformações tecnológicas e organizacionais estão na base do quadro, produzindo diferentes impactos no campo das políticas sociais e públicas em geral e da educação em particular.

Neste sentido, é importante não perder de vista que as mudanças que vem ocorrendo na educação, em especial no modo de gestão das escolas públicas, de modo mais amplo com o contexto nacional e internacional são influenciados pela economia, em particular o modelo capitalista neoliberal. Diante de tal fato, o Art. 206 da CF, acerca da gestão democrática ainda é um grande desafio, no sentido de que haja espaços nas unidades escolares para a livre organização dos segmentos da comunidade escolar: participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios em órgãos colegiados; transparência dos mecanismos administrativos, financeiros e pedagógicos; valorização dos profissionais da educação, eficiência no uso de recursos; atenção às prioridades do local, da região, do país; democratização da informação; intercâmbio e cooperação institucionais e respeito à identidade e às características própria de cada instituição.

A tendência de que a gestão da escola pública era um fator que influenciava na qualidade do ensino – aprendizagem traz como objetivo para o Programa Gerenciando a Escola Eficaz promover a formação inicial e continuada dos gestores escolares no intuito de que, a partir de mecanismos de sistematização da gestão, controle, acompanhamento com a participação dos órgãos colegiados, fosse possível atender a dois imperativos: elevar a qualidade da educação pública e democratizar a gestão atendendo ao contexto nacional e a LDBEN 9.394/96.

A partir destas considerações, interessa-nos saber as implicações do programa Gerenciando a Escola Eficaz. E para isso, tomaremos a categoria de prática social em Marx, que tem uma formulação mais precisa na ontologia do ser social de Lukács.

Considerando sua meta, o homem em particular transforma seu ser social, e o resultado da sua prática social põe em movimento novos fatos sociais, transformando a objetividade que lhe apresenta em novas necessidades, novas possibilidades de liberdade, novas relações entre ele e o mundo. Como em Marx, dada a não-identidade entre sujeito e objeto, o ser humano realiza, por um lado, suas dimensões singular e genérica e, por outro,

sua relação com a totalidade social. A prática social que de fato forma o ser humano e modifica as relações sociais caracteriza-se pela realização das metas derivadas da sua existência; ocorrem transformações na consciência do ser humano que realizou a prática, bem como no contexto social onde ele está inserido, no plano da objetividade social. (SILVA JUNIOR, 2002, p. 126).

Se tal não ocorre, dão-se tão somente ligeiras mudanças no plano cognitivo, sem que as necessidades existenciais fiquem satisfeitas e, tampouco, a experimentação da liberdade e das dimensões humanas singular e genérica. Ao pensarmos em programas prontos como modelo de gerenciamento eficaz de escolas pode-se afirmar que o alcance de tais programas será sempre o de se aproximar da realidade social no que ela tem de aparente para colocarem-se objetivos também neste plano, isto é, o da aparência. Assim, também as escolhas das metas e de meios para alcançá-los dar-se-ão no horizonte de possibilidades do mundo objetivo dessa mesma aparência, fazendo com que o indivíduo atue no mesmo âmbito. Isso implica sempre sua adaptação e instrumentalização para o enfrentamento de problemas nesse plano da objetividade social.

Diante desta realidade, concordamos com Paro no sentido de reconhecer que a educação enquanto apropriação da cultura tem a ver com a concepção de homem que constrói sua especificidade e se constrói como ser histórico à medida que transcende o mundo natural. (PARO, 2005, p.60). Como nos indica Paro, a educação possibilita ao homem ultrapassar o nível da necessidade para transitar no mundo da liberdade. Esta é construída pelo homem à medida que constrói sua própria humanidade. Neste sentido, quando se fala em educação para a formação do cidadão um pressuposto que deve estar por trás é o de que, como condição para elevar-se a um nível humano de liberdade, diferenciando-se da mera necessidade natural, o indivíduo precisa atualizar-se historicamente pela apropriação do saber alcançado historicamente pela sociedade da qual faz parte (PARO, 2005, p. 61).

Tendo em vista que é a escola um *locus* de aprendizagem e tendo em vista ainda que a escola pública presta um serviço do qual tem direito toda uma população já que esta população a mantém, a questão da participação na gestão das escolas e das escolas públicas particularmente, pela população usuária, reflete aquilo que afirma Bobbio 1989, (apud PARO, 2005, p.58) uma efetiva democracia social exige o permanente controle democrático do Estado, de modo a levá-lo a agir sempre em benefício dos cidadãos. A cidadania precisa exercer o controle sobre o Estado e o Mercado.

Neste sentido, a participação da sociedade na gestão dos serviços prestados pelo Estado se aproxima do ideal de democracia social ao exercer o controle sobre o Estado e este

sobre os serviços prestados. Sendo assim, faz-se necessário implementar mecanismos institucionais que estimulem a participação da sociedade na gestão pública em geral e da educação pública em particular.

Pelo depoimento dos gestores, o modelo de gestão implantado nas escolas pelo programa Gerenciando a Escola Eficaz apontou caminhos, através dos manuais e rotinas estabelecidos para a sua atuação como gestores. Percebe-se que muitos gestores aprenderam sobre administração escolar a partir dos manuais. Entretanto, não é possível afirmar que existe participação efetiva da comunidade escolar e da comunidade civil na gestão das escolas atualmente. Existe o Conselho Escolar como órgão responsável pela prestação de contas dos recursos recebidos.

O modelo anterior de gestão das escolas públicas da Bahia não tinha como uma das suas atribuições gerir recursos públicos repassados diretamente às escolas, através da política de descentralização dos recursos. Neste sentido, o programa Gerenciando a Escola Eficaz, altera o modelo anterior por apresentar o planejamento estratégico como um instrumento de racionalidade do uso dos recursos, solicitando às escolas que haja envolvimento da comunidade escolar na construção deste planejamento.

Recorrendo à bibliografia apresentada para a elaboração do Programa Gerenciando a Escola Eficaz, percebe-se que algumas das referências que deram suporte teórico aos conceitos apresentados, são publicações do próprio ministério da educação, publicação do banco mundial bem como autores relacionados com a elaboração do planejamento estratégico nas escolas, além da bibliografia do próprio autor dos manuais direcionada à pedagogia do sucesso.

Recorremos também ao primeiro relatório de avaliação da primeira etapa de implantação deste programa nas escolas, que coincide com a prestação de contas ao Banco Mundial para que haja a liberação dos recursos para a segunda fase do Projeto de Educação da Bahia, a fim de dar, continuidade ao projeto. Este relatório de avaliação foi elaborado a partir de uma amostra composta por gestores das escolas da capital e do interior do Estado, escolas urbanas e rurais, municipais e estaduais, onde houve a implantação do projeto Gerenciando a Escola Eficaz. No total foram 64 gestores participantes, 51 do sexo feminino e 13 do sexo masculino, de acordo com o relatório, de diferentes perfis sócio-econômico, escolar e cultural a metodologia aplicada para este relatório de avaliação foi a partir da aplicação da técnica de *focus group*, os grupos tinham em média oito pessoas, a dinâmica foi conduzida por uma experiente psicóloga, com suporte técnico de outra psicóloga. As reuniões foram gravadas em áudio e registradas por taquigrafia.

O relatório de avaliação apresentado se propôs a responder acerca do impacto do PDE através das ações desenvolvidas pelos gestores, um dos instrumentos do programa Gerenciando a Escola Eficaz, e sobre o Padrões Mínimos – PM, outra ação de liberação de recursos para melhoria da estrutura física das escolas, contida no Projeto de Educação da Bahia.

De acordo com a avaliação apontada pelo relatório, especificamente sobre o PDE, as escolas encontravam-se em estágios diferentes de aplicação dos recursos por terem se integrado ao programa em tempos diferentes. Algumas escolas já haviam finalizado todas as etapas da aplicação dos recursos, outras ainda em aplicação, outras iniciando. Segundo ainda a avaliação exposta no relatório, o estilo de administração da escola, por ser tocado por mãos femininas na maioria das vezes, havia a intenção de deixar a escola parecida com a casa em termos de conforto e manutenção. Segundo o relato dos diretores, procurava-se comprar equipamentos melhores dos que tinham em suas próprias casas.

Durante as conversas no processo de recrutamento e aplicação da técnica para avaliação do projeto, o relatório de avaliação do projeto, apontou que a SEC lida com diferentes públicos (gestores) oriundos de diferentes segmentos da sociedade. Ao implantar seus projetos nas escolas, as orientações gerais precisam de acompanhamento de modo particularizado para assegurar a qualidade das ações, pois apesar de os diretores revelarem-se ter gosto “especial por empreitadas desafiadoras” inclusive podendo ser explorado pela SEC esta característica, outros diretores demonstraram estilo de liderança com características centralizadoras, exigindo da SEC esforços adicionais na formação de liderança participativa (BAHIA, 2004, p. 21).

Fica evidenciada no relatório a ênfase dada ao perfil de liderança individual de alguns diretores sobrepondo a outros que não apresentam este perfil como condição para a alteração dos resultados obtidos com os programas avaliados (BAHIA, 2004, p. 22).

Ao mesmo tempo o relatório aponta que há um processo de profissionalização do gestor escolar ao aprender lidar com os projetos complexos implantados pelo órgão central - SEC. Apresenta também os principais desafios/ problemas da educação, dentre eles destaca que há um clima de otimismo generalizado para com educação na Bahia. Porém, não significa que as situações de melhoria tenham atingido um ponto de excelência, pois:

Nem todas as escolas estão realmente em condições de pleno funcionamento no que tange as condições físicas do ambiente (...) há professores desmotivados, sem ânimo para o ensinar, queixosos da carga de trabalho extra repassada(...) a aprendizagem, o desempenho dos alunos ainda é insatisfatório, há problemas com a disciplina, com

a motivação e com a aprendizagem propriamente dita(...) enfim, o problema está presente e parecer vir acompanhado de uma certa confusão sobre como enfrentá-lo de modo mais eficiente.(BAHIA, 2002, p. 27 - 30).

O que chama atenção nesta questão é o conflito que parece se apresentar onde, ao mesmo tempo em que os instrumentos parecem favorecer a gestão escolar ao sistematizar as ações e rotinas, a qualidade da educação, através da atividade do ensino e da aprendizagem, não evidencia os impactos positivos deste modelo de gestão.

Não é possível afirmar que as atividades do ensino e do processo aprendizagem foram beneficiadas pelo modelo de gestão Gerenciando a Escola Eficaz, dado que os indicadores de desempenho dos alunos nas avaliações internacionais e nacionais, utilizados como diagnóstico para referendarem a implantação do referido modelo nas escolas públicas da Bahia, tem demonstrado que não houveram mudanças qualitativas no desempenho dos alunos. Outra questão refere-se ao número de alunos matriculados por sala, que permanece o mesmo, salas cheias, a carga horária de trabalho do professor não foi alterada.

Percebe-se que há a necessidade de melhor qualidade do ensino básico. Não porque se tenha conseguido a quantidade e se precise alcançar com maior eficiência, mas porque que a educação de qualidade é um direito de todos. De acordo com Paro (1998) quanto a má qualidade do ensino público atual, expressa, por um lado, a falta de escolas de verdade, com condições adequadas de funcionamento; por outro, a ausência, em nosso sistema de ensino, de uma filosofia de educação comprometida explicitamente com uma formação do homem histórico que, ultrapassando os propósitos da mera sobrevivência, se articule com o objetivo de *viver bem*, realizando um ensino que capacite o educando tanto a usufruir da herança cultural acumulada quanto a contribuir na construção da realidade social.

Ainda recorrendo a Paro (2005), há outro agravante na atualidade que diz respeito à noção de qualidade do ensino, vez que a noção de qualidade adotada pelo senso comum identifica-se com duas características: a má preparação para o mercado de trabalho e a ineficiência em levar o aluno à universidade. A questão posta é a de que, estando a qualidade da educação relacionada ao mercado de trabalho e ao ensino superior, como fica a contribuição da educação para a construção de uma sociedade mais democrática, mais livre e produtora de relações civilizadas para a promoção do bem estar geral da sociedade (PARO, 2006, p. 59, 60).

Não minimizando a importância dos elementos citados como indicadores de qualidade, as discussões não podem omitir o essencial, que é o da escola como espaço

privilegiado, da educação sistematizada, considerando a educação em sua inteireza, enquanto apropriação da cultura. Diante de tal afirmação importa saber as tendências e conflitos pelos quais estão expostos a educação pública em geral e a gestão das escolas públicas em particular.

A gestão das escolas públicas, atividade meio que garante o alcance da atividade fim, o ensino e a aprendizagem, na atualidade, está recebendo a influência do modelo administrativo gerencial que tem demonstrado, na prática, uma desconcentração da burocracia dos órgãos centrais da administração e, neste sentido, há a inclusão de mais atribuições aos gestores públicos, e das escolas em particular, para lidarem de forma eficiente com a gestão financeira, além das gestões administrativa e pedagógica, implicando, desta forma, em novos modos de regulação pelo Estado das instituições públicas.

De acordo com Teixeira (2005, p. 185), as escolas só voltarão a ser vivas, progressivas, conscientes e humanas quando se libertarem de todas as centralizações impostas, quando seu professorado e pessoal a ela pertencerem e participarem de todas as decisões e assumirem todas as responsabilidades. As limitações dessa autonomia devem ser apenas aquelas impostas pela necessidade de eficiência. Entretanto, as escolas vinculadas às formas de administração do Estado distanciam-se de formas mais aperfeiçoadas de autonomia.

A educação e a escola, entre nós, são vítimas, assim: 1) da organização monolítica do Estado, que não reconheceu que os serviços de educação precisavam de organização própria e autônoma; 2) da conseqüente centralização, nos serviços comuns do estado, do seu pessoal e, em parte pelo menos, do seu material; 3) da concepção errônea de que o próprio processo educativo podia se objeto de estrito controle legal; 4) de sua conseqüente organização em serviço de controle e fiscalização legalísticos, centralizado e mecanizado como qualquer outro serviço fiscal do Estado; 5) de uma concepção de “ciência da administração”, como algo autônomo e geral, que se pode aplicar a todos os campos, constituindo-se, por isto, o administrador em um *especialista em tudo*, capaz de organizar seja lá o que lhe der na telha organizar, resultando daí um tipo de organização divorciada do verdadeiro conhecimento do conteúdo da administração, com a hipertrofia inevitável de meios e processos puramente formais e, na realidade, formalísticos, que desatendem e desprezam os fins. (TEIXEIRA, 2005, p. 187).

O modelo de administração pública da educação adotado pelo Estado e de concessão de autonomia não diferencia-se daquele que na década de 50. Através da sua obra “A Educação e a Crise Brasileira”, recentemente reeditada pela UFRJ, Anísio Teixeira já apontava e clamava pela necessidade de retirar as escolas do controle do Estado, dar-lhes autonomia, visto a peculiaridade do serviço prestado pela educação, permitir intervenção mínima do Estado, devendo ficar tudo que diz respeito aos processos internos e culturais sob a

responsabilidade exclusiva dos profissionais à luz da melhor consciência profissional existente.

Diante da lógica da eficiência e eficácia como parâmetros para definição de um modelo de gestão escolar, nos confrontamos com a racionalidade pelo resultado. A elevação dos índices de aprovação dos alunos em tese deveria ser o objetivo fim deste modelo, conseqüentemente a redução nos índices de reprovação, assim como a redução nos índices de repetência e de abandono.

Ao compararmos e analisarmos as etapas de ensino fundamental e médio a partir dos indicadores: taxa de aprovação, taxa de reprovação, taxa de abandono desde o ano de 1999 até 2006, dados disponibilizados pela Secretaria Estadual de Educação – SEC percebe-se que no ano 2000, quando se iniciou a implantação do Programa Gerenciando a Escola Eficaz, foi apresentado uma taxa de 58,7% de aprovação no ensino fundamental e 65,5% no ensino médio. A taxa de reprovação entre os ensinos fundamental e médio apresentou respectivamente 14,0% e 8,3%. A taxa de abandono entre os ensinos fundamental e médio apresentou respectivamente os seguintes resultados, 27,3% e 26,2%.

Prosseguindo com a comparação, constata-se que no ano de 2006 há uma elevação significativa nos índices de aprovação no ensino fundamental em relação a 2000. Entretanto o mesmo não ocorre com o ensino médio. Nota-se também que a taxa de reprovação no ano de 2006 sofreu significativo aumento em relação ao ano de 1999 no ensino fundamental. Nota-se ainda uma redução significativa da taxa de abandono em 2006 no ensino fundamental comparado com o ano de 2000.

Outro dado que nos chama atenção é o fato de que, no ano de 1999, anterior à aplicação do Programa Gerenciando a Escola Eficaz nas escolas da rede estadual, a taxa de aprovação nas duas etapas se manteve superior em relação ao período de 2000 a 2006, com exceção do ano de 2001, em que o ensino médio superou a taxa de 1999.

Estes dados nos apresentam um conflito que se configura pela eficiência do ensino e aprendizagem, tendo como referência para esta eficiência os índices de aprovação, visto que em 1999, ano em que o programa ainda não estava implantado na rede pública de ensino, apresentar maior eficiência. Nos anos seguintes, constata-se uma oscilação alternando-se entre acréscimos e decréscimos nos índices de aprovação, em relação à eficiência do ensino e aprendizagem.

Sem dúvida de que o modelo de gestão adotado no período de 2000 a 2006 contribuiu para que os gestores pudessem consolidar uma estratégia de gestão e acompanhamento das atividades escolares contribuindo para que os primeiros passos da democracia política

pudessem chegar às escolas públicas, ainda que é possível perceber que este modelo está mais vinculado a oferecer aporte instrumental para a prática da democracia política. No entanto, a democracia social efetivada pelo controle social da qualidade da educação pública, através da escola como espaço de participação sobre as ações e decisões, ainda é um desafio a ser conquistado.

Quadro 1 - TAXAS DE MOVIMENTO E RENDIMENTO, BAHIA 1999-2006
REDE ESTADUAL

Ano	Etapa de Ensino	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação	Taxa de Abandono
1999	Fundamental	65,2	12,3	22,5
1999	Médio	68,9	9,0	22,1
2000	Fundamental	58,7	14,0	27,3
2000	Médio	65,5	8,3	26,2
2001	Fundamental	61,9	14,2	23,9
2001	Médio	69,3	9,4	21,3
2003	Fundamental	60,0	19,3	20,7
2003	Médio	66,6	11,9	21,5
2004	Fundamental	63,1	20,5	16,4
2004	Médio	66,7	10,4	22,9
2005	Fundamental	64,0	20,8	15,2
2005	Médio	66,7	10,6	22,7
2006	Fundamental	64,0	20,8	15,2
2006	Médio	66,7	10,6	22,7

Fonte: SEC, MEC/INEP

Elaboração: CIE, SUPAV/CAI

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas no modo de gestão das escolas públicas não surgiram isoladamente e integram movimentos mais vastos de alteração política e administrativa, como a redistribuição do poder e dos recursos do estado, a reinvenção das formas de governo e modernização da gestão pública, a liberalização e privatização do setor público.

Considera-se que o modelo de gestão analisado, ao surgir no bojo das mudanças econômicas da década de 90, reflete os seus pressupostos neoliberais, revelados pelos fins e justificativas que o originaram. Entretanto, observa-se, no Brasil, a tensão entre pelo menos duas alternativas de projetos distintos para a gestão da escola pública: o neoliberal e o socialista. A Bahia definiu claramente a sua proposta através do modelo adotado.

A redemocratização do país, após vinte anos de ditadura militar, e o imperativo legal de democratização da escola pública requerem uma investigação e articulação desse ideário com o contexto econômico mundial, a fim de que possamos compreender o porquê de se optar pela condução da gestão escolar pelo método gerenciamento empresarial, com tendência para a generalização da gestão da escola pública, a partir da influência da necessidade de uma modernização do Estado pautada pela racionalidade da eficiência e eficácia.

Revela-se, nesta pesquisa – a partir da avaliação do programa e da análise realizada pelos vinte gestores escolares que compuseram a amostra e atuaram na época com o *Programa Gerenciando a Escola Eficaz* –, a importância do conhecimento adquirido acerca das teorias da administração em geral, e da contextualização para a gestão escolar em particular, possibilitado através do modelo adotado. Os argumentos mais utilizados foram:

1. A diversidade de formação dos gestores, pelo fato de alguns serem licenciados e outros bacharéis.

2. A inexperiência na gestão, pois atuar como gestor escolar era uma experiência inédita e a maioria dos profissionais não sabia como administrar uma instituição educativa, suas rotinas, seus protocolos administrativo-burocráticos, a gestão financeira e a articulação pedagógica.

3. A necessidade de domínio de novos instrumentos, especialmente aqueles relacionados à prestação de contas dos recursos repassados diretamente para as escolas.

A pesquisa revelou ainda que a capacitação em serviço para o desempenho de funções para as quais não houve formação inicial se tornou imprescindível para que fosse possível ultrapassar o espontaneísmo, uma prática incidental, por tentativas e erros.

Nesse sentido, a capacitação, para a maioria, foi extremamente importante e as falhas que ocorriam no processo de implantação das rotinas determinadas eram tratadas não como falhas do Programa em si, mas como má vontade e falta de colaboração e resistência dos professores.

Entretanto, ficou evidenciado que, embora a Secretaria Estadual da Educação entendesse ser possível existir um “modelo ideal” de gestão e que ele poderia ser generalizado e reproduzido nas unidades escolares, não houve consenso entre os gestores sobre a validade do modelo, na prática.

Há de se considerar ainda que, de acordo com o depoimento de alguns dos gestores, houve uma forte vinculação hierárquica e uma centralização da administração das escolas pelo órgão central, a SEC. Esse fato nos indica que a questão da gestão “democrática” está mais vinculada com a desconcentração de atividades, sob o controle direto do órgão central, do que com a emancipação e a autonomia política e pedagógica das escolas.

Entretanto, fica evidenciado que os recursos financeiros disponibilizados diretamente para as escolas, como parte da democratização da gestão, e as ações do *Programa Gerenciando a Escola Eficaz*, de algum modo impulsionaram a participação nas decisões para a realização do trabalho pedagógico, uma vez que o colegiado escolar, composto por diferentes segmentos da comunidade, tinha de responder pela utilização dos recursos. Nesse caso específico, percebe-se que a descentralização dos recursos financeiros dá à escola a oportunidade e o espaço para decisões coletivas, apesar da formalidade burocrática que, nesse caso específico, passa a exigir participação.

O sucesso obtido na reprodução do modelo em algumas escolas foi atribuído ao estilo de liderança do gestor, responsabilizando-o e classificando-o em pelo menos duas categorias: o líder, que mobiliza a comunidade escolar para pôr em ação o modelo proposto, e o centralizador, aquele gestor que faz tudo sozinho e não demonstra o mesmo desempenho de liderança. Entende-se, nesse caso, que a questão do fortalecimento da gestão democrática nas escolas, uma das metas do programa, passa pela profissionalização da gestão escolar com investimento na sua formação. O destaque a vocação individual para ser líder como condição para que se promova a gestão participativa enfatizado pelo modelo analisado tende a aproximar a gestão das instituições públicas de ensino da gestão empresarial e distanciá-la da função social política de aproximação entre Estado e Sociedade. Há de se considerar, além da questão de perfil individual, a formação acadêmica, a atuação política e as condições de trabalho.

A eficiência do modelo adotado não foi revelada pelos índices crescentes de aprovação dos alunos matriculados na rede no período de 2000 a 2006. Assim como a qualidade da aula e do ensino-aprendizagem, segundo a maioria dos participantes da pesquisa, foi pouco alterada. Percebe-se que a aula não é entendida como produto do trabalho docente, e sim como sinônimo de que boa aula é garantia de aprendizagem.

Entende-se que a aula constitui o próprio trabalho do professor. O produto pelo qual a escola responde é a aprendizagem do aluno. Nesse sentido, sendo a aula o próprio trabalho do professor, faz-se necessário considerar as condições na qual esse trabalho é exercido, no que diz respeito à quantidade de alunos por sala, à disponibilidade de materiais pedagógicos que apóiam seu trabalho, às condições físicas das escolas, às jornadas de trabalho extra para complementação da renda, enfim, à consciência política da totalidade de situações nas quais o trabalho docente sofre influências. Essas variáveis não devem ser analisadas isoladamente, mas em relação com as outras com as quais estão imbricadas.

Assim, é importante saber, como educadores que somos, acerca da qualidade do serviço da educação, na atualidade, a favor de que ou de quem ele é prestado, quando nos dedicamos à análise de modelos de gestão escolar que se destinam reduzir a importância dos elementos institucionais envolvidos na questão da qualidade. Ao mesmo tempo, importa ressaltar a preponderância do enfoque da racionalidade técnico-administrativa. Ademais, entende-se que a política de gerenciamento adotada como forma de controle das contas e dos gastos sociais coincide com a lógica neoliberal.

Nesse sentido, reflete-se sobre o distanciamento desse modelo de gestão e do papel da gestão escolar para a sociedade como possibilidade de se tornar-se um canal de participação e de comunicação para o controle social das políticas educativas, indo além dos critérios de eficiência e eficácia, para também adotar os critérios da efetividade e da relevância. Portanto, cabe à efetividade transcender os limites internos da instituição e relacionar-se com o mundo externo, de natureza política, visando a atingir os objetivos mais amplos, de modo tornar possível atender às demandas de desenvolvimento humano e qualidade de vida dos participantes do sistema educacional e da sociedade como um todo, bem como incluir a relevância, como dimensão antropológica, como a significação e a pertinência dos atos e fatos administrativos como (re)produtores de valor cultural .

Nessa perspectiva, da relação entre escola e sociedade como produtora de valores culturais, e considerando que a opção ou (im)posição político-pedagógica da escola tem efeitos profundos sobre toda a vida dos sujeitos a ela submetidos, torna-se necessário instituir mecanismos de reflexão, de deliberação e de decisão dentro das instituições escolares, como

elementos e espaços de democratização da democracia, de construção da vida social, a fim de pensar a cidadania para além do enfoque capitalista que forma e conforma cidadãos e cidadãs para a sociedade do consumo passivo, o que é reproduzido nas escolas sob o enfoque gerencialista, pautado desde o modelo de gestão escolar até a lógica dos currículos por competências e habilidades.

Uma gestão escolar comprometida com a formação política cidadã passa pelo encorajamento a diálogos críticos entre docentes, estudantes e sociedade, para o reconhecimento de que suas subjetividades e identidades sociais são configuradas no intuito de manter e reproduzir relações e práticas sociais, culturais e políticas sob o domínio da lógica capitalista vigente. Enfim, que a escola seja também o *locus* político de possibilidade de discussões, confrontações e de decisões sobre a sua condição social, o que permite a construção de novos sentidos para a cidadania – construção de novos sujeitos políticos que tenham a possibilidade de promover construções que transgridam as fronteiras dos valores culturais capitalistas neoliberais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.J. **Avaliação educacional: regulação ou emancipação: para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2005.

ANDRADE, E. **Nova ofensiva do capital sobre o trabalho.** Salvador: UCSAL, 2000.

BAHIA. Secretaria Administração do Estado da Bahia. Secretaria de Planejamento. **Relatório de Atividades.** Salvador: SAEB/ SEPLAN, 2002.

_____. Governo do Estado. **Relatório de Atividades: 1995-1998.** Salvador, 1999.

BAHIA. Secretaria Administração do Estado da Bahia. Secretaria de Planejamento. **Relatório de Atividades.** Salvador: SAEB/ SEPLAN, 2004.

_____. Secretaria da Educação e Cultura. **Manual de procedimentos e rotinas.** Salvador: SEC, 2000.

_____. Secretaria da Educação e Cultura **Gerenciando a escola eficaz: conceitos e instrumentos.** 2.ed. Salvador: SEC, 2004.

_____. Secretaria da Educação e Cultura. **Projeto de Educação na Bahia – 2000 a 2003**. Salvador: SEC.

BAHIA. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo Paulo Souto: 1995-1999**. Salvador, 1995.

_____. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo César Borges: 2000 a 2003**. Salvador, 2000.

_____. Governo do Estado. **Plano Plurianual Governo Paulo Souto: 2003-2007**. Salvador, 2003.

_____. **Pesquisa de avaliação de impacto do Projeto de Educação da Bahia**. Salvador: Consórcio Bahia Maior, dez. 2004.

_____. Educar para vencer a quebra de paradigmas. **Revista Educação em Debate**. Salvador: SEC, n. 1, p.12 -15, jan/jun.2006.

_____. Análise da implementação da política de certificação ocupacional de dirigentes escolares na rede pública estadual baiana. **Revista Educação em Debate**. Salvador: SEC, n. 2, p.26 – 43, jul/dez.2006.

BAHIA. Secretaria Estadual de Educação. **Projeto de Institucionalização dos projetos/produtos dos programas educar para vencer e fundescola**. Versão preliminar. Salvador: SEC, nov. de 2004.

_____. Secretaria de educação. **Projeto de educação do estado da Bahia fase I – anexo 5** do relatório de finalização da implantação. Salvador: SEC. 2003.

_____. **Plano estadual de educação da Bahia**. Salvador: SEC, 2006.

BAHIA, N. P. Políticas de enfrentamento do fracasso escolar: inclusão ou reclusão dos excluídos? **GT: Estado e Política Educacional**. São Paulo: PUC/SP. n. 5, 2002.

BARONE, R.E.M. **Educação e políticas públicas**: questões para o debate. Santa Catarina: UFSC, dez. 1998. Artigo apresentado no concurso para Professor Adjunto.

BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Política e Gestão da Educação**: Dois Olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

BASTOS, J.B. **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BARROS, M. A. **Gestão Pública**: a trajetória da função administração no Estado da Bahia. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2003. 168p. (Cadernos FLEM, 6).

BANCO MUNDIAL. **Educação Primária**. Documento de política do Banco Mundial. Washington (D.C.). 1992.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. Investigação qualitativa em educação uma introdução à teoria e aos métodos. **Coleção Ciências da Educação**. Portugal: Porto, n. 12. 2000.

BOTO, C. A civilização escolar como projeto político e pedagógico da modernidade: cultura em classes, por escrito: Arte & Manhas dos projetos políticos e pedagógicos. **Cadernos do Cedex**. São Paulo: Cortez, v.23, n.61. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9.394/96**. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995. p. 68.

_____. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997. p. 59.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento de Avaliação da Gestão Pública**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/publicacoes/publicacoes/caderno-gespublica-2.pdf>>. Acesso em: 14 de maio 2008.

BROTTI, M.G.; LAPA, J.S. Modelo de avaliação do desempenho da administração da escola sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e relevância. **Avaliação (Campinas)**. v. 12, n. 4, 2007 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 12 Maio 2008.

BRITO, C. **Gestão escolar participada: na escola somos todos gestores**. Lisboa: Texto Editora, 1991.

CARVALHO JUNIOR, C.V. Bahia: como potencializar o desenvolvimento? **Revista Conjuntura e desenvolvimento**. Salvador: SEI, n. 13, Jun. p. 14 – 16, 1995.

CARVALHO NETO, J.F. A Institucionalização da Função Administrativa na Bahia. **Cadernos FLEM**. Gestão Pública. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, v. VI, p. 51 – 60, 2003.

CASTEL, R. **Les metamorfoses de la question sociale**. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. Qualidade para todos: o caminho de cada escola. **Projeto Raízes e Asas**. São Paulo: CENPEC, 1994.

CERQUEIRA, D.M.A. **Gestão da escola pública**: uma análise prática. 2000. Dissertação (Mestrado)-Universidade Federal da Bahia, Salvador.

CHAUI, M. A atual reforma do Estado incorpora a lógica do mercado e ameaça esvaziar a instituição universitária. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 09 maio de 1999.

CHRISPINO, A. Binóculo ou Luneta: os conceitos de políticas públicas e ideologia e seus impactos na educação. **Revista da ANPAE**. Porto Alegre: ANPAE, v.21, n. 1/2, jan./dez. 2005.

COLOMBO, S.S.et al. **Gestão educacional**: uma nova visão. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Competitividade industrial**: uma estratégia para o Brasil. Rio de Janeiro: CNI, 1988.

CORREA, S.M.S.(Org). **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul, SC: EDUNISC, 2003.

DE ROSSI, V.L.S. Projetos políticos – pedagógicos emancipadores: histórias ao contrário. **Cadernos Cedes**. São Paulo: Cortez, v. 23, n. 61, p. 319-337, dez. 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2007.

_____. **Mudança com máscara de inovação. Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 26, n.92, p.935-957, out. 2005. Edição especial. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de agosto de 2007.

_____. **Gestão do projeto político – pedagógico**: entre corações e mentes. São Paulo, Moderna, 2000.

FÉLIX, M.F.C. **Administração Escolar**: um Problema Educativo ou Empresarial? São Paulo: Cortez, 1989.

LOURENÇO FILHO, M.B. **Organização e administração escolar curso básico**. 8.ed. Brasília: INEP/MEC, 2007. (reproduz o texto da 5. ed. de 1970)

FALCÃO FILHO, J.L.M.. **Clima Organizacional em Escolas de 1º e/ou 2º Graus**: Uma Proposta para Diagnóstico. Belo Horizonte, 1986.

FIORI, J.L. O papel é decorativo. **Revista Veja**, 06 set. 1995. p. 6-8.

FONSECA, D.M. (Org). **Administração educacional**: um compromisso democrático. Campinas, São Paulo: Papirus, 1994.

FREIRE, P. **Pedagogia da Esperança**. São Paulo: Paz e Terra. 2005.

FREITAS, D.N.T. de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. **Revista Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 24, n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 07 Jun. 2007. Pré-publicação.

FREITAS, L.C.de. A internalização da exclusão. **Educação e Sociedade**. São Paulo, v. 23, n.80, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>>. Acesso em: 24 Maio 2008.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. O trabalho como princípio educativo no projeto da educação integral dos trabalhadores. In: COSTA,H.; CONCEIÇÃO, M. (Org.). **Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional**. São Paulo: CUT, 2005. p. 19-62.

FRIGOTTO, G. (1989). **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômica social e capitalista. São Paulo: Cortez. 1995.

_____. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes. p. 77-108.

FONTES, S.S. Causas e condicionamentos históricos de uma experiência de mudança institucional planejada no Estado da Bahia. **Mudança e Administração**. Salvador: UFBA. ISP, 1978. p. 93 -117.

GENTILI, P. (1994). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, P., SILVA, T.T. (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes. p. 111-177.

_____, (1995). Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes.

GOMES, C.A. Gestão Educacional: Para onde vamos? **Em Aberto**. Brasília: INEP, n. 75, jul. 2002.

HOFLINF, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**. São Paulo: UNICAMP, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

IANNI, Otavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**: 1930 – 1970. 2. ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1977. p. 301 – 316.

IVO, A.B.L. **Metamorfoses da questão democrática**: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

KLIASS, P. **A reforma do Estado brasileiro**. Artigo. Out/96.

LAKATOS, E. M.. Sociologia geral. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIMA, L.C. Políticas, racionalidades e práticas organizacionais e administrativas. In: _____. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, L.C. Modelos organizacionais da escola: perspectivas analíticas, teorias administrativas e o estudo da ação. In: MACHADO, L.M.; FERREIRA, N.S.C. (Org.). **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. **A Escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M.E.D. **Pesquisa em Educação: abordagem qualitativa**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1986.

MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MACLAREN, P.; RAMIN, F. **Pedagogia revolucionária na globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MAINGUENEAU, D. **Novas Tendências em Análise do Discurso**. 3.ed. Campinas, SP: Pontes: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1997.

MENEZES, V. Uma agenda para o desenvolvimento da Bahia. **Bahia investimentos**. Salvador, p. 14 – 18, mar. 1996.

OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, M.R.T. Política e administração da educação: um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. **Revista de Educação e Sociedade**, Campinas, ano XVIII, n.58, jul. 1997.

OLIVEIRA, M.N. de. **A gestão descentralizada da educação no estado da Bahia: a proposta de municipalização do ensino fundamental**. In: REUNIÃO DA ANPED, 29., GT 05, 2006.

OLIVEIRA, R. de. O empresariado industrial e a educação brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 22, p. 47-60, Jan./Fev./Mar./Abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n22/n22a06.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2008.

OSZALAK, O.; O'DONNELL, G. **Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación**. Buenos Aires: Clacso, 1976.

PARADA, E.L. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago (Chile): Fondo de Cultura Económica, 2002.

PARO, V.H. **A Gestão democrática ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. In: A escola cidadã no contexto da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PARO, V.H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis tem a ver com isso? In: BASTOS, J.B. (Org.). **Gestão democrática**. 4.ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005. p. 57 – 72.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L.H. da (Org.). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 300-307.

PAZ, R.J. Retomada do desenvolvimento: redefinindo o Estado. **Revista Conjuntura e Planejamento**. Salvador: CPE/ SEI, n. 6, p. 3-4, nov. 1994.

PEÑA, C.R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v.12, n.1, p.83-106. jan./mar. 2008.

RODRIGUES, J.S. **O moderno príncipe industrial**: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria. Campinas: Autores Associados, 1988.

ROMÃO, J.E. **Dialética da diferença**: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, R.S. Reformas do Estado brasileiro: marcos referenciais. **Revista Construir**, Ano I, n.2, p. 11-12, Jul. 1997.

_____. **Políticas públicas baianas**: análises e perspectivas. Salvador: Ed.Universitária Americana, 1991. Relatório Final de Pesquisa.

SANDER, B. Administração da educação no Brasil: é hora da relevância. **Educação Brasileira**, Brasília, v. 4, n. 9, p. 8-27, Jul./Dez. 1982.

_____. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANTOS, B.S. (Org). Os processos da globalização. In: SANTOS B. S. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SAVIANNI, D. **A nova lei da educação**: LDB trajetória, limites e perspectivas. Campinas, SP, 1997.

SILVA, JUNIOR, J.R. Uma estratégia mercantil para a concretização da reforma educacional. In: SILVA, JUNIOR, J.R. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã Editora, 2002.

SILVA, M.A. da. Do projeto político do banco mundial: ao projeto político pedagógico da escola pública brasileira. In: **Caderno Cedes**, Campinas, SP, v. 23, n. 61, p. 283-318, dez. 2003. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 05 de março de 2007.

SOUZA, C. Por Que Mudam as Formas de Gestão Pública? In: FLEM. **Cadernos FLEM**. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, n. VI, p. 41– 49, 2003.

SOUZA, P. R. Copo meio cheio ou copo meio vazio. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3, 11 dez. 2001.

TAVARES, M.C. **Estado, economia e sociedade**. Artigo 30/07/95.

TEIXEIRA, A. **A Educação e a crise brasileira**. Rio de Janeiro: UERJ, 2005.

TOURAINÉ, A. **Crítica a modernidade**. Petrópolis:Vozes, 1994.

_____. **Um novo paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

VALENTE, I; ARELARO, L. **Educação e Políticas Públicas**. São Paulo: Xamã Editora, 2002.

VASCONCELLOS, G.; TONETO JUNIOR. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 173-236.

VIEIRA, M.R. **A experiência de modernização da administração pública do estado da bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004)**. 2006. Dissertação (Mestrado). UNIFACS, Salvador.

WORLD BANK. **Bahia education project second phase – project appraisal document**. Washington, DC, 2003. Disponível em: <www-wds.worldbank.org/external>. Acesso em: 14 mar. 2008.

BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS

TORO, B. **Valores democráticos, espaços de socialização e o novo contrato social: teoria e prática da gestão educacional**. s.l.: Dois Pontos, 1999. p.68. v.5.

SCHIFELBEIN, E.; WOLFF, L.; SCHIFELBEIN, P. **El costo-efectividad de las políticas de educación primaria en America Latina**. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1999.

XAVIER, A.C.R; PLANK, D.; SOBRINHO, J.A. **Escola eficaz, escola de qualidade**. Brasília: MEC/ Fundescola, 1999. p. 195 – 205.

XAVIER, A.C.R., MARRA, F., SOBRINHO, J.A. **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília: IPEA, 1994.

MELLO, G. N. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. São Paulo:Cortez, 1994.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. A pedagogia do sucesso: uma estratégia política para corrigir o fluxo escolar e vencer a cultura da repetência. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

LUCK, Heloisa. A aplicação do planejamento estratégico na escola. Gestão em rede. s.l.p.:s.c.p. 2000.

XAVIER, A.C.R e SOBRINHO, J.A. como elaborar o plano de desenvolvimento da escola. Brasília: Fundescola/ MEC, 1999.

APÊNDICE

Apêndice

Escola _____

Diretor (a) _____

Prezado (a) Diretor (a)

No intuito de atender ao contexto democrático brasileiro, a Bahia definiu os conceitos e instrumentos no documento **Gerenciando a Escola Eficaz** para nortear a administração das escolas públicas da rede estadual. Nesse sentido, solicito sua contribuição para avaliar o documento através das perguntas que seguem relacionadas abaixo.

1) A nova LDB 9394/96 previu reformas para a educação no país, bem como para as formas de organização e administração escolar. Na Bahia a sua implementação se deu através das diretrizes apresentadas no documento **Gerenciando a Escola Eficaz**. Partindo da sua experiência na direção da escola, avalie se houve efetiva repercussão destas propostas sobre a forma de organização e aperfeiçoamento da administração escolar e da atividade do ensino e da aprendizagem.

2) O objetivo do documento **Gerenciando a Escola Eficaz** é assumir o compromisso com a profunda transformação necessária – metamorfose – envolvendo as formas de funcionamento das secretarias de educação e as formas de operar e supervisionar as escolas priorizando e concentrando o foco de atuação na qualidade da educação. Na sua gestão que compreendeu o período entre o ano 2000 até o ano de _____, é possível chegar a uma avaliação do respectivo objetivo? Se sim ou não, favor justificar.

3) O documento Gerenciando a Escola Eficaz apresenta os seguintes instrumentos: Painel de Bordo, Regimento Escolar, PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola, Plano de Trabalho do Servidor, Proposta Pedagógica, O Desafio da Capacitação, Segurança Patrimonial e Pessoal, Acompanhamento dos Egressos, Reuniões Eficazes e Recursos Financeiros nas Escolas. Os instrumentos apresentados tornaram a administração mais eficaz com resultados efetivos?

4) Hoje após o exercício da sua direção como administrador escolar, que avaliação pessoal e crítica faria das mudanças que foram implementadas desde 1996 no Brasil e na Bahia?

5) Se tivesse que retomar esta estratégia de modelo administrativo escolar contido no **Gerenciando a Escola Eficaz**, que possíveis alterações esta direção faria e quais manteriam neste modelo de reforma?