GESTÃO NOS SISTEMAS EDUCACIONAIS: MODELOS DE ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL E PRÁTICAS EXERCIDAS

Dinair Leal da Hora
UERJ/Brasil
tucupi@uol.com.br; dinair.hora@ipec.fiocruz.br

Resumo: O presente trabalho[1] apresenta os primeiros resultados da pesquisa intitulada A organização educacional e os modelos de gestão nos sistemas educacionais da Baixada Fluminense: práticas exercidas e novas possibilidades de otimização do ensino, cuja intenção é a análise dos diferentes modelos de gestão assumidos nos municípios da Baixada Fluminense, à luz de referências como: gestão técnico-científica, concepção autogestionária, gestão interpretativa, gestão multidimensional, gestão da qualidade total e gestão democrática.
Palavras-chave: modelos de gestão; sistemas educacionais.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 determinou que os municípios pudessem criar seus sistemas de ensino com autonomia no que se refere à formulação de políticas educacionais para a educação infantil e para o ensino fundamental que, como afirma Boaventura (1996) até então se responsabilizavam apenas pelo sistema administrativo.

Com o novo *status* os municípios passaram a deter o direito de definir normas e políticas viabilizando a concretização do regime de colaboração entre as três esferas políticas de poder e, de acordo com Saviani (1999), o estabelecimento claro da competência dos municípios para a assunção de seus próprios sistemas de ensino advém mais das diretrizes da Lei 9.394/96 do que da própria Constituição.

Assim, como afirmam Souza e Faria (2003: 65-66):

> " ... em face da atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, estes se viram diante de desafios concernentes: i) à sua participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; ii) à previsão da Educação Municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis Orgânicas (LOs); iii) à elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); e, ainda, iv) à constituição de seus Conselhos de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (CACS)".

Os sistemas municipais de educação, constituídos pelas instituições de ensino fundamental e médio, das instituições de educação infantil públicas e privadas e dos órgãos municipais de educação, devem integrar-se às políticas e planos educacionais da União e dos estados. Além disso, os sistemas educacionais nos municípios exercem ação distributiva em relação às escolas, baixando normas complementares para o seu âmbito de atuação, assim como autorizar, credenciar e supervisionar suas escolas.

Desse modo, a gestão do sistema de ensino e de suas escolas deve, fundamentalmente, administrar, em níveis diferentes, a elaboração, o acompanhamento e a avaliação do projeto de qualidade da educação que deseja expresso por sua Proposta Educacional, orientado por um paradigma de homem e sociedade. Tal proposta estará presente tanto no Plano Municipal de Educação, como no Projeto Político-Pedagógico da escola, indica a cidadania que será construída, estabelece a finalidade do sistema e caracteriza a especificidade da organização escolar, identificada pela leitura crítica das demandas da sociedade e dos espaços abertos nas diretrizes oficiais.

Entretanto, a municipalização vem sendo consolidada com a centralização do poder decisório, constituindo a divisão técnica e política do financiamento e da gestão do ensino ignorando o princípio solidário da colaboração, marca significativa do avanço democrático instituído pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996, negando a prerrogativa de que são os sujeitos sociais que constroem a gestão coletiva no interior dos órgãos administrativos dos sistemas educacionais e das instituições escolares e são esses sujeitos que, no exercício da gestão educacional, precisam compreender que o individualismo, a desconfiança, a acomodação e o egoísmo devem ceder lugar ao sentido coletivo da crítica e autocrítica, do direito e do dever, da responsabilidade social frente ao ato educativo.

A gestão da educação desse modo tem como principal objetivo coordenar a construção do Plano Municipal de Educação e do Projeto Político-Pedagógico da Escola em direção de sua finalidade, superando o modelo burocrático que situa o(a) Secretário(a) de Educação e o(a) Diretor(a) da Escola apenas como gerenciadores de rotinas e recursos. Assim, a gestão privilegia a liderança na direção e na finalidade, dando ênfase aos processos democráticos e participativos, situados no cotidiano escolar.

Bordignon e Gracindo (2000:159) indicam que

> “A gestão do sistema municipal de educação requer um enfoque que implique trabalhar decisões a respeito do rumo futuro e se fundamenta na finalidade da escola e nos limites e possibilidades da situação presente. Para isso, trabalha visualizando o presente e o futuro, identificando as forças,

> valores, surpresas e incertezas e a ação dos atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso".

Há, então, uma exigência ao gestor educacional localizado nos sistemas educacionais de que ele compreenda a dimensão política de sua ação administrativa, respaldada na ação participativa, rompendo com a rotina alienada do mando impessoal e racionalizado da burocracia que permeia a dominação das organizações modernas. Quando no sistema educacional são assumidas práticas orientadas por essa concepção, a gestão da escola passa a ser o resultado do exercício de todos os componentes da comunidade escolar, sempre na busca do alcance das metas estabelecidas pelo projeto político-pedagógico construído coletivamente. As diferentes experiências significativas que estão sendo construídas em diversos municípios neste país garantem esta convicção.

Deste modo, o presente estudo teve como intenção a análise dos diferentes modelos de gestão assumidos nos municípios dessa região, à luz de referências como: gestão técnico-científica, concepção autogestionária, gestão interpretativa, gestão multidimensional, gestão da qualidade total e gestão democrática.

Certamente a realização de um estudo desta natureza traz para os educadores responsáveis pela concretização das políticas públicas de educação, uma compreensão melhor a respeito da finalidade da gestão educacional e poderá oferecer a eles a possibilidade de assumir um modelo de gestão educacional capaz de tornar a escola verdadeiramente pública e de qualidade, recuperando a sua função social e política, capacitando os alunos das classes trabalhadoras para a participação plena na vida social, política, cultural e profissional na sociedade.

DESENVOLVIMENTO

1. O desenho da pesquisa

Entendemos por Gestão de Sistemas Educacionais o processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Assim, analisar a gestão de sistemas de ensino implica refletir sobre as políticas de educação. Isto acontece porque há uma ligação muito forte entre elas, pois a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando concretude às direções traçadas pelas políticas. Nesse sentido, a presente pesquisa adotou como orientação metodológica a abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*), formulada por

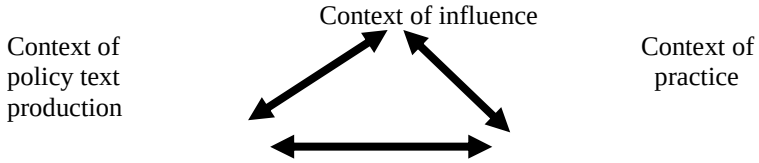
Richard Bowe e Stephen Ball (1992) e empregada em diferentes contextos como referencial teórico-analítico para o estudo de políticas educacionais.

A abordagem do ciclo de políticas destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatizando os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local, incidindo sobre a formação do discurso da política e da interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática, o que envolve a identificação dos processos de resistência, acomodações, subterfúgios, conformismos e adesão dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nesses *lócus.*

Bowe et al., (1992) indicam que um ciclo é constituído por três contextos: contexto de influência, contexto da produção de texto e o contexto da prática, inter-relacionados não têm uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares e apresentam arenas, lugares e grupos de interesse, envolvendo disputas e embates.

Figura 1

Contextos do processo de formulação de uma política
(Contexts of policy making)



Fonte:Bowe et al.,1992, p.20.

O contexto de influência é onde as políticas são iniciadas e os discursos políticos são construídos.

> "É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política" (MAINARDES, 2006: 51).

Portanto, o contexto de influência está freqüentemente relacionado aos interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas que algumas vezes recebe apoio e, outras vezes, é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que exercem influência nas arenas públicas de ação, especialmente pelos meios de comunicação social.

O contexto da produção de texto está articulado com a linguagem do interesse público mais geral, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, vídeos etc. “Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso” (MAINARDES, 2006: 52).

Conforme Ball e Bowe (1992) o contexto da prática é onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e conseqüências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem “recriadas”.

Mainardes (2006), que empregou o referencial teórico-analítico da abordagem do ciclo de políticas em pesquisa que analisava a implementação de um projeto de organização da escola em ciclos, apresenta as características dessa abordagem:

a) assume uma concepção pós-estruturalista que inclui a desconstrução de conceitos e certezas do presente, engajamento crítico, busca novas perspectivas e oferece instrumentos analíticos para a explicação da trajetória de políticas educacionais;

b) envolve uma diversidade de procedimentos para a coleta de dados: o contexto de influência de uma política e/ou de uma prática pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, entrevistas com os formuladores das políticas e com demais profissionais envolvidos: professores, outros profissionais da educação, além de representantes de associações, conselhos, etc.;

c) o contexto da prática pode ser considerado um micro processo político, já que identifica a existência de um contexto de influência, um contexto de texto – escrito ou oral – e de um contexto da prática;

d) pode envolver a análise de dados estatísticos, de desempenho dos sujeitos educativos e, especialmente, a reflexão profunda sobre questões conjunturais e sobre as desigualdades sociais que são criadas pela política ou pelo programa;

e) exige que o pesquisador examine as interações entre fatores macro e micro, verificando como a política é reinterpretada pelos profissionais que atuam no nível micro e as relações de poder, resistência, etc. de modo a compreender a política ou programa adotado;

f) exige que o pesquisador assuma a responsabilidade ética com o tema investigado, apresentando estratégias e atividades para lidar mais eficazmente com as desigualdades e idiossincrasias identificadas na política.

Assim, consideramos que esta é a abordagem mais adequada para o alcance dos objetivos definidos e das metas estabelecidas e, para tal, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos:

- Pesquisa bibliográfica em que foram aprofundados conceitos e modelos de gestão educacional, como: gestão técnico-científica, concepção autogestionária, gestão interpretativa, gestão multidimensional, gestão da qualidade total e gestão democrática, em que nos apoiamos em autores como: Arroyo (1996), Boaventura (1996), Ferreira, (2000), Libaneo, Oliveira e Toschi, (2006) e Paro (2001 a, b, c), entre outros.

- Caracterização dos sistemas educacionais dos municípios da Baixada Fluminense: São João de Meriti, Nova Iguaçu, Belford Roxo e Mesquita pela análise de censos escolares, resultados do desempenho educacional, caracterização sócio-demográfica dos municípios, entre outros, alvos de análise crítica de sua situação educacional, com dados do IBGE, do INEP e das SEMECs.

- Análise documental dos processos organizativos e gestionários da educação dos municípios do estudo de modo a identificar o modelo de gestão adotado pelo município, o processo de formulação, produção de textos, implementação e resultados das estratégias de gestão, selecionando e interpretando leis, normas, organogramas, planos, etc.

- Entrevistas com gestores educacionais dos municípios – quatro secretários de educação, três coordenadores regionais, oito diretores de escola, dois secretários de administração, no período de setembro de 2008 a março de 2009, para identificar os movimentos que ocorrem no contexto da prática, diante das políticas de gestão assumidas pelo sistema de ensino e as possibilidades de mudança.

2. Bases conceituais

As recentes reformas operadas no sistema educacional brasileiro trouxeram para o centro das preocupações dos educadores, entre outros, dois temas que têm orientado as discussões, os debates e os estudos dos profissionais da educação, tanto daqueles que efetivamente militam nas práticas educativas no interior das escolas, dos que sustentam a definição de políticas nos órgãos dos sistemas administrativos centrais da educação, como daqueles que exercitam a produção de conhecimentos nos centros de pesquisa e nas universidades. Trata-se da gestão dos processos educativos e da construção do projeto pedagógico da escola. Nesta proposta de pesquisa privilegiamos a administração, hoje denominada gestão escolar.

A Administração Escolar como disciplina e prática administrativa demonstra em seu conteúdo, as características das diferentes escolas da administração de empresas, aplicando-as à atividade específica da educação, estabelecendo assim uma relação estreita entre a gestão escolar e a gestão empresarial.

Ao lado disso, os teóricos da administração escolar, na busca de um grau de cientificidade necessário para comprovar a importância desta disciplina, procuraram utilizar-se dessas teorias de administração de empresas, entendendo que ali encontrariam fundamentação teórica capaz de promover o funcionamento da organização escolar de acordo com as expectativas da sociedade. (v. HORA, 2007: 41-42).

No Brasil, a tendência de adotar os pressupostos da administração de empresas para a educação fica clara quando José Querino Ribeiro (1978:59), um dos primeiros teóricos da administração escolar brasileira afirma que:

> "a complexidade alcançada pela escola, exigindo-lhe cada vez mais unidade de objetivos e racionalização do seu funcionamento, levou-a a que ela se inspirasse nos estudos de Administração em que o Estado e as empresas privadas encontraram elementos para renovar suas dificuldades decorrentes do progresso social. Sendo evidente a semelhança de fatores que criam a necessidade de estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-las à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra seu último fundamento nos estudos gerais de Administração".

Percebem-se, aqui, dois aspectos concomitantes no processo administrativo: de um lado os teóricos da administração de empresas esforçando-se em construir uma teoria que, generalizada, seja aplicável na administração de quaisquer organizações e, por outro lado, os teóricos da administração escolar tentando validar suas proposições teóricas em bases científicas, a partir das teorias da administração de empresas e assim assegurar os mesmos padrões de eficiência e racionalização alcançados pelas empresas. (v. RIBEIRO, 1979; ALONSO, 1978).

Os pressupostos básicos que vinham apoiando as posições assumidas pelos teóricos da administração de empresas e escolar são dois:

> "1. As organizações, mesmo com objetivos diferentes, são semelhantes e, portanto, suas estruturas são similares e, com tais, os princípios

> administrativos podem ser os mesmos, desde que sejam feitas as devidas adaptações para o alcance de suas metas– ‘generalidade’.
> 2. A organização escolar e o sistema de ensino como um todo precisam adotar métodos e técnicas de administração que garantam a sua eficiência e atendam aos objetivos estabelecidos pela sociedade– ‘racionalidade’” (HORA, 2007:43).

O pressuposto da generalidade, adotado pelos teóricos da administração geral, é corroborado na afirmação, por exemplo, de Ribeiro:

> “Estamos de acordo com Prihoda e Doltrens no que concerne à conveniência do aproveitamento do taylor-fyolorismo para a formulação de problemas escolares; com Sears, quanto à necessidade de se construir uma teoria da Administração Escolar; com Moheman quanto à condição meramente instrumental da Administração Escolar no sentido de que sua função principal é a de ajustamento das atividades de escolarização à filosofia e à política de educação” (1978:95).

Entretanto, é necessário esclarecer que a similaridade das organizações é resultado da relação que há entre a estrutura da sociedade capitalista e a sua superestrutura jurídico-político-cultural; a generalidade das teorias da administração de empresas, resultado do desenvolvimento dos seus estudos, não é capaz de determinar a elaboração de uma teoria que englobe toda a realidade prática administrativa da organização, qualquer que seja a sua natureza.

> “É a elaboração das teorias da Administração no bojo do capitalismo que determina a sua aplicação generalizada na maior parte das organizações, cujos padrões de eficiência, racionalização, produtividade são determinados, também, pelo próprio modo de produção capitalista. Nesse sentido o que se generaliza é o modo de organização na sociedade capitalista que é legitimado pelas teorias de administração que buscam comprovar ‘cientificamente’, que este é o modo mais correto e adequado de organizar e administrar” (FÉLIX, 1986:76).

Ao lado do princípio da generalidade, difundido pelos teóricos da administração de empresas e acatado pelos teóricos da administração escolar, está o outro pressuposto que conta com os mesmos privilégios: a “racionalidade técnica” diretamente ligada à

racionalidade econômica, que significa a combinação de meios eficazes para obter resultados previstos e desejados e que é entendida como adequação dos meios aos fins. A utilização desse pressuposto está articulada às determinações socioeconômicas e, portanto, usada como elemento de manutenção e de expansão do modo de produção capitalista.

As limitações que a teoria geral da administração impõe à administração da educação, submetida à condição de ciência aplicada, exigem dos administradores educacionais urgência no sentido de promover a retomada crítica de suas bases para (re)descobrir a parcialidade de suas práticas, sentir-se historicamente situados e, de posse dessa consciência, inserir-se na totalidade e na concreticidade do trabalho educativo e assim desenvolver a função crítica de desvelamento do discurso ideológico e passar do nível de controle, alcançando a marca desejável da libertação.

Para assumir sua função crítica, a teoria da administração escolar precisa retomar a especificidade da administração vinculada à natureza da educação, dando um sentido político à ação administrativa de modo a superar o autoritarismo que vem marcando suas relações pela ausência da participação dos sujeitos educativos nas decisões de seus objetivos e de suas realizações. A esse respeito afirma Paro (1996:160):

> "Por isso, uma teoria e prática de Administração escolar que se preocupe com a superação da atual ordem autoritária na sociedade precisa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas. E para a Administração Escolar ser verdadeiramente democrática é preciso que todos os que estão direta ou indiretamente envolvidos no processo escolar possam participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. Em termos práticos, isso implica que a forma de administrar deverá abandonar seu tradicional modelo de concentração de autoridade nas mãos de uma só pessoa, o diretor – que se constitui, assim, no responsável último por tudo o que acontece na unidade escolar -, evoluindo para formas coletivas que propiciem a distribuição da autoridade de maneira mais adequada a atingir os objetivos identificados com a transformação social".

Desse modo, a administração da educação toma a responsabilidade de reconstruir seu estatuto teórico/prático, assegurando a viabilidade e a exeqüibilidade de uma formação de melhor qualidade para todos e o cumprimento de sua função social e seu papel político institucional, pois, através da gestão, a escola coloca em prática, concretiza diretrizes emanadas das políticas que estabelecem parâmetros de ação e, de forma dominante, determinam o tipo de mulher e de homem a serem formados.

Libâneo et al.(2006), apresenta quatro concepções de organização e gestão escolar, que resultam em modelos de gestão:

CONCEPÇÕES DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

Técnico-científica	Autogestionária	Interpretativa	Democrático-Participativa
- Prescrição detalhada de funções e tarefas, acentuando a divisão técnica do trabalho escolar.	- Vínculo das formas de gestão interna com as formas de autogestão social (poder coletivo na escola para preparar formas de autogestão no plano político).	- A escola é uma realidade social subjetivamente construída, não dada nem objetiva.	- Definição explícita, por parte da equipe escolar, de objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola.
- Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação, em que uns têm mais autoridade do que outros.	- Decisões coletivas (assembléias, reuniões), eliminação de todas as formas de exercício de autoridade e de poder.	- Privilegia menos o ato de organizar e mais a "ação organizadora", com valores e práticas compartilhadas.	- Articulação da atividade de direção com a iniciativa e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.
- Ênfase na administração regulada (rígido sistema de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades), descuidando-se, às vezes, dos objetivos específicos da instituição escolar.	- Ênfase na auto-organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de eleições e de alternância no exercício de funções.	- A ação organizadora valoriza muito as interpretações, os valores, as percepções e os significados subjetivos, destacando o caráter humano e preterindo o caráter formal,estrutural, normativo.	- Qualificação e competência profissional.
- Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras.			
- Mais ênfase nas tarefas do que nas pessoas.	- Recusa a normas e a sistemas de controles, acentuando a responsabilidade coletiva.		- Busca de objetividade no trato das questões da organização e da gestão, mediante coleta de informações.
	- Crença no poder da instituição e recusa de todo poder instituído dá-se pela prática da participação e da autogestão, modos pelos quais se contesta o poder instituído.		- Acompanhamento e avaliação sistemáticas com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões.
	- Ênfase nas inter-relações, mais do que nas tarefas.		- Todos dirigem e são dirigidos,todos avaliam e são avaliados.
			- Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações.

Fonte: LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J. F. E TOSCHI, M. S. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** São Paulo: Cortez Editores, 2003. P. 327.

Paro (2001a: 49) afirma que "ao administrar, ou gerir, utilizam-se recursos da forma mais adequada possível para a realização de objetivos determinados", o que define o caráter mediador da administração que se manifesta de modo singular na gestão educacional, haja vista o fato de que seus fins relacionam-se com a emancipação cultural de sujeitos históricos,

para os quais a apreensão do conhecimento apresenta-se como elemento decisivo na construção de sua cidadania.

É possível perceber a vinculação existente entre as expressões administração e gestão educacional que, na literatura e nos discursos sobre educação têm muitas vezes expressado ora um sentido único, como se fossem sinônimos, ora como se fossem termos com significados diferentes. Bordignon e Gracindo (2000:147) consideram que

> "Algumas vezes gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa; outras vezes seu uso denota apenas a intenção de politizar a ação administrativa; noutras apresenta-se como sinônimo de 'gerência', numa conotação neotecnicista dessa prática e, em muitos momentos, gestão aparece como a 'nova' alternativa para o processo político-administrativo".

Porém, a utilização do termo gestão educacional pelos estudiosos mais críticos, justifica-se pela reação contra o caráter tecnicista, supostamente neutro e descomprometido de que foi imbuído o termo administração educacional, principalmente nos anos setenta quando assumiu os mesmos princípios e práticas adotados pela administração de empresas, o que contraria o significado da prática política e social da educação e da escola.

Assim, é preciso acatar o termo gestão educacional como um processo histórico, político-administrativo contextualizado e coletivo , que organiza, orienta e viabiliza a ação social da educação.

Desse modo, estabelecer a diferença entre administração e gestão educacional faz sentido pela compreensão de que a organização escolar apresenta uma especificidade marcada por resistências e contradições, representando a um só tempo espaço de democratização e de educação individual e de transmissão de valores e da consciência social, cuja função política e social é a formação do cidadão.

Neste sentido, gestão significa o ato de gerir, gerência, administração. É tomada de decisão, organização, direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir a sua função, desempenhar o seu papel. Na educação, é o cumprimento de princípios sociais, visto que a gestão da educação destina-se à promoção humana (Ferreira, 2000).

Assim compreendida, gestão da escola garante a realização dos princípios da educação: "compromisso com a sabedoria de viver junto, respeitando as diferenças, compromisso com um mundo mais humano e justo para todos os que nele habitam, independentemente de raça, cor, credo ou opção de vida." (FERREIRA, 2000:307)

RESULTADOS

Os municípios da Baixada Fluminense apresentam, entre si, importante identidade social, cultural, geográfica, econômica, dada sua origem histórica, o modo de colonização e seu processo de desenvolvimento, o que facilita a identificação e compreensão dos modelos de gestão do ensino. Ressalto inclusive a organização geopolítica da região: Nova Iguaçu se tornou então um gerador de novos municípios, com a emancipação de Duque de Caxias (que englobava São João de Meriti) em 1943; Nilópolis (1947); Belford Roxo e Queimados (1990), Japeri (1991) e, por fim, Mesquita (1999).

> "A invasão dos franceses na Baía de Guanabara (1565) atingiu a Baixada através da aliança feita por eles com os Tupinambás, para lutar contra os portugueses. Com a derrota da aliança (1567), os índios acabaram sendo dizimados e as terras voltaram à Coroa, que as rebatizou de Capitania do Rio de Janeiro e as passou para a jurisdição da cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro". (PERES, 2000: 32).

No campo educacional esta identidade pode ser observada pelos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB/INEP:

IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - **BELFORD ROXO**

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	3,5	3,6	3,5	3,9	4,3	4,6	4,9	5,1	5,4	5,7
Anos Finais	2,5	2,7	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,1	4,4	4,7

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - **MESQUITA**

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	3,7	3,9	3,7	4,1	4,5	4,8	5,0	5,3	5,6	5,9
Anos Finais	3,4	3,3	3,4	3,6	3,9	4,3	4,6	4,9	5,2	5,4

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - **NOVA IGUACU**

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	3,6	3,9	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8
Anos Finais	3,5	3,6	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2	5,5

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

IDEBs observados em 2005, 2007 e Metas para rede Municipal - **SAO JOAO DE MERITI**

Ensino Fundamental	IDEB Observado		Metas Projetadas							
	2005	2007	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais	3,7	3,6	3,8	4,1	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6	5,9
Anos Finais	2,6	2,5	2,7	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,6

Fonte: Prova Brasil e Censo Escolar

Ainda no campo da semelhança entre os municípios da Baixada e daqueles que fazem parte da proposta de pesquisa apresento a seguir os seguintes dados:

Índices / Municípios	**Belfort Roxo**	**Mesquita**	**Nova Iguaçu**	**S. João de Meriti**
População 2007	480.555	182.495	830.672	464.282
PIB/2006 per capita	R$ 5.978,00	R$ 5.824,00	R$ 7.418,00	R$ 6.195,00
Matrículas/2008*	46.890	11.630	56.905	27.702
Docentes/2008*	1.770	541	2.074	839
Escolas/2008	129	31	176	61
Incidência de pobreza/2003	60.0%	-	54,15%	47,00%

Fonte: IBGE
* Educação Básica

Relativamente ao perfil de resultados educacionais, os municípios estudados aproximam-se, entre si, dos índices do IDEB, demonstrando pequena elevação em 2007, comparados com 2005, inclusive ultrapassando as metas projetadas. Vale dar destaque ao município de São João de Meriti, que diminuiu suas marcas do censo e da prova anterior.

A análise dos dados capturados no campo de pesquisa, apontados nos documentos e nas falas dos entrevistados indicam que a organização administrativa dos sistemas estudados e a gestão que ali é desenvolvida caracterizam-se, por práticas predominantemente centralizadoras, orientadas pela concepção do chamado paradigma da gestão técnico-científica e as relações de poder ainda são verticais e as estruturas lineares e segmentadas, evidenciadas por:

a) definição detalhada de funções e tarefas, o que acentua a dicotomia os que pensam e os que executam;

b) relações de subordinação, em que a autoridade e o poder estão centrados no prefeito, no secretário de educação e nos diretores de escola, nessa ordem de importância;

c) indicação político-partidária para as funções diretivas, sem processo eletivos para os diversos cargos de direção;

d) adoção de procedimentos de controle das tarefas via normas e regras rígidas;

e) avaliação de desempenho baseado em pontualidade e assiduidade sem verificação qualitativa;

f) cooptação dos componentes dos conselho municipais de educação, que perdem sua autonomia e poder de decisão;

g) ênfase nas ordens e determinações sem consulta aos educadores.

h) a direção ainda assume o papel de dirigente técnico, pronto a determinar soluções que são mais adequadas para as questões administrativas e pedagógicas, embora seu discurso seja de que trabalho de gestor é político e que a participação coletiva dos sujeitos que ali convivem poderá dar significado efetivo às suas ações.

i) assunção do conceito de gestão compartilhada como se fosse gestão democrática, o que favorece a operação de propostas de gestão desvinculadas de um projeto unitário, articulado e orgânico de educação.

Os indicadores colhidos a respeito dos modelos de organização e gestão educacional nos municípios analisados demonstram que ainda estão predominantes as práticas orientadas pela teoria clássico-burocrática em que há uma determinação detalhada de funções e tarefas, acentuadas pela divisão do trabalho educativo, em que o poder está centralizado no gestor em posição hierárquica mais elevada, destacando-se, predominantemente, as relações de subordinação: uns mandam e outros obedecem.

A administração dos sistemas assume a ênfase na regulação, com um rígido sistema de normas, regras, procedimentos rigorosos de controle das atividades das escolas, o que, não poucas vezes, negligencia os objetivos educacionais próprios da ação educativa.

No campo das concepções de gestão democrática, os gestores ouvidos expressam em suas falas, as características da “gestão compartilhada”, que não prevê a participação da comunidade educativa na elaboração das políticas e dos projetos educacionais, nem possibilita condições concretas para críticas e prováveis alterações. Os educadores são mais executores e a comunidade assume a postura de convidada especial, para “contribuir” com as propostas, acatá-las e operá-las, numa prática contrária às concepções e práticas de gestão democrática.

CONSIDERAÇÕES EM PROCESSO

Os sistemas de ensino no Brasil são formados por uma rede de autoridades, tanto quando se trata do sistema municipal quanto se a referência é a unidade escolar. Trata-se de

uma hierarquia de autoridades e setores presentes em diferentes campos de ação, com funções claramente definidas, definindo políticas, estabelecendo normas, definindo modelos de gestão de educação e de escola.

Gerir a educação e a escola hoje precisa ultrapassar formas estritamente racionais, técnicas e mecânicas, mantendo, porém alguns mecanismos pra garantir o bom funcionamento da instituição e a qualidade do processo de formação humana – expresso no projeto político pedagógico – que possibilitará ao educando crescer e, através dos conteúdos do ensino, que são conteúdos de vida, tornar-se mais humano.

Faz parte ainda dos novos significados da gestão educacional o seu caráter abrangente que vai além da organização e direção do espaço físico da escola. É preciso pensar que a gestão se dá no processo de aquisição do conhecimento, no ensino, nas relações interpessoais e pedagógicas que se manifestam na sala de aula e no interior da escola. Isto aponta para a superação da diferença que se construiu entre gestores e educadores.

Entretanto é preciso ir além da compreensão dos novos significados assumidos pela gestão educacional. É preciso adjetivar essa gestão para que as políticas e as práticas educativas dos sistemas e das escolas viabilizem o cumprimento de suas finalidades. Para tal é preciso considerar e assumir a concepção da gestão democrática como a forma mais adequada para garantir a "qualidade da formação humana [...] que possibilitará ao educando crescer e, através dos conteúdos do ensino, que são conteúdos de vida, hominizar-se, isto é, tornar-se mais humano." (Ferreira, 2000: 309).

É preciso compreender que o gestor democrático é aquele que está na liderança, a serviço da comunidade escolar para o alcance de suas finalidades e que o comando, por ser sensível às necessidades e aos interesses dos diversos grupos, agiliza o confronto dos mesmos, resultando em ações criadoras.

Partindo do pressuposto de que a gestão democrática apresentada para a organização da educação brasileira é predominante e explicitamente destinada às unidades escolares e que os sistemas educacionais federativos deverão atuar em regime de colaboração, sob a batuta do governo federal, é apropriado acatar a indicação de Paro (2001b) de que é preciso confrontar o movimento, que pelo discurso da autonomia, da participação da comunidade e do controle da escola pela sociedade civil, desobriga o Estado de sua responsabilidade pelo provimento da escola e incentiva a comunidade a colaborar com o funcionamento do ensino, sem, entretanto, participar da tomada de decisões a respeito dos rumos da instituição educacional.

A gestão democrática em educação está intimamente articulada ao compromisso sócio-político com os interesses reais e coletivos, de classe, dos trabalhadores, extrapolando as

batalhas internas da educação institucionalizada, e sua solução está condicionada à questão da distribuição e da apropriação da riqueza e dos benefícios, que transcendem os limites da ação da instituição educativa.

É importante destacar a relevância de uma discussão desta natureza para os gestores de sistemas educacionais e de unidades escolares, para professores, responsáveis pelas políticas e práticas educacionais, assim como para toda a sociedade civil, haja vista a constatação de que as práticas mais democráticas de gestão educacional têm ocorrido nas escolas que fazem parte de sistemas que assumiram a vontade política de realizar uma educação inclusiva, crítica e coletiva, que com seus processos de participação coletiva na gestão escolar, têm realizado a melhoria da aprendizagem, da consciência crítica da realidade social, construindo a escola verdadeiramente pública e avançando na busca da eliminação das desigualdades sociais. Esta ainda é a minha crença.

NOTAS

[1] Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, pelo financiamento da presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Myrtes (1978). **O papel do diretor na administração escolar.** 2 ed. Rio de Janeiro: São Paulo: Difel:Educ.

ARROYO, Miguel G.(1996). Administração e qualidade da prática educativa: exigências e perspectivas. ***Revista Brasileira de Administração da Educação***, Brasília, v. 12, n. 1, p. 8-21, jan./jun.

BOAVENTURA, Edivaldo M. (1996). A educação nas Leis Orgânicas dos Municípios baianos. In: BOAVENTURA, Edivaldo M. (org.) **Políticas municipais de educação.** Salvador: EDUFBA; Fundação Clemente Mariani, p. 121-152.

BORDIGNON, Genuíno e GRACINDO, Regina V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura.S.C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, p. 147-176

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. (2000). **Reforming education & changing schools**: case studies in policy sociology**.** London: Routledge, 1992

BRASIL**. (**1996). Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Diário Oficial da União**, Ano CXXXIV, n.º 248, de 23 de 12.1996, pp. 27.833-27.8d I.

BRASIL.(2001) **Lei no. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. (2008). MEC/INEP. **Resultado Final_IDEB 2007**. Brasília: Inep,10/6/2008.

BRASIL. (2007). IBGE. **Contagem da população 2007.** Abril, 2007.

BRASIL. (2008).IBGE. **Educação básica 2008.** Setembro, 2008.

FÉLIX, Maria de Fátima C. (1986). **Administração escolar:** um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez: Autores Associados.

FERREIRA, Naura. S.C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (orgs.). (2000). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez.

HORA, Dinair. L. (2007). **Gestão democrática na escola:** artes e ofícios da gestão colegiada**.** 14ª ed. 2007. Campinas: Papirus.

LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F. ; TOSCHI, Mirza Seabra . **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. (2006).3ª. ed. São Paulo: Cortez, v. único. 408 p.

MAINARDES. J. Abordagem do ciclo depolítica: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. (2006). In: **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69. Jan./abr. 2006.

PARO, Vitor Henrique. (1996). **Administração escolar:** introdução crítica. 7 ed. São Paulo: Cortez.

PARO, Vitor Henrique. (2001ª). **Escritos sobre** educação**.** São Paulo: Xamã,.

PERES, Guilherme. (2000). **Tropeiros e Viajantes na Baixada Fluminense - Ensaio**. Ed. Gráfica Shaovan - Mesquita.

RIBEIRO, José Querino. (1978). **Ensaio de uma teoria de administração escolar.** São Paulo: Saraiva.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia.** (1999). São Paulo, Cortez/Autores Associados,1ª edição 1983, 32ª ed. 1999.

SOUZA, M. L. e FARIA, L. Municipalização do ensino no Rio de Janeiro. (2003). **Caderno de Pesquisa.** no. 120, novembro.