

SEÇÃO

1

PESQUISA APLICADA

Autonomia e Responsabilização: um desafio para a gestão escolar

Márcia Cristina da Silva Machado

Doutora em Engenharia de Produção; Professora da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora; e do Programa de Pós Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) /CAED/UFJF.

Josélia Barbosa Miranda

Mestra em Gestão e Avaliação da Educação Pública; Economista da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Autonomia e Responsabilização: um desafio para a gestão escolar

RESUMO:

Buscando elucidar as relações de interdependência que se estabelecem entre a escola e as suas instâncias superiores no processo de construção da autonomia escolar, o presente artigo apresenta a gestão estratégica e participativa como um caminho para a construção da autonomia nos sistemas educacionais, em particular nas escolas. As autoras abordam a importância de se pensar os sistemas educacionais como organizações complexas, nas quais a autonomia de uma unidade é sempre relativa, trazendo para discussão a concepção de responsabilização como consequência do processo de autonomia escolar. Nesse sentido, é destacada a necessidade da utilização do planejamento e da avaliação como instrumentos de gestão.

Palavras-chave: Autonomia e Responsabilização, Gestão Estratégica e Participativa, Planejamento e Avaliação.

ABSTRACT:

Aiming to elucidate the interdependent relationship which is established between the school and its overseeing instances in the process of building school autonomy, the present article presents the strategic and participative management as a path to constructing autonomy in educational systems, particularly in schools. The authors deal with the importance of thinking of educational systems as complex organizations, in which the autonomy of one unit is always relative, bringing to the discussion the concept of *accountability* as a consequence of the process of school autonomy. As such, the necessity of utilizing planning and assessment as management tools is highlighted.

Key words: Autonomy and Accountability. Strategic and participative management, Planning and assessment.

Introdução

A educação pública brasileira vem passando, desde a década de 1990, por mudanças significativas, cujos moventes são os princípios da democratização e da melhoria na qualidade do ensino. No bojo dessas mudanças, a adoção de uma gestão descentralizada, com maior autonomia escolar, tornou-se importante componente das políticas educacionais. Além disso, a busca por melhores resultados na educação colocou a gestão escolar na condição de variável estratégica.

Podemos dizer que, se de um lado assistimos à implementação de políticas de descentralização e autonomia, com ampliação dos espaços de decisão no nível das escolas, de outro, presenciamos o incremento do uso das avaliações externas e a consequente responsabilização dos estabelecimentos de ensino pelo desempenho educacional. Isso significa que, ao mesmo tempo em que o discurso da descentralização e da autonomia se consolida, observa-se uma maior cobrança, por parte dos órgãos centrais, em relação à qualidade do ensino, materializada por metas a serem cumpridas pelas escolas, e a responsabilização dessas pelo seu sucesso ou fracasso.

Contudo, somos da opinião de que as reformas educacionais constituem o ponto de partida das mudanças, que, para serem implementadas e gerarem resultados eficazes, dependem de processos de gestão que integrem os diferentes níveis do sistema educacional: do estratégico ao operacional. Nessa perspectiva, a gestão estratégica e participativa se apresenta como um caminho para o desdobramento e a operacionalização das políticas de autonomia e responsabilização nos sistemas educacionais, em particular, nas escolas.

Cabe deixar claro que não se trata de uma reflexão sobre as políticas ora vigentes na educação brasileira. Nossa preocupação passa pelos processos de gestão que possam permitir a aplicação dessas políticas nas redes de ensino, de modo a viabilizar a construção da autonomia e da responsabilização nas escolas.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em três partes que abordam a concepção e as dimensões da autonomia e da responsabilização na educação; a gestão estratégica e participativa na gestão educacional; e a construção da autonomia da escola na perspectiva da gestão estratégica e participativa.

1. Autonomia e Responsabilização na educação: concepção e dimensões

A autonomia escolar no contexto da educação brasileira ainda se apresenta como uma questão controversa. Embora possamos afirmar que

esteja consolidada no discurso, entendemos que ela permanece como um conceito obscuro para alguns gestores de escola pública, principalmente no que se refere à efetivação da sua construção. Essa ideia é corroborada por Lück (2000, p.20), ao afirmar que

[...] trata-se a autonomia de um conceito complexo, com múltiplas nuances e significados, tantos quantos esforços existem para expressá-la na realidade escolar. Algumas vezes, porém, ela é muito mais uma prática de discurso do que uma expressão concreta em ações objetivas; em outras, representa o discurso utilizado para justificar práticas individualistas e dissociadas do contexto.

Definida como “[...] ampliação do espaço de decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade, tendo como objetivo a melhoria da qualidade do ensino” (LÜCK, 2000, p.21), a autonomia escolar deve ser vista em múltiplas dimensões, dentre as quais se evidenciam a política, a financeira, a administrativa e a pedagógica. Essas devem ser desenvolvidas de modo simultâneo e interdependente.

Para Lück (2000), merece ser destacada a dimensão política, uma vez que ela se refere à capacidade de tomar decisões compartilhadas e comprometidas, sem as quais as demais dimensões não se efetivam. No exercício da dimensão política da autonomia, o gestor deve usar talento e competência para articular e organizar, de forma conjunta com a comunidade escolar, a solução dos problemas e dos desafios educacionais.

Neubauer e Silveira (2009), por sua vez, sinalizam que a autonomia administrativa e a financeira devem estar a serviço da pedagógica, uma vez que a primeira se refere ao modo da escola gerir sua infraestrutura a fim de promover uma educação de melhor qualidade.

Na visão de Gadotti (2004), a autonomia se constrói através das dimensões pedagógica e política. Se, por um lado, o projeto político pedagógico da escola se apresenta como o caminho para a construção da autonomia, por outro, a gestão democrática, vista como condição *sine qua non* para a construção da autonomia, lhe confere o caráter político. Para esse autor, “a autonomia e a gestão democrática da escola fazem parte da própria natureza do ato pedagógico. A gestão democrática é, portanto, uma exigência de seu projeto político-pedagógico” (GADOTTI, 2004, p. 35).

Defendemos que, sendo a autonomia um meio e não um fim em si mesmo, a dimensão política irá garantir o exercício da financeira e administrativa, cujo objetivo é assegurar a autonomia pedagógica, dimensão na qual a escola realiza as adequações das diretrizes curriculares, de acordo com as suas especificidades locais. Essa afirmação nos remete à ideia de que a autonomia se faz pelo exercício de articulação da comunidade escolar, juntamente com a clareza das relações de interdependência que se estabelecem

entre a escola e as suas instâncias superiores. Nesse sentido, há que se ter claro que a autonomia é

[...] um processo a ser articulado no interior da escola e na correlação de forças com os órgãos centrais e com a comunidade, para que a instituição escolar possa assegurar educação de qualidade. Um processo que exige necessária clareza sobre o que se deseja promover, sobre a identidade – da escola e do sistema educacional – que se pretende construir e os resultados a serem alcançados (NEUBAUER, SILVEIRA, 2009, p.84).

Isso significa dizer que cada unidade escolar deve ter autonomia para adequar as diretrizes e políticas provenientes das instâncias superiores do sistema educacional à sua realidade local, não podendo ser traduzida de modo isolado, sem levar em conta outros domínios das políticas educacionais, como afirma Barroso (2004).

Nessa perspectiva se insere a premissa de que não existe autonomia absoluta: ela é sempre relativa e relacional. Tratar a autonomia escolar como um conceito relacional advém, justamente, do contexto de interdependência e do sistema de relações no qual ela se constrói (BARROSO, 1996). Em outras palavras, a autonomia escolar pressupõe a construção de uma identidade onde os atores interagem entre si e estabelecem um processo de dependências e interdependências dentro da escola e desta com o meio no qual está inserida (MOURA, 1999; NEUBAUER e SILVEIRA, 2009).

Considerando que em organizações complexas, como os sistemas de educação, a autonomia é relativa, as escolas se tornam responsáveis pelo seu desempenho e precisam demonstrar coerência entre metas, planos e resultados e diretrizes globais do sistema educacional como um todo. E mais, têm que prestar contas da utilização e aplicação dos recursos financeiros a elas destinados, o que significa dizer que autonomia acarreta transferência de responsabilidades.

Nesse sentido, cabe dizer que a legitimação e a contrapartida das decisões políticas, na escola, inscrevem as relações que se estabelecem entre autonomia e responsabilização, às quais a gestão das escolas públicas deve estar cada vez menos indiferente (AFONSO, 2010).

Além disso, pode-se afirmar que não há autonomia sem a capacidade de assumir responsabilidades, ou seja, a escola deve responder por suas ações, prestar contas dos seus atos e realizar os seus compromissos, de modo a enfrentar reveses e dificuldades (LÜCK, 2000).

Essa concepção traz à baila a necessidade de repensar a responsabilização como importante aspecto da gestão escolar. Como consequência do processo de autonomia, ela assume o formato de prestação de contas. Ademais, uma vez que as políticas de responsabilização estão atreladas à implementação de avaliações em larga escala, os indicadores produzidos a

partir dessas podem e devem ser utilizados pelas escolas, tanto no que diz respeito ao acompanhamento da gestão como na elaboração de estratégias voltadas para a melhoria do ensino ofertado.

Porém, deve ser citado que, segundo Lück (2009, p.44-45),

a grande escassez de referências bibliográficas sobre monitoramento e avaliação em relação à educação brasileira é um indicador da desconsideração dessa fundamental dimensão da gestão educacional. O que existe diz respeito a sistemas educacionais, sobretudo em relação ao [Sistema de Avaliação da Educação Básica] SAEB, nada havendo de substancial sobre o processo nas escolas ou mesmo na gestão dos sistemas.

Isso significa dizer que, embora os sistemas de educação, em particular as escolas, tenham passado a conviver com desafios de melhoria na qualidade do ensino, expressos em metas de desempenho traçadas a partir da instituição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, os resultados das avaliações externas ainda não são amplamente utilizados pelas escolas públicas. Ao contrário, o que se observa são reações contrárias e resistências por parte dos profissionais da educação (BROOKE, 2006; LÜCK, 2009).

Essas percepções apontam para a necessidade de consolidação de um novo modelo de gestão educacional que, em nosso entendimento, passará pela adoção de novas práticas na gestão dos sistemas de educação e das escolas.

2. Gestão estratégica e participativa nos sistemas educacionais

O desdobramento de políticas de autonomia e de responsabilização em práticas de gestão e em resultados efetivos depende de uma compreensão clara do significado de gestão educacional e das principais características dos sistemas de educação. Podemos entender que a gestão educacional se constitui como

[...] o processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, comprometido com os princípios da democracia e com métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados) (LÜCK, 2011, p. 35).

Nesse sentido, ressalta-se que a integração entre as várias instâncias do sistema educacional, desde o nível macro (órgãos superiores do sistema) até o micro (escolas), de forma garantir o desdobramento de políticas e diretrizes e sua operacionalização no contexto da escola, é fundamental para o sucesso da gestão (LÜCK, 2011). Desse modo, os processos de descentralização, autonomia e responsabilização tornam ainda mais complexas a compreensão e a operacionalização das novas políticas, sobretudo para os responsáveis pela gestão das unidades escolares.

A descentralização, que deveria ser vista como consequência natural do processo de democratização da educação e da exigência por participação, pressupõe a distribuição de poder de decisão sobre diretrizes, regulamentos, processos e ações entre os níveis macro e micro do sistema educacional, respeitando a realidade local de cada rede pública de ensino (estadual ou municipal) e da escola. A autonomia, por sua vez, consequência do processo de descentralização, é acompanhada pela ideia de responsabilização. Na medida em que a gestão escolar passa a apresentar maior autonomia para decidir sobre os melhores meios de operacionalizar políticas, criar sua própria normatização, definir metas e os meios para alcançá-las, ela também assume a responsabilidade pelo desempenho e os resultados apresentados pela escola (LÜCK, 2000, 2009 e 2011).

Assim, entendemos que as políticas de avaliação e responsabilização, na medida em que buscam garantir a qualidade do ensino nas redes educacionais, se apresentam como importantes aparatos da gestão educacional, embora aumentem, cada vez mais, as pressões e as exigências por resultados do nível macro do sistema sobre a gestão da escola (nível micro).

Por outro lado, considerando uma perspectiva integrada de gestão, modificam-se os papéis e as responsabilidades tanto da equipe gestora quanto da comunidade escolar. Cabe aos gestores das escolas a mudança de postura para assumirem comportamentos mais proativos, deixando de ser sujeitos passivos no sistema. Desse modo, a possibilidade de melhor desempenho da escola, em termos de qualidade e alcance de metas, depende de um melhor desempenho da sua gestão.

Nesse sentido, a construção da autonomia nas escolas depende da compreensão de que um modo de gestão integrada deve estar apoiado na noção de gestão estratégica e participativa.

Defendemos, por isso, a ideia de que a gestão educacional contempla três modos de gestão não excludentes: a integrada, a estratégica e a participativa. Embora possam ser apresentados de forma separada apenas para efeito de compreensão teórica, na prática, esses três modos de gestão são complementares e formam o que denominamos de *tríade da gestão educacional*.

A gestão integrada aplicada à educação pressupõe as relações de interdependência existentes entre o nível macro (secretarias e órgãos executores) e o micro (escolas) do sistema educacional. Isso significa dizer que as decisões tomadas no nível macro, seja na forma de políticas ou de regulamentações, devem considerar a capacidade das escolas de as operacionalizarem, adequando-as à realidade em que estão inseridas. Da mesma forma, as escolas não funcionam de forma isolada da rede e, por conseguinte, a sua gestão precisa, necessariamente, considerar o desdobramento de diretrizes, políticas e regulamentações na busca por melhores resultados educacionais. Assim, com base nas exigências advindas de um modo de gestão integrada, entende-se que o melhor caminho para essa prática é o da gestão estratégica e participativa.

A gestão participativa atende às exigências próprias do processo de democratização na educação, ou seja, o princípio da democratização aplicado ao processo de gestão educacional se traduz em participação. A ideia de gestão participativa pode ser explicada como sendo “uma filosofia ou doutrina que valoriza a participação das pessoas no processo de tomada de decisões sobre a administração das organizações” (MAXIMIANO, 2002, p. 461). No entanto, o grau de participação de indivíduos, de grupos ou de unidades no processo decisório de uma organização é definido por critérios como competência e distribuição de poder para tal (descentralização).

Desse modo, a adoção de um modelo participativo de gestão, no âmbito dos sistemas de educação, traz implícita a discussão sobre o grau de descentralização, a construção da autonomia e a responsabilização das instâncias constitutivas desses sistemas, inclusive as escolas. Em outras palavras, a possibilidade de participação nos processos decisórios depende do grau de descentralização do poder de decisão nos sistemas educacionais e da autonomia que as unidades escolares possuem para agirem de maneira proativa. Porém, a autonomia nos processos decisórios pressupõe responsabilidade sobre os seus resultados.

As razões que levam as organizações a adotarem estruturas mais descentralizadas estão relacionadas ao crescente dinamismo do ambiente em que operam. O bom desempenho de uma organização depende cada vez mais da sua capacidade de adaptação às mudanças impostas por esse ambiente. Quanto mais dinâmico for o ambiente, maior a necessidade de flexibilidade e maior a capacidade de adaptação que a organização terá. Podemos afirmar que a descentralização propicia essa flexibilidade na medida em que permite que as decisões sejam tomadas em nível local, ou seja, por aqueles que melhor conhecem as atividades, as particularidades e a realidade da organização.

A descentralização no sistema educacional não é muito diferente, tanto que Lück (2000, p.17) observa que esse processo

[...] está relacionado com o entendimento de que apenas localmente é possível promover a gestão da escola e do processo educacional pelo qual é responsável, tendo em vista que, sendo a escola uma organização social e o processo educacional que promove, altamente dinâmico, qualquer esforço centralizado e distante estaria fadado ao fracasso, como de fato, tem-se verificado.

A gestão estratégica, por sua vez, pode ser compreendida como o processo de adaptação contínua que as organizações enfrentam, mudando visão, hábitos, cultura, postura e estratégias, a fim de se adequarem às mudanças do ambiente em que atuam e às tendências futuras para, com isso, criarem valor para o público que atendem. Segundo Machado (2011, p.5), a “gestão estratégica abrange três componentes interdependentes: a visão sistêmica, o pensamento estratégico e o planejamento”. Para a autora, a visão sistêmica pressupõe a capacidade do gestor de compreender as relações de interdependência presentes dentro e fora da organização, ou seja, as relações intra e interorganizacionais. É a partir da visão sistêmica que os gestores de escola são capazes de compreender não apenas como funciona a escola, mas também como funciona o sistema educacional como um todo e a interdependência das suas partes.

Podemos dizer que, aplicada à realidade da gestão de sistemas educacionais, a visão sistêmica se opõe, radicalmente, à visão fragmentada da realidade acerca do processo educacional e da sua gestão. Assim, um modo de gestão integrada se apoia, necessariamente, na capacidade dos gestores possuírem visão sistêmica.

No entanto, a visão fragmentada do sistema educacional ainda está presente, mesmo que de forma implícita, na prática de gestão de um número considerável de redes de ensino ou de escolas. Segundo Lück (2011), é possível encontrar unidades dos sistemas educacionais que agem de forma independente, como se não fizessem parte de um sistema maior e único. A autora explica que,

[...] por exemplo, numa escola, supervisor e orientador educacional separam territórios pedagógicos e, até mesmo, algumas vezes, competem entre si. Em sistemas de ensino é possível identificar a existência de vários departamentos ou unidades de trabalho, cada um com seus focos de ação específicos, exercendo sua influência, de forma desarticulada, sobre as escolas, e até mesmo desorientando e desestimulando, por suas múltiplas demandas, as iniciativas próprias dos estabelecimentos de ensino e a efetivação de seu projeto pedagógico (LÜCK, 2011, p. 67).

Percebe-se com isso que o sucesso de uma gestão estratégica e participativa no sistema educacional depende da superação dessa visão fragmentada da realidade.

O segundo componente da gestão estratégica é o pensamento estratégico, que pode ser compreendido como a capacidade de se pensar a realidade, as necessidades e as ações da organização de forma estratégica (MACHADO, 2011). Em outras palavras, pensar estrategicamente significa compreender, de maneira articulada, a realidade que cerca a organização, as demandas e exigências que precisam ser atendidas, bem como seus pontos fortes e fracos, a fim de definir prioridades de ação nas tomadas de decisão. O pensamento estratégico reflete a concepção que o gestor tem da organização e da sua gestão, baseada no aprendizado e na experiência adquiridos ao longo dos anos. Além disso, cabe dizer que o pensar estrategicamente é decorrente da visão sistêmica, pois, na prática, o gestor que a desenvolve sabe o que é prioritário e estratégico para o desempenho da organização (MACHADO, 2011).

O planejamento, por sua vez, deve ser compreendido como uma ferramenta de apoio à gestão estratégica. Enquanto metodologia, ele é o processo que permite ao gestor conduzir de maneira sistemática e detalhada a sua gestão. De acordo com Machado (2011), a visão sistêmica e o pensamento estratégico são os elementos que permitem ao gestor utilizar o planejamento como ferramenta de apoio. Sem eles, o planejamento torna-se um fim em si mesmo e a gestão estratégica perde o sentido.

Diante dessas considerações, fica claro que, no sistema educacional, a gestão estratégica deve se desdobrar em todos os níveis de decisão e de formação de políticas, desde a instância federal – Ministério da Educação (MEC) – passando pelas instâncias estaduais e municipais – secretarias de educação –, até chegar às unidades escolares. Esse desdobramento deve ser articulado de forma a garantir que a gestão estratégica da escola seja realizada em consonância com as políticas de educação definidas nos âmbitos das demais instâncias.

Dessa forma, entendemos que a gestão estratégica e participativa se coloca como um caminho para a operacionalização das políticas de autonomia e responsabilização nos sistemas de educação.

3. A construção da autonomia da escola na perspectiva da gestão estratégica e participativa

A autonomia escolar é um processo que deve ser construído de forma coletiva e participativa, tendo como premissa o estabelecimento conjunto das decisões, bem como o compartilhar das responsabilidades que essas decisões irão acarretar em relação ao objetivo maior da escola: promover a aprendizagem e a formação dos alunos (AZANHA, 1995; BARROSO, 1996, 2004; LÜCK, 2000, 2009; NEUBAUER e SILVEIRA, 2009; NETO e SILVA, 2004; MOURA, 1999). No entanto, para entender a autonomia como constru-

ção, precisamos ter clareza da relação que se estabelece entre autonomia decretada e autonomia construída.

Segundo Barroso (1996), no processo de transferência de competências dos órgãos centrais para a escola, pode-se distinguir dois momentos denominados como autonomia decretada e autonomia construída. A autonomia decretada deve ser vista no âmbito dos discursos legitimadores das políticas de descentralização e, dessa forma, entendida como os fundamentos e os desdobramentos da sua aplicação prática. Já a autonomia construída reflete a prática dos discursos e, assim, constitui o processo de reconhecimento das estratégias e das ações concretas das escolas. A autonomia construída “[...] corresponde ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” (BARROSO, 1996, p.10).

Esse aspecto aponta a autonomia como um processo de articulação entre os âmbitos micro e macro da gestão educacional – a escola e sistemas, respectivamente.

A “autonomia da escola” resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber articular, através de uma abordagem que podemos designar de “caleidoscópica”. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna), dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local (BARROSO, 1996, p.10).

Dentro dessa perspectiva, cabe esclarecer que, embora autores como Barroso (2007), Lück (2000) e Neto e Silva (2004) abordem com maior ênfase a autonomia construída, deixando à margem de seus discursos a autonomia decretada, somos da opinião de que as duas se complementam, no sentido de que algum grau de autonomia deve ser decretado para que a escola possa construí-la por meio da participação da comunidade escolar. Isso significa dizer que não existe a possibilidade de construção da autonomia se não houver, a priori, a sua regulamentação. Além disso, entendemos que a formulação de políticas e regulamentações, definidas no nível macro do sistema educacional, deve estar atrelada à capacidade das escolas de colocá-las em prática. Em outras palavras, a autonomia decretada e a construída carecem de uma gestão integrada dentro dos sistemas educacionais.

Deve-se ressaltar que, no caso brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96) assegura a autonomia das escolas por meio da determinação da construção participativa do Projeto Político Pedagógico (PPP). Os artigos 12 e 13 da referida lei determinam, aos estabe-

lecimentos de ensino, a incumbência de elaborar e executar suas propostas pedagógicas pautadas na participação da comunidade escolar. No entanto, o fato dessa lei determinar a construção do PPP pela comunidade escolar não garante o exercício da autonomia. Segundo Neto e Silva (2004), no atual cenário da educação brasileira, podemos conceber o PPP como elemento facilitador da autonomia escolar.

Para tanto, a gestão escolar assume papel determinante, uma vez que cabe ao gestor a função de liderança: ele deve articular os diversos segmentos da escola, atuando como mediador no processo de construção das ações empreendidas pela comunidade escolar, no sentido de que a proposta da escola esteja em acordo com a do sistema.

Acreditamos, desse modo, que a gestão estratégica e participativa se apresenta como um caminho para a construção da autonomia da escola. Essa afirmação encontra eco nas proposições de Previatti e Castanho (2007), na medida em que consideram que a luta da escola, na atualidade, é contra a burocracia e a centralização. “Na escola burocrática ocorre a dicotomia entre dirigentes e executantes. Fora da escola, os órgãos superiores detêm o poder de decisão e controle, e a escola, simplesmente, executa as tarefas que lhes são impostas” (PREVIATTI; CASTANHO, 2007, p.398).

Assim, cabe apontar que a visão sistêmica, na gestão educacional, deverá permitir que o gestor escolar compreenda a interdependência que se estabelece entre as partes – escola e administração das redes –, de modo que a autonomia decretada seja o ponto de partida para a construção da autonomia escolar. Nesse sentido, as políticas provenientes do nível macro do sistema de educação devem ser compreendidas como diretrizes que orientam as decisões e as ações das unidades escolares em uma direção comum e integrada e que deverão ser adequadas à realidade de cada unidade. Em outras palavras, a autonomia decretada deve se traduzir em diretriz para a ação, e não em burocratização da ação na escola.

O pensamento estratégico, por sua vez, deve propiciar ao gestor escolar a compreensão das demandas colocadas pela rede (instâncias macro do sistema) e da realidade na qual a escola está inserida, bem como a busca por meios de implementação das políticas educacionais, definindo prioridades para a escola. É a partir do pensamento estratégico que o diretor de escola terá condições, por exemplo, de definir metas adequadas à realidade da sua unidade, de estabelecer uma agenda de ações prioritárias para a melhoria do desempenho escolar e de monitorar e agir sobre os resultados apresentados.

Por fim, o planejamento se apresenta como um instrumento de apoio fundamental para a construção da autonomia, permitindo a formulação de

objetivos e estratégias e propiciando que esses se desdobrem em metas e planos de ação.

É fundamental ter-se claro que, para pensar o futuro da sua organização, tomar decisões, inovar, solucionar problemas, propiciando melhor desempenho, o gestor deve utilizar o planejamento acompanhado de controle e monitoramento, vistos como processos intrínsecos ao ato de planejar. Transpondo essa concepção para a gestão escolar, as avaliações externas devem se constituir em parâmetros de controle e monitoramento dos planos de ação desenvolvidos pela escola.

Além disso, o planejamento requer a devida clareza do contexto no qual a escola está inserida, dos seus pontos fortes e fracos e das oportunidades de mudança, que somente podem ser obtidos por meio dos parâmetros fornecidos pelos indicadores educacionais.

Dentro dessa premissa, para que as escolas possam implementar a gestão estratégica e participativa como forma de construção da autonomia escolar, a avaliação deve ser vista como instrumento de gestão, que, juntamente com o planejamento, deve resultar na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Projeto Político Pedagógico (PPP).

Enquanto o PDE abarca visão estratégica, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos que deverão ser desenvolvidos pela escola (LÜCK, 2009; FONSECA, 2003), o PPP constitui-se o meio pelo qual a escola adapta as diretrizes nacionais à sua realidade, definindo sua proposta pedagógica.

Entendemos que esses dois documentos se complementam, visto que o PDE deve ser concebido de forma a permitir a realização do Projeto Político Pedagógico da unidade escolar. Nesse sentido, o PDE e o PPP devem abranger a política educacional da escola, suas normas e regulamentos, a partir da definição do cenário e do seu contexto de atuação, do conhecimento dos seus pontos fortes e fracos e das metas pactuadas que irão garantir a efetivação das diretrizes e políticas definidas em nível macro do sistema educacional.

Essas percepções apontam a necessidade de mudança de cultura e de comportamento por parte dos diversos segmentos da comunidade escolar, assim como dos profissionais que atuam na administração central das redes. Desse modo, podemos dizer que a consolidação de um novo modelo de gestão, pautado na premissa das escolas como organizações vivas e dinâmicas, demandará da gestão educacional a implementação da gestão estratégica e participativa como alternativa para a construção da autonomia escolar, assim como de uma nova visão da responsabilização social da instituição escola.

Considerações Finais

Ao tratar a autonomia escolar como um conceito que vai além da existência de uma regulação jurídica e, desse modo, uma construção coletiva que objetiva a definição de caminhos que possibilitem o delinear de uma identidade institucional e a busca por melhorias no ensino ofertado pelas escolas, este artigo buscou apresentar a gestão estratégica e participativa como alternativa para esse processo.

Entendida como um processo que abarca o nível macro e micro da educação (redes e escolas), a autonomia construída demanda pleno conhecimento das diretrizes curriculares, administrativas e financeiras e a sua adequação à realidade e ao contexto de cada unidade escolar. Essa concepção nos levou a ressaltar a relação de interdependência que se estabelece entre sistemas e escolas, que só poderá ser levada a cabo por meio da visão sistêmica na gestão educacional.

Além disso, ao considerar a responsabilização uma consequência da autonomia, buscou-se explicitar a importância da utilização do planejamento e da avaliação como instrumentos de gestão. Planejar implica, também, em acompanhamento e monitoramento e, nesse sentido, um bom planejamento prevê os meios de controle a serem utilizados.

Dessa forma, consideramos as avaliações em larga escala e os indicadores educacionais como aparatos capazes de auxiliar a gestão por resultados, entendida não como a introdução de “gerencialismo” na educação, mas como meio de se alcançar o objetivo fim da escola, qual seja, a garantia do efetivo aprendizado.

Cabe deixar claro que um caminho como proposto neste artigo só será viável a partir do momento em que houver mudança de cultura e de comportamento por parte dos gestores, tanto nas redes quanto nas escolas. Nesse sentido, se faz mister dizer que os gestores educacionais devem desenvolver, atualizar e rever de forma permanente os conhecimentos que fazem parte do dia-a-dia da gestão, como um processo de capacitação em serviço, de modo que se desenvolva competências para o efetivo desempenho das suas funções. Assim, embora o objetivo deste artigo tenha sido apresentar a gestão estratégica e participativa como caminho para construção da autonomia e da responsabilização, não podemos deixar de mencionar que, para a sua efetivação, faz-se necessário apontar a necessidade de repensar a capacitação dos gestores educacionais nas redes públicas, a fim de vincular a gestão estratégica e participativa aos seus processos de formação.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.J. Gestão, Autonomia e Accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.26, n.1, p.13-30, jan./abril./2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19678/11464>>. Acesso em: 28 ago. 2012.
- AZANHA, J.M.P. *Educação: Temas Polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, J. *O estudo da Escola*. Porto: Porto Ed., 1996.
- _____. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. *Revista Portuguesa de Educação*, v. 17, n. 2, p. 49-83. Universidade do Ninho, Braga, Portugal, 2004.
- BRASIL. *LDB nº 9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/lbd_5ed.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.
- BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.
- FONSECA, M. O projeto política-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas da gestão escolar. *Cadernos Cedes*, Campinas, v.23, n.61, p.302-318, dez. 2003.
- GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola. Fundamentos para a sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). *Autonomia da escola: princípios e propostas*. 6. ed., São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2004.
- LÜCK, H. Perspectivas da Gestão escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. *Em Aberto*, Brasília, v.17, n.72, p.11-33, 2000. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1087/989>>. Acesso em: 23 mai. 2011.
- _____. *Dimensões da gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Positivo, 2009.
- _____. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MACHADO, M. C. S. *A gestão estratégica e o caminho para a construção da autonomia no sistema educacional*. Mimeo, 2011.
- MAXIMIANO, A. C. A. *Teoria Geral da Administração*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- MOURA, R. O conceito de autonomia de escola: algumas reflexões. *Educar*, n.7, p. 85-94, 1999. Disponível em <<http://rmoura.tripod.com/autonomia.html>>. Acesso em: 16 set. 2012.

NEUBAUER, R.; SILVEIRA, G.T. Gestão dos sistemas escolares – Quais caminhos seguir? In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. (eds.). *Políticas Educacionais e Coesão Social. Uma Agenda Latino-Americana*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NETO, A.C.; SILVA, T.C. Projeto Político-Pedagógico como mecanismo de autonomia escolar. *Gest.Ação*, Salvador, v.7, n.1, p.7-23, jan/abril 2004.

PREVIATTI, A. H.; CASTANHO, M.E. A autonomia da escola pública: limites e possibilidades. *Educação Temática Digital*, Campinas, v.8, n.3, p.393-409, dez. 2007.