

ALCILEA MEDEIROS CARDOSO

**O IDEÁRIO GERENCIAL NO TRABALHO DO DIRETOR ESCOLAR:
CONCEPÇÕES, CONTRADIÇÕES E RESISTÊNCIA**

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**O IDEÁRIO GERENCIAL NO TRABALHO DO DIRETOR ESCOLAR:
CONCEPÇÕES, CONTRADIÇÕES E RESISTÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Prof^ª Doutora Eneida Oto Shiroma.

Florianópolis
2008

**“Feita a revolução nas escolas,
o povo a fará nas ruas.”**

Florestán Fernandes

Agradecimentos

A escrita é um ato solitário, mas o que me deu sustentação e subsídios para que pudesse fazê-la com maior intensidade e qualidade foi o debate e a convivência com pessoas e coletivos que me ajudaram e que continuarão me ajudando na constante caminhada da busca pelo conhecimento.

À Eneida pela sua presença constante e orientação precisa, além da possibilidade de conviver com esse ser humano íntegro e inteligente. Muito obrigada por tudo!

À Olinda, pela pessoa maravilhosa que é, por me ensinar muito com suas contribuições e também por me deixar fazer parte de sua vida.

Aos companheiros da turma do mestrado Cyntia, Leila, Josiele, Vilma. Juntos aprendemos como é difícil entender o que é a “coisa”, mas especialmente aos companheiros Caroline e Fernando que além da “coisa” foram companheiros fiéis na entrega dos trabalhos.

A todos os componentes do grupo do GEPETO, com quem aprendi que as ações políticas não acontecem por acaso, que elas têm alguma intencionalidade.

Aos companheiros Adriana, Mara, Kátia e Cláudio. Formamos um sub-grupo do GEPETO que, carinhosamente, denominados de Gepeneida, pois somos todos orientandos da Prof^a. Eneida. Neste pequeno grupo, dedico um agradecimento especial ao Cláudio, que no período pós-qualificação foi o meu “anjo”.

Ao companheiro, amigo e irmão Pedro Cabral, com quem tenho a liberdade e cumplicidade de dividir e perguntar qualquer coisa.

À companheira Zuleide, com quem aprendi a ver sempre o outro lado das “coisas”.

Ao companheiro Edilton, que no começo da caminhada do mestrado me alertou sobre qual o verdadeiro significado dessa tarefa.

A todos os companheiros de trabalho da Escola Beatriz por tornar realidade com suas práticas profissionais que uma escola pública de qualidade e democrática é possível. Neste caso, agradeço especialmente as companheiras Márcia, Stela e Cida por acumularem minha função durante o tempo de licença para efetivação dessa pesquisa.

A todos os companheiros e companheiras da Ação Popular Socialista (APS), pelo companheirismo e pela possibilidade que me dão, a cada dia, de debatermos e lutarmos na prática política pela construção do socialismo. Um agradecimento especial à Tânia Machado, pelo apoio na logística dos documentos que estudei na dissertação.

Ao Jackson, meu eterno companheiro, meu gato, de quem ousou roubar suas palavras: o amor primeiro e o derradeiro. Te amo.

Às minhas filhas, Clarissa e Luiza, pelo apoio. Desejo que elas trilhem o caminho da construção do conhecimento e tenham interesse em sempre querer saber mais sobre tudo.

Ao meu irmão Aldir pelo apoio nas traduções dos documentos necessários para meus estudos e pela preocupação constante comigo e com a minha família.

Ao meu sobrinho Rodrigo que, por algum tempo, durante essa minha jornada, compartilhou da convivência da nossa família.

Aos meus pais, pelo eterno apoio moral, estrutural e incentivo para que me aprofundasse cada vez mais nessa ação de estudar e pesquisar.

À Secretaria Municipal de Educação, pela liberação de licença para aperfeiçoamento para execução desta pesquisa.

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Educação que foram extremamente atenciosos e precisos nas respostas a tudo que foi solicitado.

A todos os entrevistados, pela atenção e tempo que dispuseram de suas vidas para contribuir com a construção desse trabalho.

E, por último, uma dedicação especial a todos os diretores da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, por se disporem a cumprir a difícil tarefa que é dirigir uma unidade educativa.

RESUMO

O objetivo deste estudo foi conhecer os determinantes e analisar as transformações no trabalho do diretor das escolas do ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis no período de 1997 a 2007. Estudando a reforma administrativa implantada na Prefeitura do Município, constatou-se que uma nova concepção de gestão para o setor público e muitos princípios do gerencialismo, tão recomendados por Organismos Multilaterais, foram introduzidos nas escolas municipais por uma empresa privada. A partir de entrevistas com gestores, questionários aplicados aos diretores de escolas e de observação participante nos cursos de formação dos diretores, foi possível afirmar que o trabalho do diretor sofreu profundas transformações com essa reforma da gestão, o que acarretou sobrecarga nas atribuições administrativas e o distanciou, contra a sua vontade, do fazer pedagógico, aproximando sua prática àquela de um gerente escolar: é cobrado pela produtividade da sua unidade, assim como pelo desempenho dos alunos e pelos resultados do coletivo escolar. A implementação dessas ações e concepções enfrenta focos de resistência por parte dos diretores escolares. Esses movimentos ocorrem nas próprias unidades escolares, assim como nos espaços de formação continuada dos diretores, programada pela Secretária de Educação. Apesar das inúmeras limitações, esses movimentos são respaldados pela vivência de 22 anos de um processo democrático nas escolas municipais que ajudou a Rede Municipal de Ensino a se constituir priorizando os processos e a construção de uma educação democrática e de qualidade socialmente referenciada.

Palavras-chave: Gerencialismo. Gestão Educacional. Reforma Educacional. Trabalho e Educação. Diretor Escolar.

ABSTRACT

The aim of this study was to explore the determinants of and analyze the transformations of the headteacher's work from 1997 to 2007 at Municipal network of Primary and Secondary schools of Florianopolis, Santa Catarina, Brazil. By studying the administrative reforms implemented at schools, it was noticed that a new concept of management for the public sector and many principles of management, so recommended by International Organizations, were introduced at the municipal schools by a private company. From the interviews with senior headteachers, survey with recently assigned head teachers and my own participant observations during the formation of head teachers it was possible to confirm that the head teacher work *went through* deep transformations with this managerial reform. The overload of new managerial tasks imposed upon the head teacher often take them away, against their wish, from their pedagogic work, restricting their function to only a school manager: they are expected to increase productivity of their school, performances of their students and results of the school collective. The implementation of such actions and conceptions find pockets of resistency by the head teachers. This resistency happens at some local schools as well as during the continuous training of the head teachers programmed by the Secretariat of Education. Despite many limitations, such pockets of resistency is the result of 22 years of experience of a democratic process at the municipal schools that helped the "Rede Municipal de Ensino" organizes itself by prioritizing the processus and construction of a democratic education and quality socially referent. The implementation of some of the managerial concepts and/or its criteria for assessment of performance faced opposition from some head teachers. Such opposition occurred within some schools and/or during the continuing training of the headteachers organized by the Secretariat of Education. Some headteachers brought into question the implementation of some managerial concepts and/or its criteria for assessment of performance. Such discussion occurred within some schools and/or during the continuing training of the head teachers organized by the Secretariat of Education. Despite some limitations, those oppositions *were the result* of a healthy democratic process for the last 22 years within the municipal schools that helped the Municipal Network of Schools to build up itself by prioritizing the process and the construction of an democratic education committed to social quality.

Keywords: Managerialism. Educational management. Educational reform. Work and Education. Headteacher.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Linha de Tempo das Iniciativas de Implementação do Modelo de Gestão na PMF.....	55
Figura 2: Organograma da Secretaria Municipal de Educação.....	70
Figura 3: Diferença entre administração e gestão.....	77
Figura 4: O que é administrar e o que dirigir?.....	78
Figura 5: Direção, Gestão e Administração: Sinônimos?.....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Investimento Aluno - 2005 - Ensino Fundamental.....	62
Tabela 2: Investimento Aluno - 2005 - Educação Infantil.....	62
Tabela 3: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2000.....	76
Tabela 4: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2002.....	81
Tabela 5: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2004.....	82
Tabela 6: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2006 - 1º módulo.....	83
Tabela 7: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2007 - 2º módulo.....	84
Tabela 8: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2007 - 3º módulo.....	84
Tabela 9: Quadro dos temas abordados nos cursos de formação – 2000 a 2007.....	84
Tabela 10: Nome e localização das Unidades Educativas do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Florianópolis.....	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 01 – Sexo dos Diretores.....	92
Gráfico nº 02 – Nível de Formação dos Diretores.....	92
Gráfico nº 03 – Tempo de Serviço no Magistério.....	93
Gráfico nº 04 – Função de Origem do Diretor.....	93
Gráfico nº 05 – Idade dos Diretores.....	94
Gráfico nº 06 – Tempo exercendo a função de Diretor.....	94
Gráfico nº 07 – Gráfico Comparativo entre as Expectativas e Dificuldades	98
Gráfico nº 08 – Gráfico Comparativo entre Tempo x Prioridade.....	100
Gráfico nº 09 – O que Consideram mais Importante para um “Bom Gestor”.....	103
Gráfico nº 10 – Origem das Parcerias Estabelecidas com as Escolas.....	105
Gráfico nº 11 – As Instituições Parceiras.....	106
Gráfico nº 12 – Qual Autonomia sua Escola Possui?.....	108

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APP	Associação de Pais e Professores
ASPLAN	Assessoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação
BM	Banco Mundial
CED	Centro de Ciências da Educação
CEPAL	Comissão de Assuntos Econômicos para América Latina
CFH	Centro de Filosofia e Ciências Humanas
CODEPE	Coordenadoria de Desenvolvimento Pessoal
COMCAP	Companhia de Melhoramentos da Capital de Florianópolis
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
DAE	Divisão de Administração Escolar da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
DIEF	Divisão de Educação Fundamental da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
DIPLAN	Divisão de Planejamento da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
ESSU	<i>Education Sector Strategy Update</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
OM	Organismos Multilaterais
ONU	Organização das Nações Unidas
OREALC	Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PIB	Produto Interno Bruto

PMF	Prefeitura Municipal de Florianópolis
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PREAL	Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe
PRELAC	Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe
PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PROSABES	Programa de Saúde e Bem-Estar dos Servidores
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RME	Rede Municipal de Ensino de Florianópolis
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SED	Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINTRASEM	Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Florianópolis
SME	Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
UDESC	Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
UFECO	União Florianopolitana de Entidades Comunitárias
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

RESUMO.....	06
ABSTRACT.....	07
LISTA DE FIGURAS.....	08
LISTA DE TABELAS	09
LISTA DE GRÁFICOS.....	10
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	11
INTRODUÇÃO.....	15
O problema.....	19
As origens do problema.....	20
Objetivos.....	21
A periodização.....	22
Referencial teórico.....	22
Procedimentos metodológicos.....	29
Estrutura do texto.....	30
CAPITULO 1: GERENCIALISMO: O NOVO MODELO DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO.....	32
1.1. Gestão nos documentos internacionais.....	32
1.1.1. A transformação da gestão proposta pelo PROMEDLAC – OREALC.....	33
1.1.2. Investir mais para investir melhor: administrando recursos – CEPAL.....	35
1.1.3. <i>Educational change in Latin America and the Caribbean</i> – BANCO MUNDIAL	37
1.2. A reforma gerencial do Estado brasileiro – 1994.....	40
1.3. O gerencialismo na educação: da administração à gestão.....	44
CAPÍTULO 2: A REFORMA ADMINISTRATIVA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1997 – 2007).....	50
2.1. Pedagógico <i>versus</i> administrativo: disputa na reforma administrativa da Secretaria Municipal de Educação.....	63
2.2. Mapeamento dos processos e novo projeto da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação.....	67

CAPÍTULO 3: FORMAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES NA REDE

MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS.....72

3.1. O processo de formação continuada dos diretores da Rede Municipal de Ensino: um espaço de disputa.....75

3.2. Avaliação dos diretores sobre a formação continuada.....85

CAPÍTULO 4: O IDEÁRIO GERENCIAL NO TRABALHO DO DIRETOR

ESCOLAR: CONCEPÇÕES E CONTRADIÇÕES.....91

4.1. Perfil do diretor da Rede Municipal de Ensino - Gestão 2007/2008.....91

4.2. Concepções dos diretores da Rede Municipal de Ensino – Gestão 2007/2008.....95

4.2.1. Sobre o trabalho do diretor.....97

4.2.2. Condições de trabalho.....99

4.2.3. Concepção de gestão escolar e de gestor.....102

4.2.4. Parcerias.....104

4.2.5. Autonomia e resultado.....107

4.3. As mudanças no trabalho do diretor: algumas falas.....109

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....118

REFERÊNCIAS.....126

ANEXOS.....134

INTRODUÇÃO

Na década de 1990, reformas educacionais reorganizaram os sistemas educativos latino-americanos, buscando adequá-los às novas demandas do capitalismo contemporâneo.

As reformas educacionais daquele período colocaram em evidência o tema da profissionalização do diretor e da gestão. Tratava-se de uma conjuntura de ajustes e avanços das políticas neoliberais¹ no continente, em que as propostas de Estado Mínimo² marcaram as diretrizes para as políticas educacionais dos países da região da América Latina e Caribe. No entanto, a orientação dos Organismos Multilaterais (OM) para a política educacional dos países da região não é um fenômeno novo, pelo contrário, trata-se de uma estratégia antiga.

Ao final da década de 1940, o tema do desenvolvimento foi priorizado em todo o mundo. Os Estados Unidos, União Soviética e os países da Europa buscavam a consolidação de uma liderança mundial frente aos países ditos “subdesenvolvidos”, visando interesses econômicos, militares e políticos para consolidação de um bloco hegemônico.

Naquele contexto histórico, foram criados alguns Organismos Multilaterais, como por exemplo, a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), pela ONU (Organização das Nações Unidas). Esses OM têm entre seus objetivos a cooperação técnica considerando as análises de técnicos, especialistas que analisam dados, discutem

¹ Neoliberalismo diz respeito à doutrina político-econômica mais geral, formulada logo após a Segunda Guerra Mundial, por Hayek e Friedman, por meio da crítica ao Estado de Bem-estar social e ao socialismo. Os postulados neoliberais são compreendidos como um conjunto “de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizadas aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos Organismos Multilaterais” (TAVARES ; FIORI, 1993, p.18).

² No plano da reforma do Estado, esse processo determinou uma convergência singular e temporária. O traço essencial e comum às experiências internacionais de reformas passou a ser dado por uma única tendência. A partir de meados dos anos de 1970, a preocupação com o “tamanho” da máquina pública, o custo relativo de sua manutenção e os efeitos negativos desse aparato sobre o desempenho das economias nacionais, especialmente no campo fiscal, tornaram-se elementos catalisadores de forças nacionais e internacionais importantes, tanto no estímulo inicial como no avanço de programas de reforma. Nesse primeiro momento, ganhou predominância a idéia de estruturação de um Estado Mínimo, liberando as forças de mercado, que se estruturariam ao redor de um processo de competição nos mercados mundiais. Por essa via, estar-se-ia viabilizando a retomada do desenvolvimento e libertando as forças “vivas” da sociedade, aprisionadas sob o manto sufocante da intervenção estatal que parecia deixar de ser vital para o dinamismo da economia de mercado (SILVA, 1998, p.5).

cenários e deliberaram sobre questões vitais para o desenvolvimento dos países que representam.

Pode-se identificar que a influência dos OM, no que diz respeito à política educacional brasileira, acontece desde o período pós-guerra e o início dos anos do nacional desenvolvimentismo no Brasil. Fonseca (1998) define três fases distintas desse processo: na primeira fase, em 1950, foi estabelecido um intercâmbio entre os educadores brasileiros e norte-americanos; a segunda fase, na década de 1960, foi marcada por acordos econômicos e educacionais. Esses acordos foram elaborados pela Agência para o Desenvolvimento Internacional do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (*Usaid*), criada no âmbito da “Aliança para o Progresso”³, priorizando investimentos em infra-estrutura – em 1965, o acordo MEC-USAID⁴ firmou convênio de assessoria e cooperação entre o Brasil e os EUA na área educacional; na terceira fase, a partir dos anos 1970, foram projetados aumentos significativos de verbas para projetos educacionais integrados à política de desenvolvimento do Banco Mundial e centralizados no discurso de “alívio da pobreza”.

Para Frigotto (2003, p. 97), foi a partir do início dos anos 1990 que os OM começaram a atuar com maior intensidade e estabelecendo objetivos organizacionais e pedagógicos definidos em grandes eventos, reiterados em assessorias técnicas e registrados em farta produção documental. Um desses eventos foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien em 1990. A Conferência foi convocada pelos chefes executivos do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e BM (Banco Mundial), tendo sido co-patrocinada por 18 governos e organizações.

A Conferência de Jomtien desencadeou uma série de discussões e reorientações no campo educacional que implicou em mudanças substantivas na legislação educacional brasileira, algumas produções significativas. Em 1993, foi normatizado o Plano Decenal de Educação, indicando as diretrizes e caminhos para a construção do Plano Nacional de Educação que, por sua vez, tinha como desdobramentos a construção dos Planos Decenais

³ A Aliança para o Progresso (*Alianza para el Progreso*) foi um programa de ajuda econômica e social dos Estados Unidos da América para a América Latina efetuado entre 1961 e 1970.

⁴ MEC-USAID – sigla de um acordo que inclui uma série de convênios realizados a partir de 1964, durante o regime militar brasileiro, entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development* (USAID). Esses convênios tinham por finalidade instituir no Brasil uma reforma universitária visando à implantação do modelo americano de universidade.

de Educação nos âmbitos Estadual e Municipal. Em 1996 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394/96). Em 1998, foi encaminhado para o Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, aprovado no ano 2001. Nota-se que, em quase todos os processos de construção dessa legislação, as propostas do MEC (Ministério de Educação) foram aceitas pelos relatores de cada projeto, no entanto, tanto na LDBEN como no Plano Nacional de Educação foram apresentados substitutivos globais elaborados por entidades representativas da comunidade educacional, encampadas por deputados e senadores de oposição. Esses projetos expressavam o acúmulo das discussões de entidades representativas e dos movimentos reivindicatórios dos anos 80. Saviani (2000) considera que houve pequenos avanços com a incorporação de alguns artigos da proposta de oposição como, por exemplo, a elevação progressiva para 7% do PIB, atualmente na casa dos 4%, no que se refere ao montante de recursos a ser investido anualmente em educação.

Com isso, é possível perceber que as mudanças que aconteceram na educação brasileira, a partir dos anos de 1990, fazem parte de um contexto global de mudanças para a educação, a fim de responder às transformações do capitalismo no mundo. Roger Dale (2001), considerando trabalhos recentes sobre economia política internacional, defende a tese de que existe uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE). O autor encara a mudança de natureza da economia capitalista mundial como a força diretora da globalização e procura estabelecer os seus efeitos, ainda que intensamente mediados pelo local, sobre os sistemas educativos. Um dos objetivos de Jomtien era construir um *consenso mundial de que era necessário adequar a Educação Básica às demandas da globalização*

Oliveira (2000), em seu livro *Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*, ressalta a importância dada pelas políticas educacionais brasileiras à educação básica, seguindo orientações internacionais e objetivando a formação de cidadãos preparados para o mercado de trabalho e também preparados para o exercício da cidadania, poderíamos dizer uma cidadania passiva. Discutindo os sentidos de cidadania, Benevides (1994) afirma que

[...] as classes privilegiadas não têm medo da cidadania quando ela está restrita aos direitos do cidadão eleitor. Pelo contrário, elas desejam este cidadão. Temem apenas a cidadania democrática, a cidadania ativa. Há

um grande salto qualitativo entre o cidadão meramente eleitor, contribuinte e obediente às leis, e o cidadão que exige igualdade através da participação, da criação de novos direitos, novos espaços e da possibilidade de novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos (1994, p.16).

A definição de cidadania passiva defendida por Benevides parece se aproximar daquela defendida e tão propalada pelos documentos dos OM. Para eles, é necessário formar cidadãos que estejam minimamente capacitados para o trabalho, por isso eles precisam que a escola contribua para formar a futura geração de trabalhadores condizente com as exigências do modelo econômico e produtivo proposto para a região da América Latina e Caribe. Na era da globalização, em que o avanço tecnológico ocupa um lugar de destaque, o capital demanda, diferente de outros momentos históricos, mais escolarização aos “cidadãos”. O acesso aos conhecimentos básicos, leitura, escrita e aos chamados “códigos da modernidade” são requisitos à formação de indivíduos aptos a manusear as inovações tecnológicas, além de exercer também sua função de cidadão qualificado para o consumo. Então, pode-se inferir que a cidadania referida nos documentos dos OM diz respeito à formação mínima necessária ao trabalhador para que este possa se tornar apenas um cidadão passivo.

Segundo Ball (1994), ao analisar textos e documentos, é preciso fazê-lo a partir da concepção de que na política são ao mesmo tempo processos e resultados. Assim sendo, o trabalho a partir da análise dos documentos internacionais torna-se uma fonte de pesquisa significativa. Pode-se identificar, por exemplo, a sutileza na indicação de uma das recomendações principais para esse período: dividir responsabilidades com as comunidades. Contudo, há indícios de que o objetivo implícito desses organismos é criar instrumentos mais eficazes de fiscalização para a racionalização e otimização de recursos geridos pelas escolas. Cria-se, assim, a idéia de que não há nada mais legítimo que a prática de a comunidade local saber como estão sendo investidos os recursos da educação em um universo tão próximo, a escola de seu bairro.

Pode-se perceber a dupla finalidade dessa orientação, em que, de um lado, divulga-se um discurso de democracia, de participação, pois se está convocando a comunidade para assumir a escola de seu bairro. No entanto, esse compromisso é com a fiscalização, com o controle e não com a elaboração das políticas educacionais. Essa comunidade, então, é convocada a cumprir tarefas de caráter fiscalizador ou colaborativo da educação e não

chamada a ser o “sujeito” na construção dessa escola.

Por outro lado, considerando que os recursos destinados à escola são escassos, deparamo-nos com duas situações: ou os responsáveis pela aplicação desses recursos farão verdadeiros “milagres” na sua aplicação, ou se inviabilizarão algumas ações importantes para a educação daquela localidade – neste caso, a responsabilidade pelos resultados negativos será cobrada do diretor da unidade escolar. Atribui-se a ele, o ônus da “gestão ineficiente”.

O problema

As orientações indicadas nos documentos dos OM são diretrizes para os governantes e *polymakers*, contudo, não chegam diretamente às escolas. Pode-se afirmar que a incorporação dessas orientações pelas escolas não é automática, não acontece de forma verticalizada, pois existem vários mediadores que atuam neste processo como disseminadores dessas diretrizes, como os gestores das instituições governamentais, a mídia, consultores da iniciativa privada, entre outros.

Dentre as mudanças recomendadas pelos OM para colocar a educação em consonância com o modelo de desenvolvimento econômico e produtivo da América Latina e Caribe está a disseminação do gerencialismo, proposta amplamente defendida pelos OM a partir do Consenso de Washington.

Entendemos aqui gerencialismo como um conjunto de referências oriundas da administração empresarial que são adaptadas à administração pública orientando suas atividades de modo a garantir controle, eficiência e competitividade.

A introdução do gerencialismo na educação acontece desde o sistema educativo nacional até a escola. Neste sentido, Shiroma e Campos (2006) afirmam que

o gerencialismo, no campo educacional, diferentemente dos modelos de administração que lhe antecederam, “é um movimento que tenta modificar não só a organização da escola, imprimir outra lógica ao funcionamento do sistema educacional [...], mas também visa, sobretudo, operar uma transformação na subjetividade dos educadores por meio da implantação de mecanismos bastante objetivos de controle que afetam a organização, avaliação e, portanto, a gestão do trabalho docente (2006, p.226).

No Brasil, essa mudança foi desencadeadora com a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro que ficou sob a responsabilidade de Bresser Pereira, chefe do MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Essa nova concepção de administração gerencial do Estado Brasileiro foi aos poucos sendo incorporada na gestão das políticas sociais no país, em especial na educação. Novos conceitos de cunho gerencialista começaram a fazer parte do cotidiano escolar.

Na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, uma reforma administrativa nos moldes da reforma defendida por Bresser Pereira foi iniciada em 1998, durante o segundo ano do governo da Prefeita Ângela Amim (PP) quando esta contratou a Nortia, uma empresa privada de consultorias, para elaborar e implementar uma reforma administrativa em toda a Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Origens do problema

A intenção de estudar e pesquisar sobre gestão escolar na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis está, em grande parte, ligada à minha experiência profissional.

Trabalho na Prefeitura Municipal de Florianópolis há 23 anos e já desenvolvi várias atividades dentro e fora da escola, mas sem nunca deixar o espaço público municipal como local de atuação profissional e política. Fui professora de educação infantil durante sete anos, coordenei a ASPLAN (Assessoria de Planejamento) da Secretaria Municipal de Educação de 1993 a 1994, durante a gestão do Prefeito Sérgio Grando⁵. Também durante a gestão da Frente Popular, coordenei o Orçamento Participativo da cidade de Florianópolis de 1995 a 1996.

Desde 1996, atuo como administradora escolar na Escola Básica Beatriz de Souza Brito, e fui eleita duas vezes, em 2000 e 2002, para dirigir essa Escola. Foi exatamente no período em que assumi a direção escolar que surgiram as primeiras inquietações sobre o tema da gestão. Várias angústias e dúvidas me acompanharam durante a permanência neste cargo. Primeiro, houve a tentativa da Prefeita Ângela Amin (PP) de eliminar o processo democrático de eleição para diretor, que com organização e resistência da categoria não foi extinto na RME. Em seguida, a presença da Nortia, uma empresa privada

⁵ Sérgio Grando foi eleito prefeito de Florianópolis em 03 de outubro de 1992, por uma coligação de partidos de esquerda designada “Frente Popular” (PPS, PT, PDT, PSB, PSDB, PCB, PV). Sua gestão foi de 1993-1996.

de consultoria, contratada para a implantação de uma reforma administrativa dentro da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Nesse processo, a Nortia conduziu uma reforma administrativa na educação municipal com vistas à introdução de uma nova concepção de gestão.

A partir do ano 2002, novas tarefas foram atribuídas aos diretores: administrar recursos financeiros, descentralização de tarefas, cobrança quanto aos indicadores de aproveitamento da escola, busca por parcerias, entre outras.

Procurei compreender as razões para tantas modificações na gestão escolar e qual o papel da Nortia naquele processo da reforma educacional de Florianópolis. Foi assim que resolvi buscar o espaço acadêmico para ajudar a elucidar algumas de minhas dúvidas e para compreender os determinantes de tantas transformações que acometiam o trabalho dos diretores escolares.

Objetivos

O objetivo maior desse estudo sobre políticas de gestão foi conhecer os determinantes e analisar as transformações ocorridas no trabalho do diretor das escolas da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, entre 1997 e 2007.

Para tanto, estabeleceu-se como objetivos específicos: estudar a reforma administrativa implantada pela empresa Nortia na Prefeitura Municipal de Florianópolis, analisar documentos de OM balizadores da reforma da gestão educacional na América Latina e Caribe buscando conhecer as convergências entre as recomendações internacionais e as medidas introduzidas na gestão da rede municipal de ensino. Ao longo deste estudo, procurou-se, também, compreender como as medidas implementadas afetaram o trabalho do diretor das escolas de ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino.

A periodização

Interessou-nos, neste estudo, investigar as mudanças no trabalho dos diretores das Escolas de Educação Fundamental⁶ da Rede Municipal de Florianópolis no período de 1997 a 2007.

A justificativa para este recorte deve-se ao fato de que, particularmente em Florianópolis, foi um período marcado por mudanças significativas nas políticas de gestão das escolas municipais, evidenciadas principalmente a partir das alterações no processo de escolha do diretor e da reforma administrativa implantada na Prefeitura Municipal de Florianópolis, na gestão de 1997 a 2004, pela Prefeita Ângela Amim (PP).

Vale ressaltar que o espaço temporal delimitado para estudo ultrapassa a duração da gestão da coligação “Capital da Gente”, com Ângela Amim (1997 a 2004). No pleito municipal de 2006, o candidato Dario Berger, da coligação PSDB-PMN, foi eleito prefeito da capital.

A intenção em se estabelecer um recorte temporal que ultrapasse os oito anos da gestão municipal da Coligação Capital da Gente deve-se ao interesse em realizar a análise numa perspectiva longitudinal, de modo a conhecer como as reformas da gestão implementadas em um governo, afetaram e continuam afetando, ao longo do tempo, as concepções e o trabalho do diretor escolar, o que evidencia a continuidade de um projeto mesmo com a troca da equipe de governo.

Referencial teórico

Entende-se, com base no referencial teórico adotado (FONSECA,1998; OLIVEIRA, 2000; SHIROMA, EVANGELISTA e MORAES, 2002; OLIVEIRA, 2004; DOURADO, 2003; CAMPOS, 2006; DALE, 2001), que a centralidade da gestão e a profissionalização do diretor são questões-chave que norteiam as orientações contidas nos documentos dos OM. Tais orientações são disseminadas nas escolas por meio de vários elementos mediadores como a legislação educacional brasileira, a introdução de novos conceitos no cotidiano escolar, a divulgação de experiências de bom êxito.

⁶ Educação Fundamental é a terminologia utilizada no organograma da SME (ver figura 2 p 67). No texto utilizaremos a terminologia aplicada no art. 21 do capítulo I da LDB que divide a Educação Básica em: educação infantil, *ensino fundamental*, ensino médio.

Sendo assim, propõe-se, nesta pesquisa, fazer um recorte sobre o tema da gestão escolar e investigar como estas são elaboradas e implementadas nas escolas de ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, assim como conhecer de que modo modificaram o trabalho do diretor de escola dessa Rede.

O estudo da realidade das escolas de ensino fundamental da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis far-se-á a partir do entendimento de que essa realidade particular não se explica em si mesma e sofre determinações externas.

A década de 1990 foi um período fértil na elaboração de documentos internacionais orientadores dessas reformas que, como afirma Gentili (1998), tiveram certa homogeneidade, quanto às suas características, na maioria dos países da América Latina e Caribe. Nessas reformas educacionais, observa-se uma presença significativa das orientações de Organismos Multilaterais como o Banco Mundial, UNESCO, OCDE, PNDU entre outros.

Esses OM atuam de forma sistemática e convergente na América Latina e Caribe, especialmente após o Consenso de Washington⁷, que determinou uma espécie de receituário para os países dessa região conseguirem superar a “fragilidade de suas economias”, dentre essas condicionantes, destaca-se: a) disciplina fiscal; b) reorientação dos gastos públicos; c) privatização e d) desregulamentação.

⁷ Em 1989, no bojo do reaganismo e do tatcherismo, máximas expressões do neoliberalismo em ação, reuniram-se em Washington, convocados pelo *Institute for International Economics*, entidade de caráter privado, diversos economistas latino-americanos de perfil liberal, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano. O encontro *Latin American adjustment: how much has happened?* visava a avaliar as reformas econômicas em curso no âmbito da América Latina. John Williamson, economista inglês e diretor do instituto promotor do encontro, foi quem alinhavou os dez pontos tidos como consensuais entre os participantes. E quem cunhou a expressão "Consenso de Washington", através da qual ficaram conhecidas as conclusões daquele encontro, ao final resumidas nas seguintes regras universais: 1) disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2) focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infra-estrutura; 3) reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4) liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7) eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8) privatização, com a venda de empresas estatais; 9) desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; 10) propriedade intelectual (NEGRÃO, 1998).

As reformas educacionais desse período têm entre suas finalidades políticas a reorganização dos sistemas educativos para se adequar ao ajuste estrutural indicado no receituário do Consenso de Washington, especialmente no que tange à redução dos gastos públicos nas áreas sociais.

Autores de perspectivas distintas (Casassus, 2001; Gentili, 1998) consideram que as reformas foram implantadas nessa região em duas etapas. A primeira delas ocorreu na década de 1960, priorizando a expansão dos sistemas nacionais; a segunda, aconteceu na década de 1990, mudando o foco para a profissionalização docente e a gestão escolar.

Segundo Shiroma et al. (2002), a produção dos Organismos Multilaterais na década de 1990 evidenciou a necessidade de que a educação estivesse relacionada à competitividade nos países da América Latina e Caribe. Assim, as autoras afirmam que uma

[...] vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções considerados cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, tanto no que toca à educação quanto à economia (2002, p. 56)

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, foi um marco desencadeador das grandes reformas dessa década. Para as autoras, a partir do compromisso assumido pelos países que participaram do evento e que se comprometeram a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos, a Conferência deveria funcionar, ela mesma, como momento de difusão e expansão do projeto educacional internacional. Por essas razões, foi marcado, para abril de 2000, em Dakar, um encontro para avaliação das ações que os países conseguiram efetivar desde então (SHIROMA *et al.* 2002, p.60).

Seguindo a idéia da construção de um projeto educacional internacional que atendesse às novas demandas da sociedade capitalista, foram criadas estruturas de desdobramentos regionais para que se pudesse, também, atender as diferenças regionais. Segundo Shiroma *et al.* (2002, p.70), as preocupações em torno da construção de um projeto educacional para a região latino-americana e caribenha levaram os OM a organizarem uma conferência dos ministros da educação ao final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Foi criado, assim, o PPP (Projeto Principal de Educação para América

Latina e Caribe), coordenado pela UNESCO/OREALC, que pretendia ampliar a cobertura dos sistemas educativos. Esse projeto apresentava uma proposta educacional de 20 anos para a região (1980 a 2000). Em novembro de 2002, após avaliação durante a reunião de ministros da educação dos países participantes (PROMEDLAC), a partir dos compromissos assumidos, os ministros de educação solicitaram que a UNESCO, em conjunto com os países, preparasse um projeto regional para o cumprimento da meta de melhorar o nível da educação na região nos próximos 15 anos.

Assim sendo, foi lançado o PRELAC (Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe – 2002 a 2017), para efetivar a proposta de educação para todos e atender às demandas do desenvolvimento humano da região no século XXI (PRELAC, 2002, p.3).

Verifica-se que os Organismos Multilaterais concebem propostas dentro de uma “agenda globalmente estruturada para a educação” (DALE, 2001) como a traçada na Conferência de Jomtien (1990) e de Dakar (2000), mas utilizam, como estratégia de disseminação a criação de redes e a construção de programas continentais capazes de melhor expressar as características regionais organizando, assim, projetos específicos às diversas regiões do globo. No caso da região da América Latina e Caribe, essas propostas são disseminadas a partir de ações do PRELAC, PREAL, CEPAL, USAID, OREALC, OEI, OEA.

Utilizar-se-á como referencial teórico o materialismo histórico dialético, dando relevância para as categorias da totalidade, mediação, contradição, gerencialismo e gestão democrática. Entende-se que, a partir da utilização dessas categorias teóricas, o tema da gestão deve ser entendido e estudado como parte do processo que envolve a educação, inserido no contexto sócio-econômico e político e, neste caso particular, na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. Sobre isso, acorda-se com Kuenzer (1998, p. 64) quando afirma que:

O objeto de pesquisa ao mesmo tempo manifesta e é manifestação das relações sociais e produtivas mais amplas presentes nesta etapa do desenvolvimento do processo produtivo marcado pela globalização da economia, pelas inovações tecnológicas e pelas novas alternativas de gestão, que determinam um novo projeto pedagógico de educação de dirigentes e trabalhadores.

Sabe-se que as orientações prescritas nos documentos dos OM não chegam até o chão da escola de forma verticalizada, é mister pesquisar os processos de disseminação para implementação dessas orientações. Shiroma et al. (2005) defendem que:

[...] as recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma “re-escritura” das prescrições, o que coloca os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem. (2005, p.430)

Ao analisar os dados da região e indicar estratégias para a educação, nesse caso para a América Latina e Caribe, o Banco Mundial assume o papel de defender os interesses do capital financeiro mundial, atuando como “intelectual orgânico”, na concepção gramsciana, do grande capital. Sobre esse tema, Santos (2000) afirma que como intelectuais orgânicos da classe hegemônica, os OM objetivam difundir no meio acadêmico, político e de comunicação social, sua ideologia e seu projeto.

Em pesquisa sobre o papel do BM como um agente da sociedade do conhecimento, Mari (2006, p.231) conclui que:

O BM como intelectual orgânico coletivo torna-se promotor de vontade coletiva em um momento de profundas clivagens sociais, o que permite concluir que esse exercício intelectual é o modo pelo qual os países centrais têm encontrado para manter o controle social global. Sua ação se inscreve no âmbito da afirmação da governabilidade dos Estados parceiros, ou seja, procura afirmar os marcos da democracia liberal e o conjunto de mecanismos de controle políticos e sociais para manter os interesses hegemônicos.

Dentro de um contexto onde o BM atua como intelectual orgânico coletivo dos interesses do grande capital, este intensifica um processo de difusão de seu conceito de gestão para os serviços estatais, onde a lógica empresarial desse conceito deveria ser assumida pelos Estados nacionais sob a lógica da globalização.

Ball (2001, p. 108) considera a gestão, a partir da globalização, como um mecanismo de reorganizar os serviços sociais prestados pelo Estado. Para o autor,

[...] gestão representa a introdução de um novo modelo de poder no setor público; é uma “força transformadora”. Ela desempenha um papel crucial no desgaste dos regimes ético-profissionais nas escolas e a sua substituição por regimes empresariais competitivos. Enquanto os mercados trabalham de fora para dentro, a gestão funciona de dentro para fora.

Oliveira *et al.* (2004, p.22) definem gestão como um conjunto de intervenções, mudanças e processos com certo grau de intencionalidade e sistematização, com vistas a modificar políticas, atitudes, idéias, culturas, mentalidades, posturas, conteúdos e modelos organizacionais.

Ball (2001, p.108) afirma que dentro da lógica da gestão como um novo mecanismo de organização do Estado, o “gestor é o herói cultural do novo paradigma”. Defende ainda que o trabalho que este novo perfil está imputando ao gestor leva-o a infusão de atitudes e culturas nas quais os trabalhadores se sentem, eles próprios, responsabilizados e comprometidos com a organização. Está posto como responsabilidade desse novo gestor mostrar eficiência para estabelecer parcerias, otimizar custos, buscar bons resultados em sistemas de avaliação, fazer mais com muito menos e, acima de tudo, envolver toda a comunidade escolar e local no processo educacional.

Laval (2004), Clarke e Newman (1997) assinalam em suas produções a existência de reformas referentes à gestão em países europeus, nos quais a perspectiva gerencialista penetrou nas escolas de modo bastante forte. O objetivo central da gestão passa a ser a racionalização e otimização de custos com a educação. A idéia de eficácia, trazida do âmbito empresarial para as escolas, torna-se um discurso poderoso e, ao nível do senso comum, difícil de ser contraposto, pois se revelou árduo reunir argumentos para criticar tal proposta que promete a eficiência da organização escolar e, como resultado, a propalada qualidade de ensino.

No campo da gestão, novos conceitos invadem o cotidiano escolar: eficácia, eficiência, resultado, racionalização, descentralização, autonomia, escores, *rankings*. É o gerencialismo entrando nas escolas e não apenas interferindo na organização do trabalho, como também afetando a identidade profissional de professores e de diretores. Pesquisa desenvolvida por Levacies (*apud* EXWORTHY e HALFORD, 1999) mostra as diferentes

reações de diretores e professores frente a essa nova realidade. O autor identifica o diretor como o profissional que mais sofreu dentro da escola, posto que cabia a ele a maior responsabilidade no que diz respeito às recentes tarefas exigidas para a implementação da nova mentalidade. Uma das diretoras entrevistadas na pesquisa de Levacies afirmou:

[...] Eu me sinto cada vez mais como um gerente, muito mais que uma diretora de escola. Dou poucas aulas. Ainda me sinto culpada pela minha falta de contato com as crianças. Tenho certeza que os pais prefeririam ver a diretora mais freqüentemente na sala de aula.

[...] Diretores estão ficando muito mais gerentes e não tenho certeza se estão gostando disto. A maior parte dos diretores foi promovida a esta posição porque são bons professores, sabem como conduzir uma sala de aula assim como interagir e ensinar às crianças... Agora isto praticamente desapareceu da noite para o dia... e tem este sentimento de culpa que deveríamos estar mais em sala de aula. (LEVACIES *apud* EXWORTHY e HALFORD, 1995, p.109-110) (Tradução livre).

Apesar de sentirem sua identidade profissional afetada, os diretores parecem não ter forças políticas, conquanto existam focos de resistência que tentam impedir a entrada do gerencialismo nas escolas.

Dalila Oliveira, em seu livro “*Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza*” (2000), analisa a experiência do Estado de Minas Gerais que implantou a qualidade total na educação. Dentro dessa experiência, Oliveira (2000) apresenta o papel fundamental destinado ao diretor ou gestor escolar, tomado como um dos principais sujeitos da implantação e execução deste processo e suas eventuais conseqüências para o trabalho no interior da escola:

- As tarefas administrativas vêm absorvendo quase todo o tempo do diretor, esvaziando de conteúdo crítico e analítico suas atitudes, reduzindo-o à função de gerente, de controlador da força de trabalho e de administrador de recursos escassos; em síntese: a um funcionário de uma organização. [...]

- Essa sobrecarga administrativa, sem o suporte necessário, pode resultar num envolvimento quase absoluto do diretor nas questões burocráticas, retirando dele o seu aspecto específico de educador ou pedagogo (OLIVEIRA, 2000, p.253).

Percebe-se atualmente que o uso do termo gestão ou administração não se constitui apenas como uma mera discussão de terminologia ou de significados distintos. No vácuo dessa discussão, vão ganhando espaço no cotidiano escolar práticas que, aos poucos, consolidam o modelo gerencialista dentro da escola.

Procedimentos metodológicos

Para elaboração deste estudo, optou-se por trabalhar em alguns momentos isoladamente e em outros de forma simultânea com alguns procedimentos metodológicos.

A primeira etapa configurou-se na leitura e análise de três principais documentos de OM que se referem ao tema desse estudo, ou seja, à gestão escolar. Os textos selecionados como corpus documental foram:

1. *A declaração de Quito*, resultante do IV PROMEDLAC, realizado em 1991.
2. “*Educational Change in Latin American and the Caribbean*”, documento do Banco Mundial, de 1999.
3. “*Financiamento y Gestión de la Educación em América Latina y el Caribe*” e o documento da CEPAL, de 2004.

Outra razão para a escolha desses documentos foi momento de sua publicação; o primeiro data do início da década de 1990, o segundo do final dessa mesma década e o terceiro de meados da década de 2000. Com exceção da Declaração de Quito, os demais documentos foram elaborados e divulgados durante o período abarcado por esta pesquisa – 1997 a 2007.

Na segunda etapa deste estudo, pesquisou-se algumas obras que discutem o tema da gestão e da administração no campo da educação. Também analisou-se documentos da Secretaria de Educação de Florianópolis, o livro “Gestão Pública e Reforma Administrativa”⁸ e os dez volumes que compõem os relatórios da Nortia sobre a reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Florianópolis e na Secretaria Municipal de Educação. Nesse segundo momento, também foram entrevistados: a Secretária Municipal

⁸ Livro organizado por Mauro Yuki e Caulliraux (2004), proprietários da Nortia, em que relatam a experiência desse processo em Florianópolis.

de Educação (1999 – 2004); o Secretário Municipal de Educação (2005 – 2008); o Chefe da Divisão de Ensino Fundamental (2000-2004); o Chefe da Divisão de Administração Escolar (2005-2008); a Chefe da Coordenadoria de Desenvolvimento Humano (coordenadora da formação de diretores em 2007); o representante da Nortia na Secretaria de Educação e a representante da Diretoria do SINTRASEM.

Após o estudo dos documentos e da análise de autores que escrevem sobre a gestão no Brasil, na terceira etapa desta pesquisa, distribui-se um questionário aos diretores. Durante um dos cursos de formação continuada para os diretores, foi entregue aos 37 diretores do Ensino Fundamental, para posterior devolução. Dos 37 questionários distribuídos, tivemos retorno, por meio do correio escolar, de 24 diretores do ensino fundamental da RME que corresponde a 64,9% do universo de diretores.

Após a análise dos dados, foram realizadas entrevistas em profundidade com os cinco diretores que estão na função há pelo menos seis anos.

Durante todo o ano de 2007, realizou-se observação participante do curso de formação oferecido aos diretores da Rede Municipal de Ensino, para que se pudesse constatar como ocorrem esses momentos de formação.

Estrutura do texto

O primeiro capítulo pretende discutir os conceitos-chave citados nos documentos dos OM, na literatura acadêmica e na legislação educacional brasileira. Procurou-se evidenciar as articulações entre as propostas para a política educacional baseada nesses conceitos e a reforma administrativa implementada na Prefeitura Municipal de Florianópolis.

No capítulo dois, a partir da análise dos relatórios da Nortia, do livro “Gestão Pública e Reforma Administrativa”, das entrevistas de sujeitos da história que participaram dessa reforma, é resgatado o processo da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis, focalizando os elementos centrais do modelo de gestão implantado: gerencialismo, descentralização, orientação para os resultados, *accountability*.

No terceiro capítulo, resgata-se o histórico das políticas de gestão implementadas na Rede Municipal de Ensino, bem como analisou-se o processo de formação continuada para diretores dessa rede de ensino. A análise foi feita por meio da observação participante dos cursos de formação oferecidos aos diretores, de sua concepção e avaliação da formação

que estes recebem. Essa aferição baseia-se no questionário distribuído aos 37 diretores do ensino fundamental da RME (cf. Anexo 2).

No quarto capítulo, analisou-se as concepções e contradições dos diretores da RME. Para a elaboração desse capítulo, foram utilizadas as respostas dos questionários distribuídos aos diretores e as entrevistas em profundidade realizadas com aqueles profissionais que estão no cargo há mais de seis anos, para que fosse possível conhecer as mudanças ocorridas no trabalho do diretor escolar. Por fim, apresentou-se algumas considerações que foram construídas a partir da conclusão desse trabalho, mas que devem ser analisadas não como finais e sim como possibilidade da constituição de novos espaços e focos de pesquisa.

CAPITULO 1

GERENCIALISMO: O NOVO MODELO DE GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

Este capítulo pretende identificar os conceitos-chave citados nos documentos dos OM da década de 1990, na literatura acadêmica e na legislação educacional brasileira. A partir dessa análise pretende-se evidenciar as articulações entre as propostas para a política educacional baseada nesses conceitos e a reforma administrativa implementada na Prefeitura Municipal de Florianópolis.

1.1. Gestão nos documentos internacionais

Na década de 1990, os documentos internacionais que prescreviam os ajustes estruturais, particularmente na área educacional, a serem feitos na região da América Latina e Caribe indicavam a necessidade de uma mudança cultural sobre a gestão dos sistemas educacionais, assim como sobre a gestão da própria escola.

Na tentativa de apreender quais as principais recomendações dos OM quanto ao protagonismo da gestão e, em alguns casos, com relação ao próprio desempenho da função do gestor, analisam-se: *A declaração de Quito*, resultante do IV PROMEDLAC realizado em 1991; o documento do Banco Mundial de 1999 *Educational Change in Latin American and the Caribbean*; e o documento da CEPAL de 2004, *Financiamiento y Gestión de la Educación em América Latina y el Caribe*.

Esses documentos foram escolhidos porque apresentam orientações relevantes para a gestão dos sistemas educacionais, desde o nível global até a gestão das unidades escolares, além da ênfase na atuação e formação dos “gestores”, considerados, a partir da publicação e disseminação desses documentos, como profissionais relevantes na condução das mudanças no processo educacional.

1.1.1. A transformação da gestão proposta pelo PROMEDLAC – OREALC

Entre os documentos escolhidos para compor o corpus documental deste estudo, destaca-se a importância da Declaração de Quito, documento resultante do IV PROMEDLAC, pois o mesmo destaca a centralidade que deve ser atribuída a gestão como meio de obtenção de maior eficiência dos sistemas de ensino.

A Declaração de Quito é o documento resultante da IV PROMEDLAC, reunião regional intergovernamental do Projeto Principal de Educação que aconteceu em Quito, no Equador, em abril de 1991. Nesse encontro, estiveram reunidos 29 estados membros do PRELAC, em que 26 foram representados pelos respectivos ministros de educação.

A Declaração de Quito, como ficou conhecido o documento, continha o compromisso, assumido por todos os representantes presentes, de responsabilidade pela atualização da participação de seus países no projeto de globalização econômica. O documento destaca o papel fundamental das políticas educacionais dos países da região para o projeto de globalização.

A declaração resultante do IV PROMEDLAC alerta que para os países da região da América Latina e Caribe conseguirem participar ativamente do processo de globalização econômica, um dos focos principais das reformas do próximo período, deveria estar centrado na gestão dos sistemas educacionais. Sobre isso, o documento afirma que

[...] para responder a estas exigências, es necesario producir una transformación profunda em la gestión educativa tradicional, que permita articular efectivamente la educación com las demandas económicas, sociales, políticas y culturales, rompiendo el aislamiento de las acciones educativas, transformando su contribución em una efectiva palanca del desarrollo económico, de la justa distribución de la riqueza y de la participación ciudadana. (PROMEDLAC, 1991, p.44).

Cassassus (2001), ao fazer uma análise das reformas da América Latina e Caribe, indica o IV PROMEDLAC como um marco com relação à política de gestão da região. Ele avalia que, a partir dessa reunião, a transformação da gestão tradicional é uma das condições para que os países da região pudessem passar de uma etapa de desenvolvimento a outra.

Pela análise da declaração de Quito, Cassassus (2001) indica que se pode identificar algumas recomendações de como seria esse novo modelo de gestão adequado ao desenvolvimento econômico. Os sistemas educacionais deveriam ser mais flexíveis e abertos, possibilitando maior agilidade nas respostas às demandas oriundas da sociedade capitalista. Essa flexibilidade dos sistemas educacionais deve considerar como um de seus pilares a participação da comunidade escolar, assim como a busca por novos parceiros e novos aliados que possam dividir com o Estado a responsabilidade pela educação pública, contribuindo com a manutenção e desenvolvimento desses sistemas. Pode-se identificar, como exemplo desse aspecto, a constante busca pelas parcerias financeiras com a iniciativa privada e com a própria comunidade escolar. Outra recomendação da Declaração de Quito é a implantação de um amplo processo de descentralização. Observa-se que esse documento reforça a recomendação do Consenso de Washington, no que diz respeito à implantação da descentralização. É válido destacar, ainda, a possibilidade de se perceber, a partir da leitura desse documento, que existe uma tendência à substituição da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade.

A partir da síntese das mudanças propostas pelo PROMEDLAC apresentada por Cassassus (2001), é possível apreender que a visão de abertura da gestão dos sistemas educativos, apresentada no documento, é uma facilitação para que a política educacional dos países possa se articular a todas as outras políticas, em uma lógica intersetorial, objetivando viabilizar a inter-relação com as políticas econômicas da região.

A abertura da gestão dos sistemas educativos que o documento determina também parece uma abertura sem limites. O destaque dado à participação e à colaboração de novos sujeitos, sem especificá-los, e o estabelecimento de parcerias, sem deixar claro quais as origens dessas instituições, trazem à tona evidências iniciais da implantação de uma política de desresponsabilização do Estado quanto à sua função social de manutenção da educação pública.

A política de descentralização vem acompanhada pelo discurso de maior autonomia dos sistemas e, conseqüentemente, das escolas, mas o objetivo velado dessa política, estabelecido na esteira do neoliberalismo, é minimizar os custos com as políticas sociais como, por exemplo, a educação nos países da América Latina e Caribe.

Essas mudanças sobre as fontes de financiamento para a educação ficam mais perceptíveis a partir da análise, abaixo, do documento da CEPAL de 2004, *Investir mais para investir melhor: administrando recurso*.

1.1.2. Investir mais para investir melhor: administrando recursos - CEPAL

O documento “Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y el Caribe” foi lançado durante o 30º período de sessões da CEPAL, realizado em Porto Rico, em 2004.

Vale destacar que esse documento é uma produção conjunta da CEPAL e UNESCO, em que se evidencia a estreita relação entre educação e desenvolvimento econômico. Nele se afirma que a educação contribui, a partir de suas dimensões ética, social, produtiva, cultural e política, para o desenvolvimento dos países da região. No documento, afirma-se que

[...] a CEPAL e a UNESCO vêm sustentando há mais de uma década que a educação é um meio privilegiado de assegurar um dinamismo produtivo com equidade social, fortalecer democracias mediante a promoção do exercício ampliado e sem exclusões de cidadania, avançar mais rapidamente para a sociedade da informação e do conhecimento e enriquecer o diálogo entre sujeitos de diferentes culturas e visões de mundo. (2004, p.1).

Esse documento, elaborado a partir de diagnósticos das economias locais, utiliza, prioritariamente, como referência de análise, o Produto Interno Bruto de cada país. A CEPAL e UNESCO indicam inclusive orientações de como deverá ser o desenvolvimento das economias nacionais para que os países possam atingir os compromissos assumidos na *Declaración del Milênio*, na Conferência de Jontiem, do PRELAC y da *Cumbre de las Américas de 1988*.

A partir do diagnóstico, elaborado a pedido dos OM, de que os países da região possuem economias com certa fragilidade e de que somente com recursos públicos seria impossível o alcance das metas tiradas nos eventos citados, a CEPAL e a UNESCO destacam a utilização de outras fontes de recursos. Evidenciam desde a busca por investimentos privados, criando fontes de arrecadação alternativas, até a eficiência e eficácia dos recursos utilizados pela gestão do estabelecimento escolar.

É a partir dessa concepção de financiamento e utilização de recursos que o documento focaliza o tema da gestão, priorizando o nível local, ou seja, a gestão das unidades escolares e as capacidades do gestor. Neste sentido, Campos (2005) ressalta que:

[...] os resultados da aprendizagem tornam-se o centro da problemática educacional e a questão do financiamento é reduzida a um problema de esforço próprio de cada sistema educacional e, de forma particular, do gestor de cada escola. A liderança local reserva-se o papel de buscar parcerias, mobilizando fontes alternativas de recursos com vistas ao atendimento das necessidades da comunidade escolar. (CAMPOS, 2005, p.4).

Analisando o documento, a autora assinala o discurso da gestão eficiente como o caminho a ser seguido pelas escolas para alcançar patamares desejados de qualidade, equidade e eficiência, priorizando a modernização da gestão e a política de descentralização (2005, p.6).

Nota-se que não cabe ao gestor ou à escola estimar o padrão ideal desses resultados, muito pelo contrário, os resultados almejados são padrões pré-determinados, a partir dos interesses dos OM, ou do grande capital. Caberá ao gestor ser eficiente para alcançar esses resultados com eficácia.

Na perspectiva da CEPAL, uma gestão eficiente será possível mediante: a) a participação dos pais e comunidade no trabalho escolar; b) e também a prestação de contas (*accountability*), tratada no documento não só como uma simples conferência financeira de contas, mas como uma responsabilização pelos resultados. Sendo assim,

O objetivo da *accountability* é entregar informações que permitam a comunidade, a autoridade e a sociedade em geral, saber se o estabelecimento está cumprindo com as metas e funções acordadas. O sistema de prestação de contas se associa ao melhoramento e ao desempenho dos alunos não só porque possibilita que atores extra escola desde pais até instâncias centrais de planejamento e avaliação possam exigir uma oferta pertinente e de qualidade, mas porque também introduz na escola rotinas de compromisso e monitoramento, que impõem maior sentido de responsabilidade pelo funcionamento e pelos resultados. (CEPAL, 2005, p.22).

Esse documento apresenta uma visão de racionalização dos recursos que devem ser investidos na educação da região da América Latina e Caribe, também detecta a escassez de recursos públicos destinados à educação, por isso orienta que fontes alternativas de recursos devem ser viabilizadas e enfatiza a busca por recursos privados. Além do financiamento, o documento também identifica como uma mudança para racionalizar e

otimizar recursos, a fim de que se alcancem as metas estabelecidas, a gestão dos estabelecimentos de ensino focando no poder local a atuação das reformas educacionais nos países da região.

Vale destacar que o documento da CEPAL refere-se à escassez dos recursos públicos dos países da região para investimento na educação, assim, estabelece condições e metas para a obtenção de financiamentos internacionais viabilizados com o Banco Mundial, FMI entre outros. As regras e condicionantes que estes organismos impõem para assegurar que os países consigam pagar os juros de suas dívidas são determinantes para a restrição de investimentos públicos nas áreas sociais, uma vez que parte dos recursos que seriam a elas destinados é utilizada para “honrar os compromissos” com os credores. No Brasil, pode-se citar como exemplo de adequação a esses compromissos a política implementada pela área econômica que gera um expressivo superávit primário⁹.

1.1.3. Educational change in Latin America and the Caribbean – BANCO MUNDIAL

O Banco Mundial lançou em 1999 o documento em que divulgou as estratégias voltadas à educação para os países da América Latina e Caribe. Tais estratégias tinham como foco as crianças pobres, em especial as meninas, priorizava as intervenções na primeira infância e as inovações na oferta dos serviços de educação (*delivery service*). Essas prioridades permanecem válidas hoje, contudo, foi necessário levar em conta algumas recentes e significantes mudanças no cenário internacional. Desse modo, o Banco Mundial lançou, no final de 2006, o documento intitulado *Education Sector Strategy Update (ESSU) : Achieving Education For All, Broadening our Perspective, Maximizing our Effectiveness*¹⁰.

⁹ Superávit primário do setor público consolidado é o quanto de receita o governo federal, os Estados, os municípios e as empresas estatais conseguem economizar, após o pagamento de suas despesas, sem considerar os gastos com os juros da dívida. Como o governo precisa reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), essa economia de receitas tem sido usada para pagar os juros desses débitos de modo a impedir seu maior crescimento e sinalizar ao mercado que haverá recursos suficientes para honrá-los no futuro. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem mantido uma política de superávits altos quando comparados aos resultados obtidos pela maioria dos outros países. Para 2005, a meta é economizar 4,25% do PIB. O superávit primário pode ser aumentado basicamente de duas formas: com aumento da arrecadação de impostos e com maiores cortes nos gastos previstos no Orçamento Federal (FOLHA ON LINE, 2005).

¹⁰ Esse documento é considerado uma atualização (*up date*) do documento de 1999, em que o Banco

O Banco Mundial, desde a sua criação, no pós-guerra de 1945 e mais intensamente nas últimas décadas, ocupa um espaço significativo e estratégico na concepção da política educacional dos países da América Latina e Caribe. O documento analisado deixa claro que os acordos ou empréstimos oferecidos pelo BM a esses países pressupõem uma relação bilateral, em que o Banco apóia projetos educacionais com recursos do grande capital financeiro internacional. Já os países da região, comprometem-se com a elaboração de políticas educacionais que atendam aos interesses do grande capital que o Banco Mundial representa. Essa relação bilateral fica evidente no texto introdutório do documento:

Uno de los cambios más importantes en la región es el creciente compromiso de los dirigentes políticos en muchos países en em reforma educativa profunda. Esto se hizo evidente en la Cumbre de las Américas II celebrada em Santiago em abril de 1998, donde los presidentes de los países del hemisfério occidental se comprometieron a seguir um programa educativo ambicioso. Este compromiso se reconfirmó en una reunión de ministros de educación y líderes del sector privado de ALC convocada por el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, y celebrada em junio de 1998 em la sede del Banco em Washington, D.C. Estos compromisos asumidos por la región han servido claramente de guía em la elaboración del presente documento. (Banco Mundial, 1999, p. iii).

Neste documento, o BM apresenta três metas sociais a serem focalizadas pelo Estado para investimentos na educação: proporcionar uma força de trabalho capacitada e flexível para o crescimento econômico, fomentar a coesão social e promover a democracia e, ainda, reduzir as desigualdades sociais e a pobreza. O documento insiste, também, na necessidade de se estar atento às mudanças sociais para a formação do cidadão dos países da região. Vale ressaltar que o conceito de cidadania defendido para os OM está relacionado ao conceito de cidadania passiva que já fora citado anteriormente, na seção introdutória desse trabalho (BENEVIDES, 1994).

Em diagnóstico, o documento de 1999 aponta as reformas da década de 1990 como uma primeira geração de reformas, em que se pode dar ênfase à reforma da gestão escolar

(*school governance*), à de descentralização de tomadas de decisões e à de criação de testes e sistemas de avaliação. No Brasil, é possível observar essas recomendações a partir de 1990 com a implantação do SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica. Em 2007, o MEC lançou o PDE¹¹, que traz, entre suas ações, sistemas de avaliação e metas a serem cumpridas.

O BM afirma que, a partir dos resultados obtidos na primeira geração de reformas, foram criadas algumas das condições necessárias para melhorar o desempenho e a prestação de contas (*accountability*). Nesse sentido, o BM argumenta que os países estão preparados para iniciar a segunda geração de reformas, em que o foco central passará a ser a escola e o estudante.

Como o foco passa a ser a escola e o aluno, o documento defende que deverá ocorrer uma mudança nas instituições escolares. Para isso, é preciso que a segunda geração de reformas trabalhe com o empoderamento (*empowering*) dos diretores e professores. O documento não expõe claramente que esse novo perfil de diretor deverá ser o responsável, nas instituições escolares, por implementar as reformas, ou seja, os países deverão focar suas reformas, implementando políticas de gestão que possibilitem construir capacidades locais para avaliar as necessidades, projetar e implementar intervenções apropriadas.

É possível levantar a interpretação de que o BM, durante todo o documento, utiliza-se da estratégia de orientar os países da região para pensar globalmente, mas agir localmente. Contudo, o BM vai mais além, defende que a mudança aconteça na instituição escolar, onde existe um responsável, o diretor. Parece que, ao colocar a responsabilidade na figura do diretor da instituição escolar, possibilita-se um acompanhamento mais eficiente das políticas, para que consigam atingir da melhor forma possível (e com menos recursos) as metas defendidas pelo BM como a gestão da pobreza (OLIVEIRA, 2000) e a adequação da educação ao desenvolvimento econômico.

¹¹ Uma educação básica de qualidade. Essa é a prioridade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Investir na educação básica significa investir na educação profissional e na educação superior, porque elas estão ligadas, direta ou indiretamente. Significa também envolver todos, pais, alunos, professores e gestores, em iniciativas que busquem o sucesso e a permanência do aluno na escola. Com o PDE, o Ministério da Educação pretende mostrar à sociedade tudo o que se passa dentro e fora da escola, realizando uma grande prestação de contas. Até fevereiro de 2008, 52 ações compõem o PDE, dentre elas a Provinha Brasil, o IDEB, Dinheiro na Escola, projetos sempre condicionados a resultados (MEC, 2008a).

1.2. A reforma gerencial do Estado brasileiro – 1994

Para se apreender melhor a experiência da reforma administrativa na Prefeitura Municipal de Florianópolis, assim como a introdução de um novo modelo de gestão na Secretaria Municipal de Educação, é relevante que se façam algumas considerações iniciais.

O gerencialismo conhecido como um novo modelo de gestão no setor público foi implantado durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1994 a 1998, período em que foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a criação desse ministério, materializava-se a prioridade daquele governo: uma ampla Reforma de Estado para acomodar as políticas neoliberais em um contexto de globalização¹². Era preciso eliminar a “propalada” ineficiência do Estado e, assim, diminuir o tamanho da máquina pública. Para essa tarefa, foi nomeado Ministro da Reforma Estatal o economista Luiz Carlos Bresser Pereira¹³.

Uma das metas da Reforma foi a introdução de uma nova visão gerencial de administração pública que ocuparia o lugar da administração burocrática. Nesse âmbito, Bresser Pereira (1998) explica que a reforma foi necessária, pois

[...] a crise do Estado implicou a necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um dos seus objetivos fundamentais, protegerem as respectivas economias da competição internacional (1998, p.237).

A administração pública gerencial, segundo Bresser Pereira (1998), emergiu na segunda metade do século XX como resposta à crise do Estado e também como modo de enfrentar a crise fiscal, além de se apresentar como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado.

¹² Globalização é frequentemente considerada como representando um inelutável progresso no sentido da homogeneidade cultural, como um conjunto de forças que está a tornar os Estados Nação obsoletos e que pode resultar em algo parecido com uma política mundial, como um reflexo do crescimento irresistível da tecnologia da informação (DALE, 2001, p. 424).

¹³ Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista brasileiro, é formado em Direito pela Universidade de São Paulo, é mestre em Administração de Empresas pela *Michigan State University*, doutor e livre docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Foi ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Informações sobre suas concepções e produções literárias estão disponíveis no sítio www.bresserpereira.com.br.

Para o autor, uma administração pública gerencial se caracterizaria por se orientar para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupondo que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança. Como estratégia, utiliza-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e, ainda, lança mão de um contrato de gestão¹⁴ como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.28).

O enfoque gerencial na administração pública teve maior ênfase para a Grã-Bretanha (1979) durante o governo Thatcher e, para os EUA (1980), durante o comando de Reagan. No entanto, é na realidade inglesa que o gerencialismo foi imediatamente introduzido na administração pública, logo após a posse de Thatcher e, segundo Bresser Pereira (1998, p.30), apresentando-se como uma experiência muito bem sucedida. Já nos EUA, a experiência concreta do gerencialismo na administração pública teve início nos governos municipais desde o começo dos anos 70 e, em nível federal, somente em 1992, no governo de Bill Clinton, em que se transformou a expressão “*reinventing government*”¹⁵ em um programa de governo intitulado *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional) (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.31).

Segundo Bresser Pereira (1998, p.237), a partir de uma análise da história política do Brasil, a reforma da administração pública implantada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994/2002) pode ser considerada como a segunda ou terceira reforma desse porte no país. Bresser Pereira afirma que existem divergências sobre esse assunto, uma vez que alguns autores não consideram significativa a reforma administrativa de 1967.

Sendo assim, a primeira reforma conteve medidas destinadas a aperfeiçoar o funcionamento da administração pública com o propósito expresso de melhorar a qualidade do atendimento ao público no âmbito da reforma administrativa de 1967. Helio Beltrão foi um dos pioneiros desse processo. No entanto, somente em 1980 é que, na condição de ministro extraordinário do governo do general João Figueiredo, conseguiu colocar em prática algumas das idéias voltadas para a desburocratização. Assim, foi criado o primeiro Programa Nacional de Desburocratização que, entre outras medidas, criavam o

¹⁴ Entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos na Lei 9637. Cf. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.

¹⁵ “Reinventar o Governo”. Expressão cunhada por Osborne e Gaebler (1992), nos EUA, sobre as reformas administrativas ocorridas desde o início da década de 1970.

estatuto da micro empresa e os juizados de pequenas causas. Esse programa nunca foi extinto formalmente, mas ao final da década de 1980 foi, aos poucos, deixando de ser o foco do governo.

Considerando as divergências dos autores sobre a relevância ou não da reforma de 1967, o Brasil teve três grandes reformas administrativas: a primeira ocorrida em 1936 e conhecida como reforma burocrática, a segunda, uma reforma administrativa, ocorrida em 1967, que enfatizou a desburocratização do Estado, e a terceira, ocorrida em 1995, chamada Reforma da Gestão Pública.

Assim sendo, a Reforma da Gestão Pública (ou reforma gerencial do Estado) tem seu marco com a publicação, em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Estado e com o envio, para o Congresso Nacional, da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro, no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam, também, a fazer suas próprias reformas.

Sobre a reforma brasileira de 1995, Bresser afirma que:

[...] o Brasil, ao iniciar em 1995 sua reforma da gestão pública, foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa, menos de dez anos depois que Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia iniciaram suas reformas. Desde então a Reforma da Gestão Pública de 1995 vem avançando no país, principalmente ao nível dos estados e municípios. Como a reforma da gestão pública é historicamente a segunda reforma administrativa relevante do Estado moderno, mais cedo ou mais tarde ela ocorrerá em todos os países. E, uma vez iniciada, não há alternativa senão prosseguir-la. (BRESSER PEREIRA, [s.d]).

O objetivo colocado para essa reforma era de

[...] contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à *descentralização* da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as

organizações sociais; b) uma dimensão *gestão*, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma *dimensão cultural, de mudança de mentalidade*, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial (sem grifos no original). (BRESSER PEREIRA, [s.d]).

Destacam-se, dentre os objetivos citados acima, os conceitos como descentralização, gestão e mudança cultural, que são evidenciados como eixos centrais da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Tratar-se-á dessas relações no capítulo dois desta pesquisa.

Bresser Pereira destaca que um dos princípios fundamentais da reforma de 1995 é o de que

[...] o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais. (BRESSER PEREIRA, [s.d]).

A reforma gerencial do Estado Brasileiro, implementada no período de 1998 a 2002, estava voltada para toda a estrutura administrativa do Estado, mas também estabeleceu mudanças nas concepções adotadas pelos serviços oferecidos pelo Estado à população brasileira.

Como um dos grandes interlocutores da introdução do gerencialismo no Brasil, através da sua defesa da administração pública gerencial, Bresser Pereira (1998) define que a eficiência é uma característica fundamental desse novo modelo gerencial que o Estado Brasileiro deve adotar. Sobre isso, afirma que

O utilitarismo, característica do racionalismo tecnoburocrático é claramente verificável através do objetivo político básico visado pela tecnoburocracia: a eficiência. O primeiro e mais importante objetivo a ser alcançado por um sistema tecnoburocrático é a **eficiência econômica**, é a **maximização dos resultados** em relação aos recursos produtivos empregados, é o aumento da produtividade de trabalhadores, administradores, máquinas e recursos naturais. (1998, p.97, grifo nosso).

A respeito da introdução do gerencialismo na área da educação e de como essa concepção gerencial está sendo, aos poucos, disseminada para reorientar o trabalho do diretor nas escolas da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, as considerações que seguem na próxima seção configuram-se pertinentes.

1.3. O gerencialismo na educação: da administração à gestão

Ao se analisar a legislação nacional, produzida nas últimas décadas, referente à educação brasileira, pode-se observar que o termo gestão começa a ser utilizado com maior frequência a partir da década de 1990.

Com a promulgação, em dezembro de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, o termo gestão é utilizado no corpo da lei, no entanto, sempre acompanhado do adjetivo “democrático”. A LDBEN/96 estabelece a gestão democrática como princípio de atuação de todos os níveis que compõem a educação básica, indicando a composição de órgãos colegiados, que garantam a presença de todos os segmentos da escola, além de sugerir ações articuladas e integradas com a comunidade local.

No Plano Decenal (2000), a gestão aparece como procedimento de atuação, ou seja, todas as instâncias deveriam se organizar de forma colegiada, entendendo aqui a existência de órgãos colegiados como indicador de uma forma de gestão democrática. Nesse

contexto, o governo federal oferecia subsídios técnicos e políticos para a construção dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação que indicavam que se deveriam seguir as metas estabelecidas em Jomtien, ou seja, políticas e instrumentos que garantissem “educação para todos”. Sendo assim, em 2001, foi aprovado, na Câmara de Deputados, o Plano Nacional de Educação, que define como objetivos nacionais:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
- a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis;
- a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e permanência, com sucesso, na educação pública;
- democratização da *gestão* do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo ao princípio da participação dos profissionais na elaboração do projeto pedagógico das escolas e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Observa-se que, dentre os objetivos do Plano Nacional de Educação, a gestão é citada novamente com o complemento “democrática”, tornando cada vez mais enfática a necessidade de participação da comunidade escolar e local na definição dos rumos da educação.

Vale ressaltar que a inclusão da gestão democrática na legislação educacional desse período é fruto da pressão exercida pela comunidade educacional organizada que lutava pelas bandeiras dos movimentos sociais dos anos de 1980, quando efervesceu a luta pela redemocratização do país e, em âmbito educacional, a luta pela qualidade de ensino e democratização da gestão. Nesse sentido, adotar o termo gestão, na década de 1980, era considerado um avanço pelos professores que defendiam uma escola pública de qualidade e democrática, pois a intenção era de conscientização e politização do espaço educacional.

Sander (1995) defende a idéia de que a administração da educação se insere no movimento teórico das Ciências Sociais e da administração pública. A educação e todos os seus processos devem ser analisados à luz do contexto político, econômico e cultural da sociedade. Sendo assim, o autor define que a gestão da educação

[...] tem seu próprio corpo de conhecimentos e práticas sociais, construídas historicamente em função da missão específica das instituições de ensino da sociedade. A especificidade da administração da educação como campo teórico e praxilógico se define em função da natureza peculiar da educação como prática política e cultural comprometida com a promoção dos valores éticos que orientam o exercício pleno da cidadania na sociedade democrática (1995, p.7)

Silva Junior (2004, p. 204) defende que na lógica do direito à educação de qualidade, uma administração que não discute o sentido público ou moral das finalidades a que se volta, limitando-se a buscar os meios necessários à sua realização, pode até ser eficaz, mas, certamente, não será educacional.

Na produção acadêmica brasileira da década de 1990, no entanto, existe, segundo Kenski e Gracindo (2001), um intenso debate sobre o uso do termo *gestão* em contraste com *administração*. Segundo as autoras, os termos *gestão* da educação e *administração* da educação são utilizados ora como sinônimos, ora como termos distintos. Em algumas situações, *gestão* é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, em outras, seu uso denota a intenção de politizar essa prática.

Uma análise interessante, apresentada por Kenski e Gracindo (2001), é a de que, apesar das divergências acadêmicas quanto ao uso dos termos *gestão* e *administração*, os OM e entidades sindicais fizeram a mesma opção, ou seja, pela utilização do termo *gestão*. Afirmam as autoras que, certamente, as motivações dos dois lados são distintas, pois os OM apresentam o termo *gestão* como sinônimo de gerência, qualidade total, enquanto o movimento sindical utiliza-o como um processo mais amplo, como uma reação ao modo descomprometido, “neutro”, tecnicista, com que a administração da educação se desenvolveu na década de 1970.

Oliveira (2002) argumenta que, nos últimos quinze anos, houve um recuo do uso do termo Administração Escolar, frente à emergência do termo *gestão* educacional. Para a autora, o que se percebe é que existe um entendimento quase tácito entre os pesquisadores da área de que *gestão* é um termo mais amplo e aberto que *administração*, pois este se apresenta carregado de conotação técnica, o que predominou nas décadas anteriores como orientação para as escolas. Já o termo *gestão*, implicaria participação e, portanto, a presença política na escola. Vale considerar que a concepção de Oliveira sobre o termo *gestão* está referenciada no processo de democratização da educação que se teve no Brasil na década de 1980.

Como se observa, existem várias conceituações de administração e gestão. É preciso estar atento, como alerta Oliveira *et al* (2004, p.22),

[...] pois o tema vem estimulando a concepção de propostas referenciadas por diferentes, senão antagônicas, matrizes teóricas. Isto sem dúvida, conduz a diferentes, concepções e práticas de gestão escolar, podendo significar retrocessos ou avanços para a escola pública.

Existem, no entanto, autores que defendem que a educação está passando por uma mudança de paradigma, em que a escola precisa sair de um modelo estático de direção para um modelo mais amplo de gestão escolar. Sobre isso, afirma Luck¹⁶ (2000, p.12),

[...] essa mudança de paradigma é marcada por uma forte tendência à adoção de concepções e práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais, com os quais, para determinar as características de produtos e serviços, interagem dirigentes, funcionários e “clientes” ou “usuários”, estabelecendo alianças, redes e parcerias, na busca de soluções de problemas e alargamento de horizontes. Em meio a essa mudança, não apenas a escola desenvolve essa consciência como a própria sociedade cobra que o faça.

Em meio à constatação da mudança da função social da escola, é fundamental que se mude também a formação daqueles que irão gerenciar esses novos paradigmas. Assim, Luck (2000) afirma que também é preciso mudar a fundamentação teórico-metodológica necessária para o novo papel a ser assumido pelo diretor da escola, pois ele precisará saber trabalhar em equipe, ter competências para buscar parcerias e, assim, qualificar a sua atuação.

É nesse contexto que a autora justifica a emergência do conceito gestão escolar que, para ela, ultrapassa o de administração escolar, por abranger uma série de concepções não alcançadas pela administração, ao enfatizar a democratização do processo de construção social da escola, a organização do trabalho da escola mediante o seu projeto político pedagógico e o compartilhamento do poder nas tomadas coletivas de decisões. Diante desse quadro, o diretor da escola precisa ser um gestor da dinâmica social, um mobilizador,

¹⁶ Coordenadora Nacional da Rede Nacional de Referência em Gestão Educacional do Conselho Nacional de Secretários de Educação (RENAGESTE/CONSED) e Consultora do PRELAC.

um “orquestrador de atores”, um articulador da diversidade, para lhe dar unidade e consistência na construção do ambiente educacional e na promoção segura da formação de seus alunos (LUCK, 2000, p.16).

Nota-se que, apesar de considerar a gestão como um processo amplo e democrático, Luck defende a necessidade de que a escola tenha uma gestão mais eficiente, afirmando que o gestor deverá interagir com os “clientes” ou “usuários” para estabelecer parcerias na busca de solução de problemas. Pode-se apreender que a autora, integrante ativa de vários órgãos nacionais e internacionais, está disseminando através de suas produções acadêmicas, uma concepção gerencialista da educação, e que utiliza a concepção democrática como legitimadora de processos políticos e não como espinha dorsal de uma concepção de educação emancipatória.

A partir da concepção de eficiência na máquina pública, introduzida pelo gerencialismo, pode-se analisar a implantação da política de descentralização de recursos financeiros, tão difundida atualmente nas escolas brasileiras, através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE¹⁷ e da política de descentralização financeira implantada na RME de Florianópolis, a partir de 2003.

Por exemplo, no caso da prefeitura municipal de Florianópolis, a implantação da política da descentralização financeira obriga que o diretor se torne um gestor eficiente e aplique adequadamente os escassos recursos (eficiência econômica) para obter indicadores educacionais satisfatórios (produtividade ou maximização nos resultados). O gestor deverá, ainda, prestar contas para a comunidade, além de envolvê-la no processo escolar. Essas são novas atribuições e novos conceitos, no campo gerencial, que são introduzidos no cotidiano da unidade escolar, fazendo com que o diretor da escola, vá aos poucos se tornando um gestor.

Considerando a concepção da “hegemonia discursiva” referida por Shiroma *et al.* (2005), nota-se que vai se tornando discurso corrente nas escolas a descentralização financeira, qual o “*ranking*” da escola na Prova Brasil¹⁸, a gestão eficiente, a prestação de

¹⁷ O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado pela Resolução 12, de 10 de maio de 1995, com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). Mais tarde, passou a se chamar PDDE, graças à edição de Medida Provisória do governo federal. Sua finalidade é prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades filantrópicas ou publicamente mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (MEC, 2008b).

¹⁸ A Prova Brasil foi idealizada para produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola,

contas, enfim, conceitos que estão aos poucos se tornando corriqueiros entre a comunidade escolar e que trazem, em sua essência, os princípios gerenciais de eficiência, eficácia, racionalização de custos e produtividade nos resultados.

Além do que se apresenta acima, a partir da leitura dos documentos dos OM e da reforma gerencial do Estado Brasileiro, podem-se destacar outros elementos-chave que caracterizam o novo modelo de gestão: o gerencialismo. Dentre esses elementos centrais, estão a modernização da gestão, sistemas flexíveis e abertos, agilidade nas respostas, participação da comunidade, parcerias com a iniciativa privada, articulação intersetorial e ênfase nos resultados.

A partir das características da reforma gerencial e dos elementos-chave destacados no texto acima, no capítulo seguinte, analisar-se-á a experiência da reforma administrativa ocorrida na Prefeitura Municipal de Florianópolis, mais especificamente na Secretaria Municipal de Educação, com o intuito de evidenciar as relações existentes entre os efeitos da implementação dessa reforma e o trabalho do diretor escolar.

individualmente, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros e a comunidade escolar no estabelecimento de metas e implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino. Como avaliação que compõe o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil é desenvolvida e realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), autarquia do Ministério da Educação (MEC). A Prova Brasil avalia, através de prova de matemática e português, os alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental (MEC, 2008c).

CAPÍTULO 2

A REFORMA ADMINISTRATIVA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS (1997 – 2007)

Neste capítulo pretende-se, a partir da análise dos relatórios da Nortia, do livro “Gestão Pública e Reforma Administrativa” e das entrevistas de sujeitos da história que participaram dessa reforma, discutir os princípios orientadores do processo da reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis, focalizando os elementos centrais do modelo de gestão implantado: gerencialismo, descentralização, orientação para os resultados e *accountability*.

A reforma administrativa executada na gestão municipal de Florianópolis, no período de 1997 a 2004, foi idealizada e materializada pela empresa Nortia¹⁹. Empresa privada de consultoria e treinamento que atua, desde 1997, na área de Gestão de Organizações, disponibilizando conhecimento e tecnologia gerencial, a Nortia propõe um modelo de gestão integrada que se embasa no pensamento sistêmico, em que cada elemento ou setor da organização é integrante e interativo, por isso, constitutivo do êxito do sistema organizacional. Objetivando agregar valor aos negócios dos clientes, a Nortia orienta seus esforços para aprimorar a competência organizacional e capacidade de gestão, na busca de resultados planejados e fundamentados na visão da organização.

A proposta inicial solicitada a esta empresa de consultoria, pela então Prefeita Ângela Amim (PP) e sua equipe de governo, era a de um projeto de reforma administrativa que implantasse na máquina municipal uma nova forma de governar, ou seja, a introdução de uma Gestão Pública por Resultados.

O texto a seguir, sobre a reforma administrativa na PMF e na SME, foi elaborado seguindo a leitura e análise dos seguintes materiais bibliográficos: a) o livro “Gestão Pública e Reforma Administrativa” organizado por Mauro Yuki e Caulliraux, proprietários da Nortia, que relata a experiência em Florianópolis; b) o relatório composto por dez volumes, elaborado pela Nortia sobre a reforma administrativa na Secretaria Municipal de Educação. As informações compiladas nesses materiais foram complementadas por

¹⁹ Informações sobre esta empresa estão disponibilizadas pelo sítio www.nortia.com.br.

entrevistas realizadas com: o consultor da Nortia; a Secretária Municipal de Educação na gestão de 1998 a 2004; o Secretário Municipal de Educação na gestão de 2005 a 2008; o Chefe da Divisão de Ensino Fundamental na gestão de 1998 a 2004 e o Chefe do Departamento de Administração Escolar na gestão de 2005 a 2008²⁰.

A Prefeita Ângela Amim, no prefácio do livro “Gestão Pública e Reforma Administrativa”, afirma que a modernização da Administração Pública acontecerá através do aperfeiçoamento dos métodos e processos de gestão, no sentido de implantar a eleição e perseguição de resultados, na medida do possível, expressos por índices e indicadores²¹ objetivos (CAULLIRAUX, YUKI, 2004, p.8).

Sendo assim, a proposta de uma reforma na PMF foi elaborada considerando-se alguns elementos essenciais como: o programa de governo vitorioso nas urnas, na eleição de 1996, a demanda complexa da sociedade, as adequações legais para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal²² e os novos mecanismos legais para o uso de recursos na educação e saúde. Segundo Caulliraux e Yuki (2004),

[...] se buscou criar competência para enfrentar o desafio de uma mudança e para criar uma cultura gerencial, ou seja, mudar o modelo de uma administração pública burocrática e lenta, para uma gestão pública ágil, baseada em princípios, processos e resultados, orientada ao cidadão e responsável com os recursos públicos – *accountability*. (Barberis *apud* Caulliraux e Yuki, p.140).

Vale ressaltar que o processo de reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis adotou perspectiva teórica da Engenharia de Produção²³, que se dedica ao projeto de gerência de sistemas que envolvem as pessoas, os materiais, os equipamentos e o ambiente.

²⁰ Os roteiros das entrevistas constam desse trabalho como Anexo 1.

²¹ Os indicadores utilizados neste quadro, pela SME, são aprovação, reprovação, abandono, custo aluno anual, atendimento da demanda, % de investimentos em manutenção escolar, % de investimento em ampliação de recurso, número de refeições servidas mês/ano, % de investimento em alimentação escolar (CAULLIRAUX e YUKI, p. 261, 2004).

²² A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2008).

²³ Sobre conceitos de Engenharia de Produção há melhores informações disponibilizadas no sítio www.abepro.org.br.

Caulliraux e Yuki (2004) utiliza como referenciais para a concepção da reforma administrativa na PMF autores como Carlos Matus²⁴ e Galbraith²⁵. Matus *apud* Caulliraux (2004, p.15) entende que uma reforma administrativa se caracteriza pela introdução de certas práticas, dentre elas a existência de uma estratégia de reforma, estabilidade na direção das instituições, cúpula bem treinada, concentração em certos sistemas (agenda de dirigentes, unidades de processamento técnico-político, prestação de contas por desempenho, monitoramento por problemas). Já Galbraith *apud* Caulliraux e Yuki (2004, p.15) defende que uma organização deverá ter o modelo estrela²⁶, ou seja, contar com cinco elementos: estratégia, estrutura, processos, recompensas e pessoas.

A partir dessas referências, Caulliraux e Yuki (2004) defende que reforma administrativa ou processo de modernização deva seguir os seguintes conceitos:

1. mudança no conteúdo, na forma e na natureza da gestão da instituição;
2. alterações significativas na forma de projeto e na gestão dos cinco elementos citados (Galbraith);
3. alterações significativas no modelo de gestão implantado, que deve ser consistente com os cinco elementos citados;
4. adoção de soluções institucionais “de ponta”. Essas soluções, ao contrário dos tópicos anteriores, são fortemente dependentes das especificidades de cada uma das funções de Estado.

O autor define em seu livro alguns conceitos que considera fundamentais para o entendimento da concepção do processo de reforma administrativa apresentada para subsidiar a experiência da Prefeitura de Florianópolis. Segundo Caulliraux e Yuki (2004),

GESTÃO deve se preocupar tanto com a eficiência de suas operações – isto é, em obter melhor resultado possível, dados os recursos e objetivos – quanto a sua eficácia – isto é, com a propriedade do que está fazendo, com a devida alocação dos recursos para obtenção de resultados

²⁴ Carlos Matus, chileno, economista, é autor, dentre outras obras, de *Adeus Senhor Presidente: governantes governados*. É também o responsável pelo desenvolvimento da proposta de planejamento estratégico situacional – PES como método de governo. Foi Ministro da Fazenda do governo chileno de Allende.

²⁵ Galbraith, nascido no Canadá, tornou-se um dos maiores expoentes da teoria conhecida nos Estados Unidos como "liberalismo", segundo a qual o governo deve intervir para resolver problemas sociais. Foi assessor de presidentes democratas desde Franklin D. Roosevelt a Bill Clinton e embaixador de John F. Kennedy na Índia.

²⁶ Este modelo é também conhecido como um *framework for organization design*.

extraordinários (p.19).

MODELO DE GESTÃO deve compreender soluções para melhor orientação da ação empreendedora, no âmbito da organização – deve, portanto, tratar de assegurar sua “eficácia”, sua capacidade de alocar e usar corretamente os recursos, dada a evolução do ambiente e da própria organização. Deve se articular com o próprio processo de concepção e conformação da estratégia da organização, de forma dinâmica e interativa, teórica e praticamente (p.21).

MANUAL DE GESTÃO é um conjunto estruturado de informações que permite a efetiva gestão da organização. Isto significa que todos os aspectos de gestão essenciais estejam definidos, que todas as decisões que envolvam mais de um aspecto de gestão tenham sido tomadas, que o grau de agregação / detalhamento de cada aspecto seja suficiente para informar o processo concreto de gestão e que o resultado seja apresentado por meios de fácil cognição / transmissão legalmente válidos (p.23).

CLIENTE / CIDADÃO: Nos anos 80 a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico utiliza o conceito de cidadão como cliente. Um dos objetivos principais no uso do termo cliente seria provocar uma mudança de comportamento nas organizações públicas, possibilitando a realização de mudanças nos processos na busca de maior eficiência no atendimento aos clientes, a desburocratização de procedimentos, a inovação nos serviços tornando-os mais efetivos, entre outros. Neste sentido, o termo cliente, pelo setor público, significaria atender às necessidades do cidadão e respeitá-lo (Caulliraux e Yuki, 2004, p.38).

Assim como a concepção de cliente/cidadão é resgatada do documento intitulado *Administration as Service, the Public as Client* da OCDE, de 1987, Caulliraux e Yuki defendem a idéia de uma Nova Gestão Pública, na visão de uma reformulação da relação do Estado com o cidadão. O autor argumenta que esta Nova Gestão Pública está embasada em seis estratégias centrais: produtividade, *marketização*, orientação aos serviços, descentralização, política e responsabilidade final por resultados (*accountability*). Nessa esteira, o autor apresenta os princípios básicos da reforma administrativa da PMF:

- a) simplicidade – tendo em mente que o sistema social e sua governabilidade são um processo complexo, deve-se considerar o desenho e implementação de sistemas simples, para poder dar soluções com qualidade e alcançar melhores níveis de produtividade, porém, sem perder o foco sistêmico;
- b) inovação – criar novas formas de relacionamento com o cidadão, novos sistemas de

gerenciamento nunca antes implementados, com objetivos e propósitos claramente estabelecidos é um dos aspectos essenciais da gestão avançada – a geração de valor público será agregada, já que a organização estará gerando resultados significativos para a sociedade com menos recursos;

c) flexibilidade – possibilitar estabelecer flexibilidade às estruturas burocráticas, por meio de inteligência e sistemas, é uma meta audaciosa que não pode ser relevada a outro momento. As tecnologias fornecem uma série de oportunidades a esse respeito. O movimento do “e-governo”²⁷ é um sinal que avança tão rapidamente que conduz a novos pensamentos de gestão por resultados; e

d) descentralização – o processo de tomada de decisão, em diferentes níveis hierárquicos, a condução de programas em vários níveis organizacionais e o relacionamento horizontal e vertical mais aberto possibilitam a complementação da falta de capacidade interna, gerada pela centralização.

Considerando a base conceitual apresentada pelos autores, pode-se apreender e compreender melhor como se desenvolveu a Reforma Administrativa da PMF. É importante situar que a reforma administrativa da Secretaria Municipal de Educação foi integrante desse projeto maior de mudança da cultura administrativa da PMF, portanto, a reforma da SME também foi sustentada teoricamente pelos referenciais de modernização da gestão implantada no executivo municipal.

Mediante análise do quadro temporal da reforma administrativa da PMF (ver Figura 1), percebe-se que, durante o primeiro mandato da Prefeita Ângela Amim, a Nortia elaborou o PROGENTE – Programa de Modernização Gerencial. Esse programa tinha o objetivo de criar o momento de mudança para um novo modelo gerencial (2004, p.154).

A reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Florianópolis foi construída seguindo a concepção do PROGENTE, que foi dividido em quatro fases, de 1998 a 2004:

1. PROGENTE I: busca a melhoria da gestão municipal de Florianópolis;
2. PROGENTE II: contempla uma série de evoluções do sistema de gestão e uma série de condicionantes da configuração técnico-política do Município e do Projeto de Governo proposto;
- 3.

²⁷ Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública (EBAPE, 2008).

4. PROGENTE III: reforça o processo de mudança de gestão na PMF;
5. PROGENTE IV: intensifica o trabalho na consolidação do modelo de gestão, ou seja, nos projetos de reforma de estruturas organizacionais.

Figura 1: Linha de Tempo das iniciativas de implementação do modelo de gestão na PMF

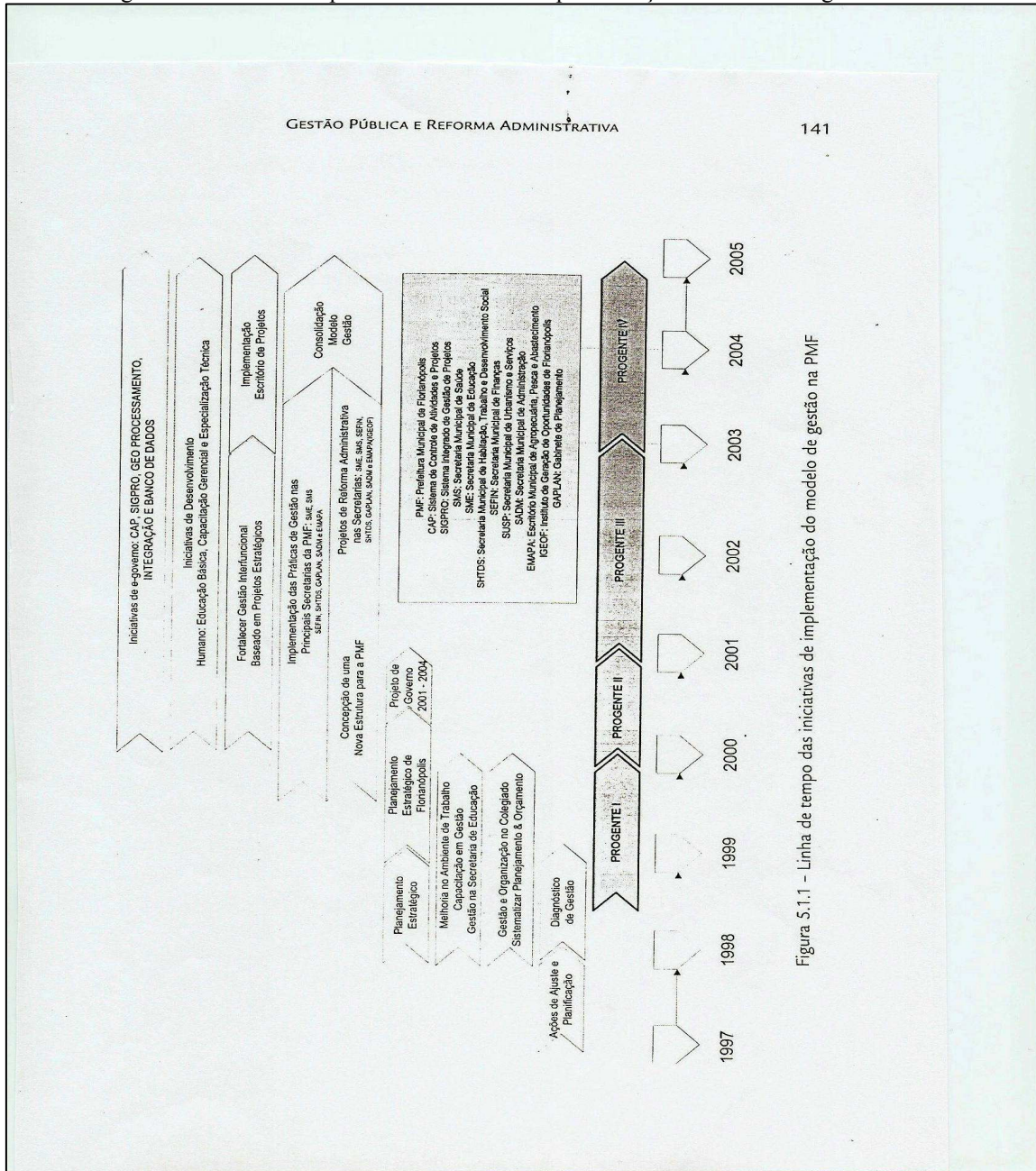


Figura 5.1.1 – Linha de tempo das iniciativas de implementação do modelo de gestão na PMF

Fonte: Caulliraux e Yuki (2004, p.141)

Em análise à Figura 1, observa-se ainda, que durante o primeiro mandato (1997 a 2000), a empresa Nortia realizou um trabalho de reconhecimento da máquina

administrativa e pôde fazer um diagnóstico da realidade com que estava trabalhando. Com a reeleição da Prefeita Ângela Amim para um segundo mandato (2001 a 2004), a Nortia pôde consolidar sua proposta de introdução de uma nova cultura gerencial na máquina administrativa da prefeitura de Florianópolis.

Mesmo com a perspectiva de mais quatro anos de trabalho, Caulliraux e Yuki (2004) relatam que foi consenso dentro do Colegiado de Governo (reunião da Prefeita com assessores e os Secretários Municipais) que uma reformulação radical, redefinindo as funções de governo na PMF, seria arriscada. Seria muito complexa e criaria uma série de desdobramentos de difícil gerenciamento. A decisão, então, foi pelo desenvolvimento de projetos individuais de reforma nas principais funções de governo da Prefeitura (CAULLIRAUX E YUKI, 2004, p.143).

Em uma perspectiva de maior ou menor interesse na adoção de um novo modelo de gestão frente às Secretarias Municipais, pode-se observar que houve diferenças políticas dentro do próprio colegiado. Nesse sentido, outra interpretação é dada pelos sujeitos que participaram ativamente desse processo no interior da SME:

A Nortia veio para a prefeitura no sentido de melhorar a gestão dos secretários. Você sabe que os secretários são nomeados por indicação política ou partidária. A gente não tinha muita noção de como fazer essa gestão, havia uma dificuldade de juntar, de fazer estudar de voltar um pouco mais para a coisa pública, de ter uma missão, afinal de contas o que nós queremos com essa prefeitura? Para que cidadão nós queremos essa prefeitura? Qual é o nosso objetivo, aonde é que nós estamos errando. Então a Nortia veio justamente para começar a articular os secretários [...] você sabe que se você não puxa não vem então aqueles secretários que tinham um pouco mais de dificuldade na questão do estudo porque a gestão é um processo complicado. Ela coloca as coisas boas e as coisas que não estão bem. (Secretária de Educação – 1998/2004)

[...]

Nem todas as secretarias trabalharam até por uma questão de tempo, de projeto piloto, e até de maior afinidade entre os secretários que gostariam de ter essa experiência e alguns disseram eu tenho meu jeito de administrar, prefiro ficar para a segunda leva. [...] Primeiro foi assim, o secretário ta disposto a repensar, a rever todo o seu modelo de gestão mesmo com todas as amarras, porque em nenhum momento a gente foge das questões políticas, tem quem diga que a gestão tem que ser mais profissional, mas não dá pra negligenciar a questão política, porque ela está presente o tempo todo. (Consultor da Nortia)

Percebe-se que estavam dadas algumas condições para que a reforma administrativa na Secretaria Municipal de Educação acontecesse de fato, entre elas, a prioridade governamental e o interesse ou não por parte dos Secretários das pastas em conhecer e vivenciar uma nova experiência de gestão.

A educação e a saúde foram secretarias em que a modernização da gestão foi marcante, pois, segundo o consultor da Nortia,

[...] nestas duas secretarias nós podemos mais avançar e ao mesmo tempo foi onde a prefeitura aceitou a proposta. A Secretária abriu muito as portas, comprou muita coisa²⁸. (Consultor da Nortia)

A reforma administrativa ou modernização da SME teve início junto com o processo de reestruturação na Prefeitura, mas teve maior destaque pelo fato de a Secretária de Educação ter feito uma opção clara e definitiva por trabalhar com esse novo modelo de gerir a coisa pública, ou seja, pela introdução do gerencialismo na educação pública municipal,

[...] porque nós sabemos que na coisa pública nunca houve gestão, porque a gestão sempre foi um assunto tratado em empresas particulares cujo o objetivo é às vezes, o lucro, o capital final. Então a gente trouxe a Nortia porque eles tinham uma visão de educação maior.

[...]

Então a gente trouxe a Nortia com objetivo até de ver como isso se comportava no município. E teve aspectos muito positivos e o aspecto negativo é o desconhecimento da coisa pública, enfim foi por isso que trouxemos a Nortia para trabalhar conosco (Secretária de Educação – 1998/2004)

O processo de modernização da SME segundo Monteiro *et al.* (2004), pode ser dividido em três grandes momentos: 1) definição dos princípios, políticas e diretrizes para a SME; 2) “repensamento” (*sic* p.244) do modelo de gestão da SME, com objetivos de enxergar a escola como centro do processo educativo, da autonomia pedagógica, administrativa e financeira das Unidades Escolares e do fortalecimento, da qualificação e

²⁸ Refere-se a comprar a idéia de implantação da gestão.

da operacionalização das estratégias relacionadas à melhoria da qualidade da educação, conforme avaliação e acompanhamento contínuo da gestão escolar; e 3) busca por maior eficiência e eficácia.

Percebe-se que, nos três momentos do processo de reforma administrativa ou modernização da SME, assim como nos princípios básicos de toda reforma na PMF, novos conceitos como um novo modelo de gestão, autonomia, gestão escolar, eficiência e eficácia, descentralização, *accountability* começaram a fazer parte do cotidiano da secretaria de educação e, conseqüentemente, das escolas. Sobre a popularização dessa linguagem gerencialista, Shiroma (2006, p.5) afirma:

O discurso gerencial institui uma nova linguagem para promover a mudança na cultura da escola. Embasado na ideologia técnico-burocrática, incorpora o léxico da re-engenharia, o discurso participativo da transformação, do empreendedorismo, do cidadão pró-ativo. Fala da mudança orientada pelo planejamento estratégico, pela missão e pelas metas. Busca transformar o servidor burocrático num líder dinâmico, tenta provocar transformações na subjetividade dos educadores. Evoca imagens futuristas, tenta criar um gestor motivador, visionário. O gerencialismo tende a modificar a natureza da linguagem que os profissionais usam para discutir a mudança. Esse discurso influencia não só a linguagem, mas também a prática.

Na mesma lógica da introdução dessa nova linguagem gerencialista no cotidiano do órgão central da SME e, por conseqüência, nas escolas, uma característica chama atenção. Após leitura e análise do livro e relatórios sobre a reforma administrativa, principalmente na área da educação, não houve por parte dos proponentes e executores dessa modernização uma preocupação com questões peculiares ao processo ensino-aprendizagem que se discutirá a seguir, no item 2.1. Um ponto marcante é a utilização da expressão “agregar valor” à educação. Todas as ações levariam à agregação de valor ao “produto final” da educação. Sobre essa concepção, o consultor da Nortia afirma que:

[...] com certeza é um linguajar mais voltado para a questão de produto, apesar de que hoje em dia se ouve em tudo. Um dia desses até no futebol eu ouvi que o jogador não agregava valor ao time. A idéia de agregar valor que se tem, é que se percebe a educação como uma atividade fim. A saúde e a educação têm visibilidade, o povo vê com maior facilidade.

Por exemplo, uma secretaria de finanças, que benefício ela gera? É uma secretaria meio, ela arrecada, planeja para depois oferecer para ponta: saúde, educação, obras. Quando a gente diz agregação de valor é o que pode ser colocado nas atividades diárias que de fato seja percebido por quem recebe o serviço, isso é agregação de valor, ou seja, não adianta colocar muita coisa se não é percebido pelo aluno, se não é percebido pela comunidade. Essa visão fortaleceu um pouco a idéia da descentralização, porque o que se percebia na prefeitura, no órgão central, era que por uma questão de facilidade a secretaria definia a compra de bonecas, e a escola talvez não tivesse essa prioridade. Assim esse material não agregava valor para aquela escola, para aquele projeto da escola. Então a idéia de agregação de valor é escutar a ponta e vê se o que se está fazendo aqui está agregando valor para a proposta de educação que se quer (Consultor da Nortia).

A partir desta afirmação do que seja “agregar valor” à educação, e considerando que esse conceito é oriundo da visão empresarial com vistas a ampliar a margem de lucro, é possível entender que, na gestão pública, “agregar valor” pode ser considerado um *marketing* político – o lucro seria a possibilidade de aumentar a viabilidade eleitoral do gestor em exercício, pois, segundo o consultor da Nortia, agregar valor está vinculado à visibilidade que é possível se ter nas políticas das secretarias afins, neste caso, a Secretaria de Educação. Esse depoimento também revela a importância estratégica da descentralização quando indica que a unidade escolar sabe melhor do que o órgão central qual a sua demanda local. Nessa lógica, o *marketing* político é feito quando a escola, ao atender a sua demanda local (compra de material, reparos imediatos), satisfaz o cidadão (aluno, pais, comunidade local), neste caso o eleitor, criando a visibilidade política citada pelo entrevistado.

A leitura do “Caso Educação”, título do capítulo específico da reforma na SME, evidencia que várias das ações estabelecidas pela Secretaria de Educação introduziam as primeiras concepções do modelo gerencialista nas escolas municipais, conforme se pode visualizar a partir das atribuições que a Nortia determinava para as Unidades Escolares, entre elas: levantar e monitorar o atendimento das demandas sociais/educativas; administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; gerenciar a Unidade Educativa mediante a leitura dos Indicadores (CAULLIRAUX e YUKI, 2004, p. 249).

Sobre o objetivo da reforma na SME, o consultor da Nortia expressa literalmente que o ensino não era foco para os objetivos da reforma que estava em andamento, e relata que:

[...] nós não entramos no ato de dar aula, isso não se mapeia, é um grande erro, nós não entramos em como é que o professor dá aula, mas sim *como se gerencia uma escola*, o diretor como ele faz isso, como ele distribui, como ele faz as escalas, como é que anota, como é que ele participa de reuniões, como é que ele reúne os professores, como ele desdobra o PPP para dentro da escola. (Consultor da Nortia).

Uma das ações concretas da Nortia na Secretaria Municipal de Educação foi a estruturação e implantação de uma política de descentralização financeira para as Escolas Básicas, onde cada escola recebia uma cota de recursos conforme o número de alunos. Esse recurso era dividido em dois montantes: um para pagamento de materiais de consumo (bens com durabilidade menor de dois anos) e outro para pagamento de serviços de terceiros (pagamento de mão-de-obra e serviços especializados). Os valores são calculados pelo número de alunos que freqüentam as escolas, sendo que esse número oficial é disponibilizado pelo Departamento de Planejamento da SME – DEPLAN.

Pode-se, então, considerar que a política de descentralização financeira foi introduzida na RME pela Nortia em 2003, sendo que o processo iniciou somente com as Escolas Básicas. No entanto, mesmo tendo início outra gestão municipal, a política de descentralização se manteve e foi ampliada em 2004 para as Escolas Desdobradas e, no final de 2005, para as unidades de Educação Infantil, alcançando a descentralização financeira para toda a RME. A metodologia de distribuição dos recursos não foi alterada, apenas os valores foram reajustados. Os formulários e instruções de como os diretores devem operacionalizar os recursos e as prestações de contas também não tiveram grandes modificações de 2003 a 2007 (cf. Anexo 2).

É relevante destacar a importância e as interpretações que autoridades da política educacional no município de Florianópolis atribuem a essa política de descentralização

[...] ela foi motivadora pra isso. Porque a gente discutia muito a questão de você estar com o poder na mão e como você desenvolve tendo o poder na mão. Então a descentralização é uma forma que a própria gestão compartilha resultados. Não fica na mão de um, quanto mais descentralizado mais as pessoas assumem a sua parte. Então esse foi um processo que ainda falta muito, mas é um processo muito importante. Eu acho que não faz bem a centralização. Acho que cada escola deveria saber da sua merenda, do seu material. Eu acho que cada escola deveria ser uma secretaria de educação pequeninha e a Secretaria de Educação fizesse um trabalho de capacitação, de colaboração, mas não de interferir na administração da escola (Secretária de Educação 1998/2004).

[...] não sei se a descentralização é fruto do trabalho da Nortia ou não. Eu sei que nós ampliamos a descentralização por nós acreditarmos nisso, independentemente de quem tenha feito, até por que a própria LDB fala em autonomia das escolas e por convicção eu acredito que a gestão descentralizada traz resultados benéficos. É impossível não haver descentralização (Secretário de Educação – 2005/2008).

Outra política introduzida pela reforma administrativa na SME foi o cálculo do custo por aluno. O município de Florianópolis foi pioneiro, no Brasil, na utilização desse indicador, que era considerado fruto desse novo modelo de gestão,

[...] nunca na história do país existiu isso, o município de Florianópolis foi o primeiro município a fazer o custo aluno. Quanto custava um aluno por papel higiênico, quanto custava um aluno por comida, não existia isso. E isso foi reflexo da gestão. Foi ela que implantou tudo isso (Secretária de Educação – 1998/2004).

O custo-aluno, como um mecanismo de gestão, estava associado a uma maneira racionalizada de pensar em aumentar a produtividade ou melhorar os resultados,

[...] nós conseguimos na educação a questão do custo aluno, coisa simples, com software que desenvolvemos lá dentro, sem custos, sem precisar comprar software de fora, com eles mesmo preenchendo algumas planilhas se conseguiu saber quanto custava um aluno na escola lá do Ribeirão ou lá do sertão. Conforme maior o número de alunos menor o custo, mas se tinha idéia. Inclusive naquela época podia se tomar estratégia clara, se sabia quanto se gastava com merenda, claro se era uma comunidade mais pobre. Em lugares onde o nível de educação era um pouquinho melhor o custo com reparos, consertos era menor. Eu achei fantástico isso. Não se conseguiu nada de extraordinário, mas a informação para tomada de decisão. A preciosidade dessa informação. Imagina você saber o custo de cada escola, o custo de cada aluno (Consultor da Nortia).

Nota-se que a expressão utilizada é de quanto custa cada aluno matriculado no sistema. Quando se fala em custo, tem-se a idéia de que se precisam diminuir os gastos, de que existe o desperdício, de que se precisam reduzir os custos. Essa parece ser a questão central para a Secretaria Municipal de Educação quando enfatiza o aspecto econômico em detrimento do social.

Tabela 1: Investimento Aluno – 2005 – Ensino Fundamental²⁹

Custo/Período	Horas Atendidas	Valor em R\$
Aluno/Ano	04 horas/dia	3.359,71
Aluno/Mês	04 horas/dia	305,43
Aluno/Dia	04 horas/dia	15,27

Fonte: PMF (2008a)

Tabela 2: Investimento Aluno – 2005 – Educação Infantil

Custo/Período	Horas Atendidas	Valor em R\$
Aluno/Ano	06 horas/dia	3.766,62
	12 horas/dia	7.533,24
	Média	6.112,47
Aluno/Mês	06 horas/dia	342,42
	12 horas/dia	684,84
	Média	555,68
Aluno/Dia	06 horas/dia	17,12
	12 horas/dia	34,24
	Média	27,78

Fonte: PMF (2008b)

Nota-se que, na gestão municipal de 2005/2008, a SME passou a utilizar a expressão “investimento aluno”, substituindo a do “custo aluno”. Esse aspecto poderia ser considerado somente como um fato isolado. No entanto, nos depoimentos de alguns chefes da SME, faz-se notar a mentalidade de que não faltam recursos, mas estes carecem de aplicação mais eficiente, ao passo que também o resultado apresentado pelas escolas é muito baixo frente ao montante de recursos investidos pelo município em educação. Essas afirmações demonstram que a concepção gerencialista de racionalização de custos, produtividade e resultados aparece com muita ênfase nas afirmações dos atuais dirigentes da SME, apesar da troca do governo municipal.

²⁹ Nota-se que a tabela com os valores de custo ou investimento aluno estão publicizadas no site na Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis, no entanto, a metodologia utilizada para chegar a esse valor não estão disponíveis na página.

2.1. Pedagógico *versus* administrativo: disputa na reforma administrativa da Secretaria Municipal de Educação

Um dado relevante é que, nos documentos sobre a reforma administrativa na PMF e SME, encontram-se poucas referências sobre a experiência da introdução de um novo modelo de gestão na área pedagógica. Existe apenas um anexo no Manual de Gestão que relata a concepção teórica da Divisão de Ensino Fundamental (DIEF) e como esta se integrou à chamada reforma administrativa da SME. Esse relatório apresenta uma rápida descrição de que a Divisão de Ensino Fundamental, assim como as demais divisões de ensino, trabalhou a partir de um Planejamento Estratégico Situacional (PES) para estabelecer as relações necessárias com a reforma no restante das divisões da SME.

No relatório da área pedagógica da SME, no período de 1997 a 2004, estão expostos alguns princípios adotados pela área do ensino, disseminados entre os professores da RME através dos documentos e eventos³⁰ oferecidos pela SME. Esses princípios eram a pluralidade, a reorganização didática, a subordinação à totalidade e a concepção da escola como espaço de vida.

O chefe da DIEF avalia que houve aspectos positivos e também momentos de tensão com relação à proposta de gestão trazida pela Nortia. No aspecto positivo, destaca que a metodologia de mapeamento de processos internos possibilitou aos chefes de divisão o acesso, antes não existente, a informações sobre a burocracia interna.

A Nortia tinha essa perspectiva, de nos ajudar nesta questão da gestão e fazer uma coordenação assim mais eficiente e mais eficaz no âmbito do trabalho pedagógico. Havia uma idéia no primeiro momento da Nortia trabalhar com todos os setores pedagógico, administrativo, mas na caminhada a gente foi avaliando que o ensino teria pernas para tocar sozinho essas discussões do currículo, do pedagógico e a idéia, então, era tentar articular melhor a área administrativa em que nós sentíamos algumas lacunas, muitas ações do pedagógico para que ela possa caminhar nós dependemos do administrativo [...] e assim entender esses trâmites internos da casa, onde começa um processo, onde termina e principalmente a transparência desses processos não era clara para nós, então a Nortia veio para pensar uma gestão que pudesse dar suporte ao pedagógico. Nós tínhamos autonomia para tocar o processo de reorientação curricular e assim a Nortia não atuou na questão pedagógica (Chefe da Divisão de Ensino Fundamental – 1998/2004)

³⁰ Os princípios foram discutidos em reuniões com professores, em grupos de capacitação e aperfeiçoamento.

Quanto aos momentos de tensão, o chefe da Dief relata que incomodavam a linguagem empresarial e a visão gerencialista, as quais concebiam o aluno como produto final. Não se tratava de uma relação muito tranqüila. Sobre isso, a própria secretária de educação reconhece que em

[...] algumas secretarias houve uma resistência muito grande porque o setor público tinha uma resistência muito grande, por que ele não conhecia, então vêm lá aqueles caras de coisa particular pensando que o aluno é objeto, que o aluno é mercadoria e depois eles começaram a perceber que não, que se a gente não faz uma gestão pública com o dinheiro que tem, como é que eu vou fazer? (Secretária de Educação 1998/2004)

O chefe da Dief avalia que, diferentemente do processo de descontinuidade presente nas gestões municipais, existe certa consolidação teórica da área pedagógica da RME. No anexo C do relatório, afirma que:

[...] na perspectiva de consolidar as diretrizes do Governo da Capital da Gente (1997/2004) no campo da educação, bem como, *dar continuidade a trajetória político-pedagógico da rede*, a SME desenvolveu um amplo processo de discussão, reflexão e redimensionamento do trabalho educativo da RME, no âmbito do currículo, em seu sentido mais amplo e específico, pautado e comprometido com a democratização efetiva nas relações pedagógicas, administrativas e humanas. Grifo nosso (Anexo C do Relatório da Nortia, 2004, p.57).

Sendo assim, nota-se que ao perceber a existência de uma política consolidada na RME no campo pedagógico, a proposta de introdução de um novo modelo de gestão se restringiu à área administrativa. Ainda sobre a política educacional do município, o consultor da Nortia afirma que:

[...] no caso da prefeitura de Florianópolis como se tinha muito claro o pedagógico, se teria que pensar o administrativo para dar suporte a esse pedagógico [...] eu aprendi muito com a parte pedagógica da rede, participei de vários cursos e ficava impressionado como eles conseguiam

fazer com que questões teóricas se desdobrassem no Projeto Político Pedagógico da escola e como o professor de Matemática também trabalharia na mesma linha dentro da sala de aula.

Após a análise dos documentos sobre a reforma administrativa na PMF e na SME, além das entrevistas, observa-se que existe uma contradição entre o referencial teórico defendido pelo setor pedagógico e o referencial teórico-administrativo defendido pela Nortia. A proposta da área pedagógica trabalha em uma perspectiva de formação crítica do aluno, estando o processo pedagógico desenvolvido nas escolas subordinado a uma visão de totalidade, pluralidade e fazendo com que a escola se torne um espaço de vida. Já a visão gerencial implantada na parte administrativa visava à racionalização ou, como bem definiu o consultor da Nortia, quando afirmou que “a estratégia clara nossa lá foi primeiro, pra você conseguir agregar valor, fazer com que cada um faça a atividade certa, menos onerosa, no menor tempo, com maior resultado para a ponta”.

Segundo o Chefe da Divisão de Ensino Fundamental, essa contradição estava posta para alguns membros do colegiado da SME³¹, e o fato trouxe uma responsabilidade maior para a área do ensino, pois, dessa forma, precisariam mostrar uma capacidade maior do que a já colocada, para assim manter a autonomia que este setor havia conquistado.

As contradições internas da SME, particularmente na área pedagógica, em que há disputa por projetos de educação diferenciados entre as chefias da SME, parecem abrir espaço para que os diretores, por exemplo, comecem a perceber a possibilidade de resistência às demandas gerencialistas que lhes são atribuídas.

Essa autonomia da política pedagógica dentro da SME, indicada pelo chefe da Divisão de Educação Fundamental, acontece também nas escolas, pois 45,8% dos diretores responderam que suas unidades escolares possuem esse tipo de autonomia. Já quando questionados sobre a autonomia administrativa, somente 16,6% dos diretores afirmaram ter autonomia nesse setor.

Ao ser questionado sobre o porquê da diferença entre a existência de uma autonomia pedagógica em detrimento da administrativa, o diretor afirma que

³¹ Reunião da Secretária da Educação, assessores e chefes de Departamento da SME.

[...] na lógica do neoliberalismo não interessa como os alunos vão aprender, o que interessa é que a educação atenda os objetivos que são propostos, e no caso atual o que interessa é fazer uma educação com resultados satisfatórios, alcançar os indicadores determinados e ser eficiente, por isso eu acredito que a rede hoje tenha muita autonomia pedagógica mas ainda fique muito atrelada ao órgão central e ao governo federal na questão administrativa. (Diretor 1)

Já quando perguntado sobre a lembrança que tinha da Nortia no seu trabalho como diretor, ele ressalta um fato muito interessante que aconteceu no primeiro ano de atuação da empresa na PMF. Sobre o fato, o diretor relata:

Em 1998, a SME convocou um representante de cada unidade escolar para uma reunião com a Nortia, e me lembro que como não poderia comparecer pedi que um profissional da escola me representasse no meu lugar. Os relatos dessa reunião são muito significativos, pois fui informado que o proprietário da Empresa apresentou o projeto de reforma administrativa da SME, mas dentro de um padrão empresarial, chamando o aluno de produto final, o rendimento dos mesmos como produtividade e assim por diante. No meio da reunião uma participante levantou e disse que discordava completamente daquela concepção e que achava muito difícil que esse tipo de projeto tivesse sucesso nas escolas, pois os professores não aceitariam facilmente tal proposta. Em protesto a servidora se retirou da reunião e pelo que também fui informado mais da metade dos participantes apoiaram a sua afirmação e também se retiraram da reunião. A chefe de Gabinete encerrou a reunião, pois considerou que não seria mais possível continuar. Considero esse fato importante, pois depois dessa reunião a Nortia nunca mais tentou outro contato direto com as escolas ou com os demais profissionais da RME. (Diretor 1)

Se analisadas as respostas sobre a área pedagógica, dadas até aqui pelos agentes políticos que foram sujeitos dentro da reforma administrativa da SME, algumas hipóteses podem ser levantadas. Primeiramente, o consultor da Nortia afirmou que não era interesse da empresa interferir na questão pedagógica, pois essa área era considerada como competente dentro da SME. No entanto, não mencionou, em nenhum momento, que a empresa tentou uma reunião com representantes das escolas. Já o chefe do departamento de ensino argumentou que foi um processo árduo dentro do colegiado garantir que a visão gerencialista introduzida pela Nortia não interferisse no projeto pedagógico das escolas.

Por sua vez, a Secretária de Educação da época considera que existe preconceito por parte de alguns servidores com relação à visão da empresa privada dentro da educação.

Se a Nortia pretendia introduzir uma nova concepção de gestão na RME e encontrou obstáculos para chegar às escolas, como relatou o diretor 1, parece que fez a opção por continuar o processo de reforma administrativa considerando que poderia atingir seus objetivos através do trabalho com o órgão central e no setor administrativo, ou seja, uma possível reforma pedagógica poderia acontecer sutilmente, invisivelmente, sem enfrentar grandes resistências, por dentro da reforma do setor administrativo, inculcando os valores e conceitos gerenciais a partir do campo administrativo e da figura do diretor de escola.

2.2. Mapeamento dos processos e novo projeto da estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Educação

Durante a reforma ocorrida na SME, dois momentos simultâneos, no período de 1998 a 2004, foram significativos, trata-se do mapeamento de processos e da nova concepção de gestão. O mapeamento ou modelagem de processos possibilitaria, segundo o consultor da Nortia, o entendimento de como o trabalho é realizado horizontalmente em um dado ambiente empresarial, complementando a visão funcional habitualmente compartilhada nas organizações.

Todos os técnicos da SME foram envolvidos no mapeamento para que pudessem fornecer informações-chave sobre o detalhamento dos processos já existentes. Era preciso entrar e entender como funcionava a estrutura interna,

[...] então em cima disso foi necessário estudar todo o “*modus operandi*”. Então começamos o mapeamento de processos, mapeamento mesmo, ir lá anotar, gerar mapas e verificamos que existiam as situações de conflito, que são naturais. Precisávamos facilitar, pois tinha situações que precisava de uma assinatura, mas por força de lei tem que ter, como é que nós podemos fazer, pode ser via fax? [...] O mapeamento das áreas em si não é tão complicado. O interessante é juntar os interesses. O que é interessante pra um, pra outro não é, então tinha que se pensar no todo. Vamos pensar: se a escola ganha então nós vamos ganhar, tem quem fazer. Tens os conflitos de interesse, os conflitos políticos, até entre a própria educação tinha diferenças entre quem era de governo “A” ou ...

Só que eu sempre dizia isso dentro da Nortia, isso não pode ser usado como desculpa pra quem quer melhorar o desempenho de gestão de um órgão. [...] Começou-se a mapear, mas antes de mapear era preciso ver como a estrutura ia comprar isso, porque senão eu vou mapear aquilo que você quer me dizer e eu sou obrigado a acreditar em ti, então posso estar mapeando algo totalmente fictício, vou sentar contigo e ver junto, mas nesse ponto a secretaria comprou a idéia (Consultor da Nortia).

Como outro momento central da reforma, tem-se a proposta de uma nova estrutura organizacional que foi apresentada após realização de estudos comparativos e discussões com os funcionários da Secretaria de Educação, o que viabilizou sua formalização (MONTEIRO *et al.*, 2004, p.245).

Essa nova estrutura da SME tinha como objetivo geral implantar um “organograma mais aderente aos seus processos e alinhada aos seus propósitos de forma a promover melhorias na divisão e coordenação do trabalho com impacto na efetividade na prestação de serviços à sociedade de Florianópolis” (SME, 2003b, p.9).

A partir da nova organização, também seria possível definir como as atividades que devem ser executadas pela SME seriam distribuídas para suas unidades organizacionais, constituindo-se em atribuições de seus cargos, além de definir como estas mesmas atividades seriam geridas de maneira alinhada e coordenadas pelos seus gestores em diferentes níveis hierárquicos (SME, 2003b, p.9).

Defendendo essa reestruturação no organograma, a partir de uma lógica de diminuição dos níveis hierárquicos, o consultor da Nortia explica que:

[...] primeiro nós vimos que a estrutura organizacional era grande, com muitos níveis hierárquicos, tinha o secretário, chefia de departamento, chefia de divisões e coordenadorias. Logo de cara tinha as chefias de departamento que já complicava um pouco na agilidade, então a secretária tirou as chefias de departamento, assim as chefias de divisão falavam direto com a secretária. Tínhamos reuniões semanais onde a secretária despachava com as chefias de divisão e qual era o risco disso, era que se as chefias de divisão não tivessem autonomia, delegação e competência para tomar as decisões se criariam um problema e nuclearia todas as decisões para a secretária. Ela viveria então o tempo todo tomando decisão pelas chefias de divisão. Ela delegava poder, mas à pessoas com competência, e assim as chefias de divisão e coordenadoria aproximaram mais dos diretores de escola (Consultor da Nortia).

Ainda sobre o organograma, é possível constatar que existem avaliações distintas dentro das atuais chefias da SME. O atual chefe do departamento de administração escolar identifica a mudança do organograma como uma das únicas ações visíveis da Nortia no interior da SME, no entanto, diz ter sido prejudicial para a articulação das políticas administrativas e pedagógicas:

[...] apesar de ter sido feito o mapeamento de todos os processos internos da SME, a única reforma que houve foi de organograma. A extinção dos departamentos de ensino e administração aconteceu por que tinha um nó no departamento de ensino que acabava burocratizando muito os processos e para desmanchar esse nó resolveram tirar os dois departamentos e agilizar os processos. Nesse processo eu não percebi melhoras e sim um prejuízo, pois houve uma desarticulação, por que antes os departamentos conseguiam articular as políticas administrativas com as de ensino[...].

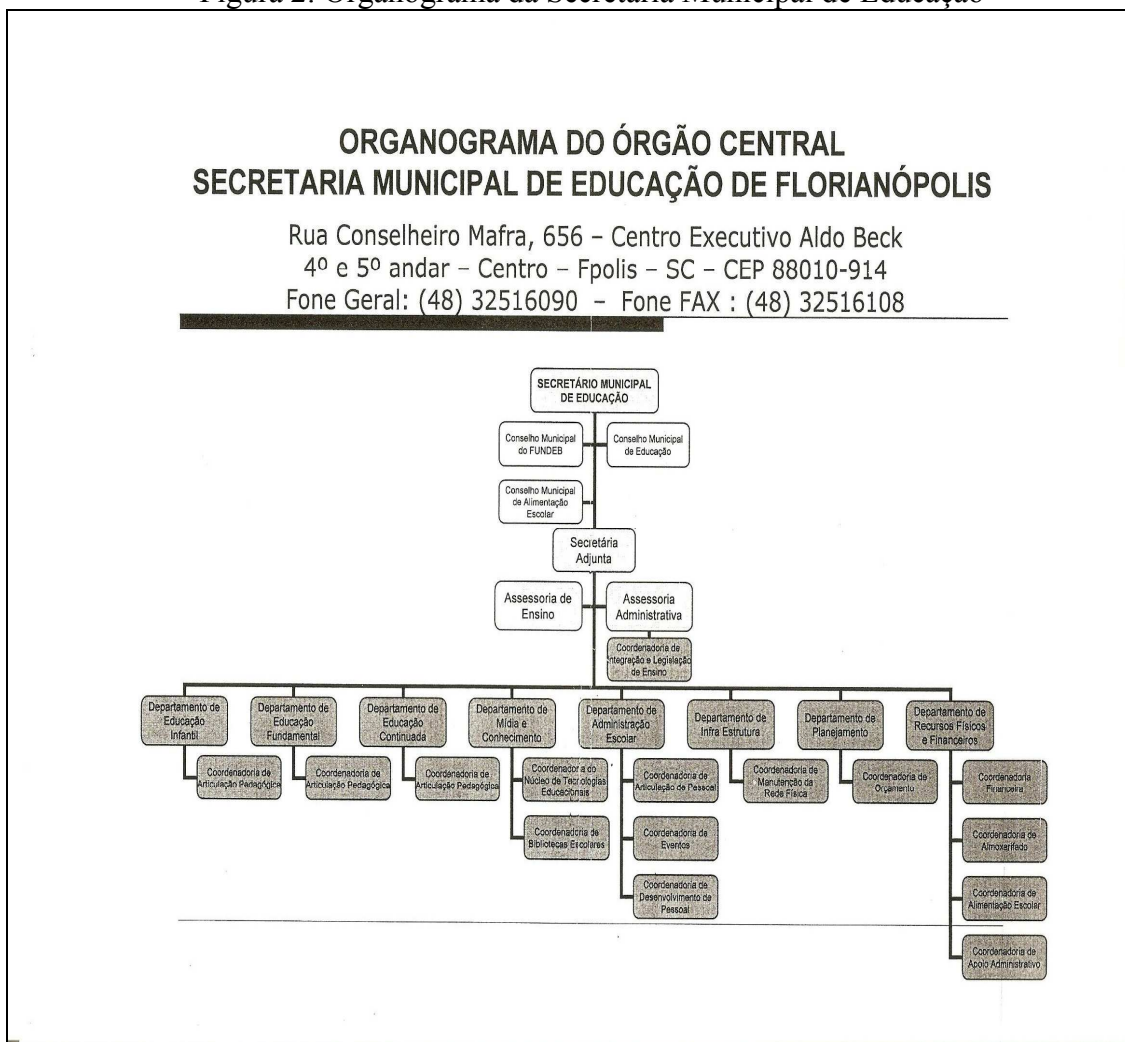
[...] e quando esses departamentos deixam de existir não existe mais uma articulação e as divisões ou departamentos passam a fazer cada um a sua política (Chefe do Departamento de Administração Escolar – 2004/2008).

Percebe-se que a alteração no organograma da SME não foi elaborada apenas para enxugar os níveis hierárquicos, como propunha a Nortia, mas também para que se tentasse resolver um problema interno no âmbito das chefias das divisões e departamentos, apesar da avaliação de que essas alterações acabaram desarticulando o trabalho interno da SME. Essa desarticulação no trabalho é decorrência da visão economicista de enxugamento da estrutura organizacional defendida como princípio para a elaboração desse novo organograma que, segundo o chefe do departamento de administração escolar, ao ser colocado em prática acabou trazendo prejuízos à articulação necessária entre o setor administrativo e pedagógico para o trabalho da SME.

A proposta dessa nova estrutura organizacional foi encaminhada para Câmara de Vereadores e aprovada em 1998. No entanto, nos primeiros dias da nova gestão municipal (2004/2008), um novo organograma da SME foi encaminhado junto com uma reformulação global do atual executivo municipal. Apesar da reformulação, a crítica dos servidores da SME sobre a extinção dos departamentos que articulariam as políticas da

SME não foi acatada pelo novo poder executivo. A mudança central enviada para aprovação do legislativo municipal foi a transformação de todas as Divisões em Departamentos e, ainda, a criação do Departamento de Infra-estrutura (Cf. Figura 2).

Figura 2: Organograma da Secretaria Municipal de Educação



Fonte: PMF (2008c)

Ao ser apontada, na introdução do trabalho, a intenção de ultrapassar uma gestão municipal (que eventualmente teve a oportunidade da reeleição) e ser adentrada a pesquisa na gestão posterior, investiga-se se a concepção política implantada na reforma administrativa estudada permanece e, de alguma forma, se está presente nas tarefas que são imputadas aos diretores das escolas da RME.

É possível apreender que existe uma visão crítica presente em todas as entrevistas e relatórios a respeito de certa negatividade existente na descontinuidade dos projetos de

governo. Essa é uma realidade presente em diversos setores da vida política de nosso país. Esse movimento político de continuidade e descontinuidade, Cunha (1997) considera como um processo político do tipo “zig-zag”. Sobre isso, Lima Filho (2002, p. 257) afirma que:

A cada um desses momentos alternos de criação e extinção correspondem inflexões nas conjunturas sociais, projetos nacionais e internacionais, enfim, expressam tensões nas relações sociais. As alternâncias não supõem retornos às situações ou momentos anteriores, uma vez que a dinâmica social não é reproduzível.

Sendo assim, os depoimentos dos chefes da SME revelam que, mesmo ignorando e, por vezes, negando o trabalho desenvolvido pela Nortia na política educacional de Florianópolis, percebem-se algumas questões incorporadas pelo órgão central da atual gestão que acabam dando continuidade a uma visão gerencialista na educação. Sobre isso, o chefe do departamento de administração escolar, mesmo afirmando que a única ação que a Nortia implementou foi a reforma no organograma, avalia a descentralização financeira como uma política da qual os diretores gostam muito – boa para a escola. Mesmo sem identificar como uma interferência da Nortia, o que permanece na gestão do órgão central é o reconhecimento da importância do custo-aluno e o quadro dos indicadores. Com relação aos indicadores, um dos chefes da SME afirma que agora é possível explorar mais consistentemente esses dados, com a finalidade de melhorar os resultados quantitativos das unidades escolares e da própria SME.

Os dados compilados até o momento permitem afirmar que alguns princípios básicos de um modelo da “Nova Gestão Pública”, já enunciados no início desse capítulo, foram incorporados, objetiva ou subjetivamente, às concepções e revelam-se nas atividades da SME. Mediante análise dos depoimentos, é possível constatar que principalmente a lógica da descentralização, da *accountability*, ou seja, a responsabilização por resultados, a busca por parcerias com outras instituições e comunidade escolar, além do trabalho pautado em resultados de provas e indicadores, norteiam as ações no dia-a-dia das escolas da RME.

CAPÍTULO 3

FORMAÇÃO DE GESTORES ESCOLARES NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE FLORIANÓPOLIS

O propósito deste capítulo é destacar algumas evidências da introdução do gerencialismo nas escolas da Rede Municipal de Ensino, a partir da análise da presença dos elementos citados no capítulo dois. Essa análise será feita pautando-se nos dados coletados durante a observação participante realizada nos cursos de formação oferecidos aos diretores, bem como mediante os pensamentos expressos pelos 37 diretores de ensino fundamental de Florianópolis em questionário. (Cf. Anexo 3).

Para que se possa aprofundar a pesquisa sobre a Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, é preciso que se resgate um pouco de sua constituição histórica e de suas particularidades, principalmente no que tange as políticas de gestão escolar.

Cabral Filho (2004) conclui que a constituição da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis se deu a partir do Decreto nº55 de 01 de março de 1958, apesar de considerar esse marco apenas um fator de normatização, pois, para o autor, a RME teve seu processo histórico de construção iniciado desde a década de 1920, com as casas-escola³². Essa observação é devida ao fato de que, nas primeiras décadas do século XX, as instâncias de poder Estadual de Santa Catarina e do Município de Florianópolis estavam extremamente interligadas e não ficava claro a qual instância pertencia a responsabilidade das escolas de Florianópolis.

O provimento do cargo de diretor das unidades educativas da RME, desde o processo de sua constituição até meados da década de 1980, dava-se por indicação do Prefeito ou de seus colaboradores, o que transformava a direção em um cargo de confiança política e mantinha uma rede de compadrio muito comum na vida política do nosso país, naquele período, tornando secundária a questão do conhecimento técnico, do conhecimento da realidade da escola, da capacidade profissional e pessoal.

Segundo Eller (1999), em Florianópolis, no ano de 1985, o Prefeito nomeado Aluizio Piazza editou a Lei nº 2350/85 criando a Secretaria Municipal de Educação. Esta

³² Sobre a constituição da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, ler Cabral Filho (2004).

tomada de decisão por parte do executivo municipal marcou um novo momento na construção da história da Rede Municipal de Ensino, que deixava de ser um apêndice da Secretaria de Educação, Saúde e Assistência Social – SESAS e ganhava o *status* de Secretaria de Educação (ELLER, 1999, p.10).

Também naquele período de democratização do país, o provimento do cargo de diretor de escola em Florianópolis sofreu grandes modificações de caráter político e administrativo. Em 1986, o Prefeito Edson Andrino³³ sancionou a Lei 2415/86 (PMF, 1986), que normatizava a eleição direta para Diretor de Escolas Básicas da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis – RME, que atendem alunos do ensino fundamental.

Ao longo dos anos e das gestões municipais, o processo de eleição direta para diretor de escola foi se consolidando e, em 1994, na Gestão do Prefeito Sérgio Grandó, em ações desenvolvidas para alcançar a diretriz democratização da gestão, item do seu plano de governo para educação, houve um investimento na qualificação do processo eleitoral e uma tentativa de mudança na legislação.

Segundo Eller (1999, p. 24), o principal ponto de alteração na escolha de diretores na gestão do governo da Frente Popular 1993-1996 foi a extensão do processo eleitoral – até então só para as escolas básicas – à pré-escola e às escolas desdobradas, atendendo, assim, a uma antiga reivindicação destes segmentos. Para tanto, a SME enviou à Câmara de Vereadores³⁴, em maio de 94, um anteprojeto de lei que estendia as eleições a estas unidades de ensino, no intuito de que este processo ocorresse já na primeira eleição daquela gestão.

A partir de 1994, a equipe da Secretaria Municipal de Educação que coordenava a política de gestão democrática investiu em algumas ações consideradas um salto de qualidade no processo eleitoral. Dentre elas destaca-se a capacitação política e teórica de agentes estimuladores, que passaram a ser chamados de “animadores da eleição”, a exigência da apresentação, por parte dos candidatos, de um Projeto de Gestão, e a

³³ O Prefeito Edson Andrino foi o primeiro a ser eleito pelo voto direto, após o período da ditadura militar.

³⁴ No decorrer do processo na Câmara dos Vereadores, constatou-se que não haveria tempo hábil para a apreciação e votação pelo poder legislativo municipal, sendo que a eleição estava prevista para julho de 1994. Neste ínterim, a equipe dirigente da SME, em Consulta à Procuradoria Geral do Município, constatou que não haveria impedimento legal em realizar o processo eleitoral nas unidades de pré-escolas e escolas desdobradas através de portarias baixadas pelo secretário de educação. Em vista disso, a equipe dirigente resolveu retirar o anteprojeto da Câmara para sugerir outras modificações que entendia como fundamentais para o aprimoramento do processo.

realização de debates com as comunidades escolares. Vale destacar que a concepção de Projeto de Gestão debatida com os animadores era a de que

[...] o projeto de gestão contém linhas gerais do gerenciamento da escola, permite que, tanto os trabalhadores da educação como pais e alunos, tenham conhecimento da forma como o candidato pretende organizar o funcionamento da instituição; as diretrizes do processo ensino-aprendizagem; aspectos de como deve ser a relação professor-aluno, escola-comunidade. Em síntese, o projeto de gestão se propõe a mostrar o “rosto” da escola se tal candidato for eleito. A apresentação do projeto de gestão denota o grau de compromisso do candidato com a educação pública. (MEKSENAS, 1994, p.11).

Assim, nota-se que, nesse período, a qualificação do processo eleitoral evidenciava muito mais o papel político e pedagógico do diretor, enquanto a concepção de gestão discutida na RME à época estava alinhada com a criação de um espaço público que possibilitasse a consolidação da democratização da educação.

No final da década de 1990, na gestão da Prefeita Ângela Amin, o processo de escolha do diretor sofreu um grande revés na Rede Pública Municipal de Florianópolis. Em 2000, após um truçulento processo promovido pela gestão municipal, com o intuito de acabar sumariamente com a eleição direta para diretor, o SINTRASEM³⁵, a comunidade escolar da RME e alguns movimentos organizados da cidade – como o Fórum Municipal pela Defesa da Escola Pública, a UFECO (União Florianopolitana de Entidades Comunitárias), Associações de Moradores, entre outros – resistiram e lutaram para manter o processo de eleição direta, considerado democrático, particularmente se comparado com outros sistemas de escolha de dirigentes escolares existentes no Brasil.

Seguiu-se, a esse período conturbado e de muita negociação com a SME, a manutenção do processo, embora com alguns condicionantes que, à época, não estavam claros para a comunidade escolar, nem mesmo para os diretores eleitos naquele pleito. Estes se submeteram às condicionantes do executivo, como, por exemplo, o aumento do

³⁵ O SINTRASEM (Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal de Florianópolis) foi fundado no dia 14 de outubro de 1988, em assembléia geral da categoria. Até então, os trabalhadores do serviço público municipal de Florianópolis estavam organizados em duas associações: Associação dos Servidores Municipais de Florianópolis (que reunia o quadro civil da PMF e a Comcap) e Associação dos Educadores Municipais de Florianópolis (trabalhadores da Rede Municipal de Ensino).

quorum mínimo para validade da eleição, de 33,33% para 50% mais um, e a participação em curso de formação com 100% de frequência obrigatória, pois o que mais interessava naquele momento era a manutenção do processo democrático.

Foi a partir desse período, ou seja, no ano 2000, que a SME iniciou um processo de formação específica para os diretores da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, realizada no período pré-eleitoral, juntamente com a implementação de uma formação permanente. No caso do processo eleitoral do ano 2000, a participação no curso foi uma condição *sine qua non* para que os candidatos pudessem concorrer ao cargo de diretor.

3.1. O processo de formação continuada dos diretores da Rede Municipal de Ensino: um espaço de disputa

O processo institucionalizado de formação dos diretores da RME foi um dos espaços escolhidos para observação nesta pesquisa. A intenção inicial era de analisar os materiais que foram divulgados nesses cursos. Constatada a falta de materiais escritos referentes às formações realizadas a partir do ano 2000, para que se pudesse realizar análise de conteúdo do material que dá suporte ao processo de formação dos diretores na RME, optou-se pela participação da formação dos diretores ao longo do ano de 2007. Assim, a partir de relatórios de observação dessas reuniões, pôde-se proceder à análise da formação de diretores oferecida pela SME.

É somente a partir do ano 2000, após a tentativa de acabar com o processo de eleição direta para diretores, que a SME adotou uma política de formação para os diretores. Vale ressaltar que essa primeira edição aconteceu como uma das condicionantes de permanência no processo eleitoral daquele ano. Além do curso preparatório para candidatos, a partir de 2001, instaurou-se também a formação permanente para os diretores em exercício. Até final de 2006, aconteceram sete edições do curso preparatório para os candidatos ao cargo de diretor.

Um dos primeiros momentos de formação continuada direcionada para os diretores foi organizado pela Secretaria Municipal de Educação, em meados do mês de novembro do ano 2000, no período noturno, e teve os seguintes temas abordados:

Tabela 3: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2000

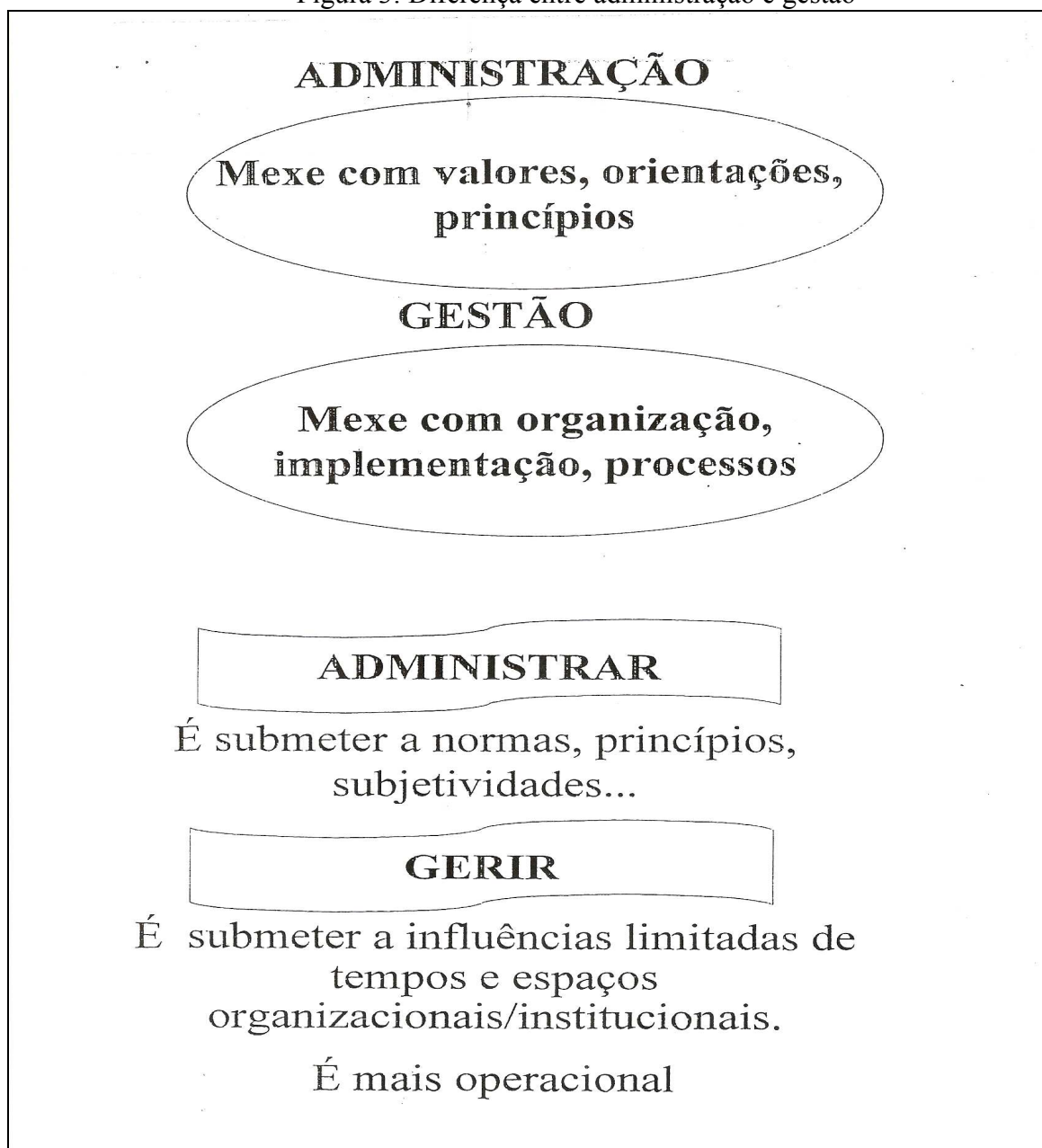
Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Escola Pública Contemporânea	Prof. Gilberto Luiz Alves	Consultor da SME
Gestão Escolar	Carlos Eduardo Sanchez da Silva	NORTIA
Educação Infantil	Verena Wiggers	UFSC
Legislação de Ensino	Tito Lívio Lermem	Conselho Estadual de Educação
Ensino Fundamental	Vânio Seemann	Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis
Projeto Político Pedagógico: Uma questão – público versus privado	Gilberto Luiz Alves	Consultor da SME

As demais edições do curso tiveram a mesma organização metodológica de palestras, mas os temas abordados sofreram algumas alterações. Um dos poucos materiais a que se conseguiu ter acesso trata exatamente da substituição do conceito de *diretor* por *gestor*. O curso foi ministrado em setembro de 2002, pela Professora Zita Lago³⁶ (Faculdade Palas Atena, FPA), e abordou o seguinte tema: Diretor de Escola: gestor ou administrador?

³⁶ A professora Zita Ana Lago Rodrigues atuou como consultora pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis no período de 1997 a 2003. A professora Zita Lago participou da formação de quase todas as áreas da educação nesse período: séries iniciais, as áreas específicas das séries finais, auxiliares de ensino e diretores. Todos os fundamentos filosóficos e políticos para os documentos elaborados na gestão da Prefeita Ângela Amim foram produzidos sob a supervisão da consultora citada. A professora Zita possui graduação em Filosofia pela Faculdade Filosofia Ciências e Letras de Palmas Pr (1988), mestrado em Educação pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (1994) e doutorado em Educação - Wisconsin International University (1999). exerceu a coord curso pedagogia da Faculdade Palas Atena. (2005). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Educação superior, atuando principalmente nos seguintes temas: avaliação institucional-educação superior-universi, ciência-paradigmas-utopia e educação, alfabetização-constitutivismo-sócio interacionismo, filosofia LDB, ensino médio e fundamental, ética educação e cidadania e sartre-existencialismo e liberdade.

No material apresentado no curso³⁷, a professora destaca as diferenças e semelhanças entre administrar e gerir. Apresenta a conceituação de que **administrar** é mexer com valores, orientações, princípios; é submeter à norma, a princípios, a subjetividades, é dirigir; enquanto **gerir** significa mexer com organização, implementação, processos; é submeter a influências limitadas de tempos e espaços organizacionais/institucionais.

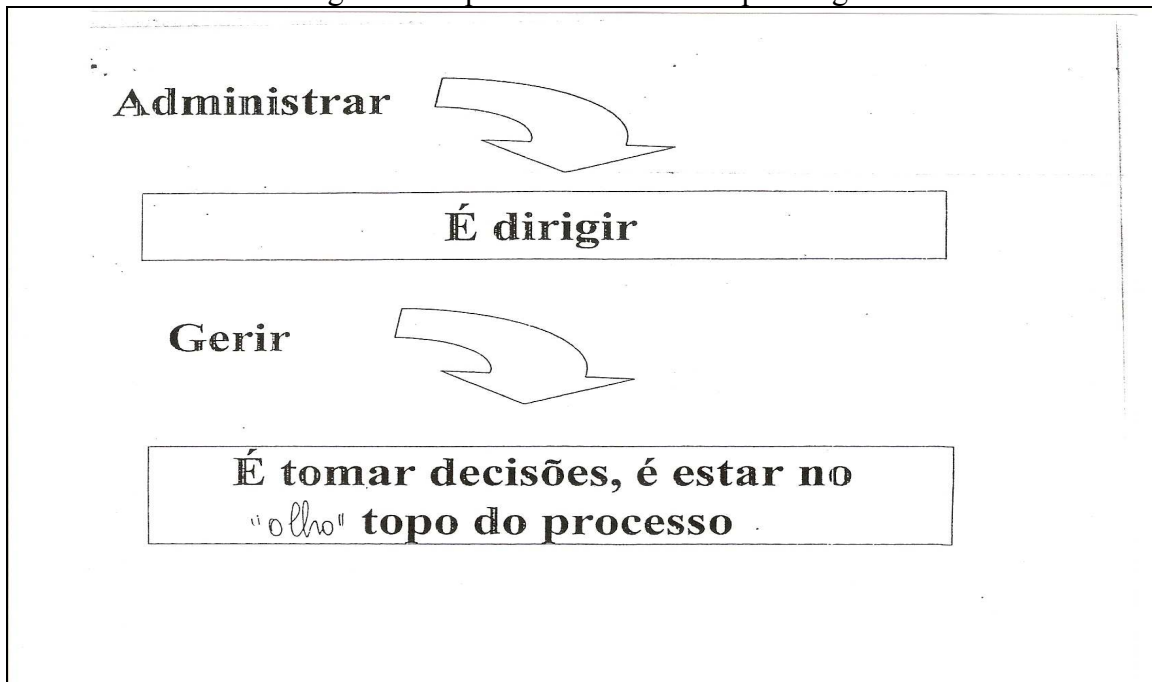
Figura 3: Diferença entre administração e gestão



Fonte: Rodrigues, 2001

³⁷ Todas as lâminas utilizadas no curso constam como Anexo 4.

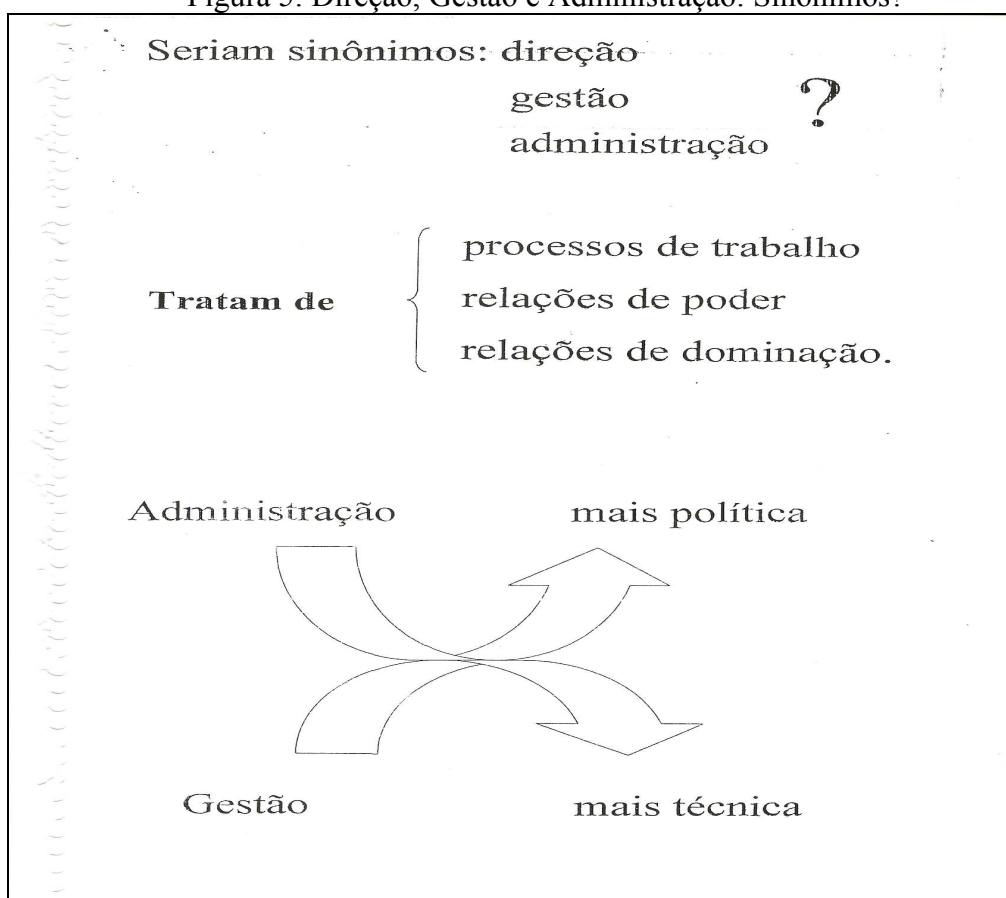
Figura 4: O que é administrar e o que dirigir?



Fonte: Rodrigues, 2001

Como é possível observar na próxima lâmina, a ministrante parece lançar um questionamento: realmente há ou não diferença entre os conceitos e, também, apresenta um tópico indagando se administração, gestão e direção não podem ser consideradas sinônimas. Fazer a relação entre administração como um processo mais político e a gestão como mais técnico justifica a entrada da gestão como um modo de gerir que evidencia o resultado final, contrariando a concepção de gestão defendida pelos movimentos reivindicatórios dos anos de 1980, quando o uso do termo gestão visava ampliar os espaços de decisão dentro das unidades escolares, priorizando, principalmente, a gestão democrática.

Figura 5: Direção, Gestão e Administração: Sinônimos?



Fonte: Rodrigues, 2001

Nota-se que, a partir dos cursos oferecidos pela SME, vai se constituindo um processo de introdução de novos conceitos como, por exemplo, a substituição da terminologia diretor por *gestor*, um gerente, responsável pela unidade escolar. Assim, os termos e conceitos utilizados nos documentos dos OM, na Legislação Nacional de Educação, na década de 1990, são reproduzidos no cotidiano das escolas municipais de Florianópolis.

Vale ressaltar que, ao se analisar o folder de divulgação dos cursos que aconteceram em 2001, é possível notar dois cursos de formação realizados simultaneamente, um deles de caráter preparatório, para possíveis candidatos para a eleição de 2002, intitulado "Curso Preparatório: O Profissional da Educação no exercício da função de *GESTOR ESCOLAR*", e outro de formação permanente, para os diretores em exercício, chamado "Capacitação dos *DIRETORES* das Unidades Educativas da Rede Municipal de Florianópolis".

Fica clara a intenção da SME em tentar mudar a terminologia (como é o caso de *diretores* para *gestores*), considerando que a partir do início do século XXI a introdução do termo gestor traz consigo uma série de novos conceitos como eficiência, eficácia, racionalização, resultados, que começam a ser sutilmente introduzidos na organização escolar. Nesse sentido, Ball (2001, p. 104) afirma:

No processo de implementação de um novo paradigma nas organizações do serviço público, o uso de uma nova linguagem é importante: as novas organizações de gestão pública encontram-se agora “populadas” de recursos humanos que necessitam ser geridos; aprendizagem é rebatizada “produto final de políticas custo-eficazes”; realizações passam a ser um conjunto de “objetivos de produtividade”, etc.

Contudo, mesmo com todo o esforço da SME em tentar introduzir os termos gestão e gestor escolar na RME, parece que não existiu eco para essa discussão e, ainda hoje, a terminologia usada por toda a rede é diretor de escola. Um dos diretores entrevistados afirma que na RME

[...] todos nós somos diretores, eu quero ser chamado de diretor, até para diferenciar essa “coisa” de gestor como um gerente. E acredito que na nossa rede essa troca de nome não ficou por que acredito que a própria secretaria, ou melhor, as pessoas que trabalham lá não acreditam nisso, diferente da Rede Estadual do Estado onde o órgão central é gestor por excelência. E também acredito que também o termo gestor não pegou devido a característica da nossa cidade de ser uma ilha, e gestor é muito sofisticado para uma cidade que ainda tem na sua estrutura administrativa as “intendências”³⁸ (Diretor 1).

Isso não significa que outros conceitos operacionais do gerencialismo não tenham conseguido ganhar espaço no cotidiano das unidades escolares, mas a resistência à troca de diretor para gestor parece ser muito significativa para o diretor entrevistado.

A polêmica acerca do conceito de gestão e suas aplicações estão presentes na produção acadêmica que diz respeito a política educacional. Como observa-se no capítulo um desse estudo, vários autores defendem sua concepção de gestão, seja ela referenciada a

³⁸ Intendências são unidades de bairro vinculadas à Secretaria de Obras que é responsável pela manutenção de determinado bairro. Hoje a Secretaria de Obras de Florianópolis conta com 8 intendências divididas por distritos.

partir da concepção democrática ou nos fundamentos gerenciais. Concorde com os autores que afirmam que a gestão é imprescindível para a construção de espaços politizados onde a vivência democrática possa ser o pilar de uma proposta educacional, visando a formação integral do aluno.

Durante a segunda gestão da Prefeita Ângela Amin (2000 a 2004), foram realizados outros cursos preparatórios, além de cursos de formação para os diretores em exercício. Em 2002, um dos cursos oferecidos aos interessados no cargo de diretor apresentou os seguintes temas a serem abordados:

Tabela 4: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2002

Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Gestão Escolar: Autonomia e Descentralização Administrativa e Financeira	Prof. Antonio Elizio Pazeto	Monitor do Programa de Capacitação de Gestores Escolares em Santa Catarina – CONSED/SED/UDESC.
A Legislação de Ensino e o Sistema de Ensino	Prof. Mario César Brinhosa	Conselho Estadual de Educação
O Papel do Diretor e suas Múltiplas Funções. Projeto de Gestão	Prof. Eloi Zambon e Prof ^a . Marli Carvalho	SME
Educação Infantil	Prof ^a . Verena Wiggers	UFSC – CED
Organização do Ensino: Secretaria Municipal de Educação e Unidade Educativa	Prof. Vânio Seemann	SME
O Gestor Escolar: Desafios e Possibilidades	Prof ^a . Zita Ana Lago Rodrigues	Consultora da SME

Nota-se que, nesta edição do curso preparatório, os consultores da Nortia não se apresentaram como palestrantes em nenhum dos temas. Em 2004, ou seja, no último ano do mandato vigente, a SME deu continuidade à política de formação permanente para os diretores. No primeiro semestre desse ano, foi oferecido curso com participação facultativa dos diretores em exercício. Os temas abordados foram os seguintes:

Tabela 5: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2004

Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Descentralização Administrativa e Financeira	Prof. José Glauber Monteiro	NORTIA
Ética nas Relações Interpessoais	Prof. Celestino Roque Secco	Deputado Estadual de Santa Catarina
Estatuto da Criança e do Adolescente e suas Implicações Práticas	Prof. Marcelo Galvão Fogaça de Almeida	Conselho Tutelar
A Educação enquanto Projeto Coletivo	Prof ^a . Madalena Freire	Não realizado
A Família na Escola: Construindo à Participação Democrática	Prof ^a . Zita Ana Lago Rodrigues	Consultora da SME

Após análise dos materiais de divulgação dos cursos aos quais se teve acesso, fica evidente que a proposta da reforma administrativa que estava em curso na SME também esteve presente nas formações, tanto de preparação dos candidatos como dos próprios diretores em exercício.

A presença dos consultores da Nortia em uma das edições do ano 2000, como ministrantes do curso aos diretores, é um fato que remete a interpretar que essa consultoria tentou chegar até as unidades escolares através dos diretores. O tema abordado por eles era exatamente a instrumentalização dos diretores para a implantação da política de descentralização financeira que tinha o seu início naquele período.

Os temas abordados nas três edições, a cujos materiais se teve acesso, são também muito ecléticos quanto a uma concepção de educação, pois tratam desde a descentralização financeira até o projeto coletivo de uma escola, passando pela ética nas relações interpessoais. O que nos parece é que a política de formação dos diretores foi concebida desde o início como uma proposta de temas isolados, sem que se saibam quais os resultados previstos da formação que está sendo oferecida.

A partir de 2006, a SME altera sua estrutura organizacional e informalmente³⁹, cria uma Coordenadoria de Desenvolvimento Pessoal (CODEPE), que tem como finalidade a execução de três projetos: Avaliação Institucional, Estágio Probatório e Professor Substituto e da **Formação Continuada de Diretores**. A CODEPE também esteve à frente do PROSABES (Programa de Saúde e Bem-Estar do Servidor). Essa Coordenadoria está vinculada ao departamento de Administração Escolar e foi responsável pela concepção e execução do último curso de formação de diretores oferecido pela SME.

O curso “Gestão do Cotidiano Educacional: conhecimento, participação, desafios e possibilidades”, realizado a partir de dezembro de 2006, foi organizado com os seguintes módulos:

Tabela 6: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2006 – 1º módulo

Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Ética nas Relações Educativas	Doroti Martins	UFSC / CFH
O Estatuto da criança e do adolescente (ECA) e suas implicações na comunidade escolar	Márcia Ferreira de Oliveira	Conselho Tutelar
Legislação Educacional	Elizete Lanzoni Alves	CESUSC
O administrador Público frente ao Orçamento e sua legislação	Gilberto Brasil	
O Público e o Privado na administração Pública municipal	Erni Seibel	UFSC / CFH

³⁹ Seria uma alteração informal pois a SME não encaminhou um projeto de lei para Câmara de Vereadores para alteração do organograma oficial da Secretaria.

Tabela 7: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2007 – 2º módulo

Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Liderança, Motivação e Planejamento	Silvia Maria Oliveira	UFSC / CFH
Apresentação do funcionamento dos diversos setores da SME	Chefes de divisão e departamento	SME

No 3º módulo, os temas serão elaborados a partir das avaliações do 1º e 2º módulos e das sugestões e carências apresentadas pelos diretores.

Tabela 8: Quadro dos temas abordados no curso de formação – 2007 – 3º módulo

Tema	Palestrante	Entidade de Origem do Palestrante
Avaliação Institucional	Erni Seibel	UFSC / CFH
Liderança Responsável	Cristiano Cunha	Laboratório de Liderança e Gestão Responsável (UFSC)

Se fizermos uma compilação de todos os temas abordados nas oito edições do curso de formação, considerando inclusive a edição mais extensa oferecida pela CODEPE durante o ano de 2007 detectamos o seguinte perfil de formação para os diretores escolares nos últimos sete anos:

Tabela 9: Quadro dos temas abordados nos cursos de formação – 2000 a 2007

TEMA DO CURSO	INCIDÊNCIA
Legislação	05
Papel / Características do Diretor/Gestor	05
Gestão / Descentralização	03
Organização do Sistema	03
Ética	03

PPP	02
Avaliação	01
Total	22

Nota-se a ênfase dada às questões técnicas priorizando a área de legislação e de construção de perfil de gestor, onde temas como liderança, papel do gestor esteve presente em quase a totalidade dos cursos oferecidos pela SME.

Outro dado significativo que podemos apreender dessa compilação é a incidência do tema ética nos cursos, que engloba também as relações interpessoais, apontada pelos diretores como uma das grandes dificuldades que eles enfrentam no exercício da sua função.

3.2. Avaliação dos diretores sobre a formação continuada

Conforme já observado, a partir do ano de 2000, a SME iniciou um processo de formação continuada para os diretores. Em 2006 essa formação fica sob a responsabilidade da CODEPE. Sendo assim, indagou-se aos atuais diretores qual a sua avaliação e o que pensam sobre a formação que recebem para atuar na função. Sobre o conteúdo dos cursos oferecidos pela CODEPE e já enunciados neste trabalho, 58,3% diretores afirmam que “ele contribui para qualificar sua prática cotidiana”; 20,8% avaliam que os conteúdos trabalharam somente aspectos teóricos; 8,3% afirmam que o curso está fora da realidade e um diretor afirma que não contribui em nada.

Em contrapartida, a formação oferecida pela SME significa, para 37,5% dos diretores da RME, o único espaço de reflexão e debate sobre a sua atuação. Já 12,5% dos diretores afirmam que fazem formação com o próprio grupo da escola; também 12,5% afirmam que buscam outro canal de formação junto aos seus pares da própria rede ou que a formação se dá a partir da experiência acumulada ao longo do tempo.

Ainda sobre a formação, cerca de 41,6% dos diretores fazem cursos independentes da SME, com temas diversos, como por exemplo: administração e gerência de pessoas e produtos no SENAI; especialização em gestão escolar oferecida pelo MEC/UFSC; educação inclusiva; qualidade da educação básica no Brasil da UNESCO.

Quanto à leitura de periódicos enviados pelo MEC, 62,5% dos diretores declararam que lêem esporadicamente os exemplares que chegam à biblioteca da escola; 25% afirmam serem leitores assíduos de todos os exemplares que chegam à biblioteca; 4,2% assinalaram que não recebem nada; 4,2% informaram que só lêem a revista Nova Escola; e também 4,2% afirmaram que nunca tiveram interesse em ler esse tipo de revista.

Considerando que os documentos e as publicações oficiais podem ser instrumentos de mediação para a difusão de uma concepção de política educacional e que através desses instrumentos muitas concepções são disseminadas na educação brasileira, poder-se-ia afirmar que um percentual considerável dos diretores tem acesso a esse tipo de informação e/ou formação, e que esses conceitos e valores podem chegar até os diretores por essa via de comunicação se considerar que muitos deles não têm acesso a nenhum outro tipo de formação continuada.

Outra estratégia para a disseminação de novos conceitos e da construção de consensos observada durante este trabalho é o espaço de formação continuada oferecido aos diretores. No entanto, vale ressaltar que existiu também na RME um tipo de formação que não era organizada em cursos ou palestras, mas que também acaba interferindo diretamente na organização da escola e no desempenho da função do diretor. Esse outro tipo de formação acontecia nas reuniões administrativas e pedagógicas com os diversos departamentos da SME. Essas reuniões aconteceram, mensalmente, no contra-turno do dia de formação organizado pela CODEPE.

A partir da observação participante nos cursos de formação que aconteceram entre dezembro de 2006 e novembro de 2007 e das reuniões administrativas e pedagógicas, é possível apreender aspectos muito significativos e que são peculiares à RME. O curso de formação oferecido aos diretores possui adesão facultativa, no entanto, sempre que algum diretor falta ao encontro, recebe uma carta assinada pelo Secretário cobrando sua presença. Apesar de ser “em tese” facultativa, a presença dos diretores de ensino fundamental é muito significativa, chegando, em média, a 90%.

Os temas do primeiro e segundo módulos, segundo a coordenadora de formação continuada dos diretores, foram uma proposta apresentada pela própria CODEPE. Já os temas que foram organizados ao longo do ano, e que constituíram o terceiro módulo, foram oriundos da avaliação feita pelos diretores e alguns de interesse da própria SME.

Todos os momentos de formação que foram observados tiveram como metodologia aulas expositivas, em apenas uma das situações lançou-se mão de trabalho com pequenos

grupos. Quase nenhum material escrito foi entregue aos diretores para leitura posterior ou para acompanhamento durante as exposições. Durante os momentos coletivos, dos quais participaram também os diretores da Educação Infantil, as interferências e debates acerca do tema abordado pelos palestrantes se reduziam a iniciativas de um número pouco expressivo de diretores, mas que ao menos iniciavam algum debate no grande grupo.

Já nos grupos menores, onde estavam somente os diretores de ensino fundamental, o debate tornava-se mais profundo, possibilitando que um número maior de diretores se posicionasse e expressasse suas indagações e inquietudes. No decorrer das observações, foi possível perceber que existe um processo de formação política muito significativa entre os diretores da rede, pois alguns debates que aconteceram nas reuniões evidenciam que os diretores defendem uma escola pública, democrática e de qualidade.

Um dos momentos interessantes registrou-se na reunião ocorrida no mês de abril de 2007, quando a SME abriu espaço para um representante do projeto “Amigos da Escola” esclarecer como os diretores deveriam se organizar para aderir ao projeto. O representante da Fundação Mauricio Sirotsky Sobrinho apresentou a proposta do Projeto e afirmou que os diretores eram as pessoas certas para darem respostas sobre a demanda que o projeto deveria atender. Afirmou que o projeto estava sendo reformulado e que a nova proposta era de profissionalizar o voluntariado a partir das demandas apresentadas pelos diretores. Como o representante estava presente desde o início da reunião, usou como exemplo a solicitação de uma diretora a SME, em que pedia por providências imediatas quanto ao fechamento da biblioteca de sua escola por falta de um profissional habilitado para trabalhar. A partir dessa informação, o representante afirmou que, sabendo da necessidade de uma pessoa para suprir a carência daquela comunidade, poder-se-ia dar treinamento a um voluntariado para que a escola tivesse sua biblioteca funcionando.

As indagações e argumentações feitas por alguns diretores deixaram claramente o representante da Fundação constrangido. As interferências dos diretores foram tão diretas que, sem dar explicações, o representante da Fundação foi embora da reunião. Os diretores argumentaram ser contra o projeto “Amigos da Escola”, afirmando que:

[...] O projeto de escola e de sociedade que o senhor esta defendendo aqui não é o mesmo que nós trabalhamos lá na nossa escola.

[...] Na biblioteca da escola onde eu trabalho, nós não aceitamos trabalho voluntário, ou um amigo da escola, pois lá é lugar de profissional.

[...] mesmo sendo desigual a disputa que a mídia faz com esse tipo de projeto com as nossas forças dentro da escola, mesmo assim nós conseguimos fazer um bom debate com a comunidade escolar e lá na escola esse projeto não chega.

Essa visão crítica do trabalho voluntário na escola também ficou explicitada no questionário que os diretores responderam, em que 95% afirmaram ser contra voluntariado na educação. A disputa desigual a que um dos diretores se referiu durante essa reunião, com relação ao papel que a mídia desempenha na propaganda desse tipo de projeto, com certeza é um dos grandes pilares do “marketing educacional” utilizados pelo Estado para a visão de educação como “um compromisso de todos”.

Atualmente, no Brasil, a possibilidade de construção de consensos na política educacional é também produzida em grande parte com o auxílio das propagandas institucionais veiculadas nas grandes emissoras de televisão e rádio do país. Existe um processo em curso que requer estudo mais aprofundado, uma estratégia política utilizada pelo governo federal e reproduzida nas esferas estaduais e municipais. Está-se falando da política da “adesão”, com discurso embasado na democracia, pois todos são livres para escolherem os seus destinos, mas cada um deverá ser responsável pelas suas escolhas.

Essa estratégia foi perceptível, durante uma das reuniões, quando o Secretário de Educação apresentou o documento assinado pela SME, aderindo ao Programa de Metas para a Educação do Governo Federal. Foram expostos todos os requisitos cumpridos pela SME e informado que, a partir daquele momento, todas as escolas deveriam aderir também ao programa, pois sem adesão a escola não receberia recursos oriundos desses convênios com o MEC. Um diretor questionou o Secretário e argumentou que esse procedimento não era uma política de adesão, mas sim de coação. O Secretário apenas ignorou a interferência do diretor e continuou a reunião.

O que se percebe é que os espaços de formação dos diretores também são utilizados pela SME para a construção desse consenso relacionado às políticas nacionais e internacionais. O que parece é que, além dos cursos de formação, as reuniões administrativas e pedagógicas também são momentos de formação. Em várias situações

foram criados debates entre os representantes da SME e os diretores que cristalizavam a existência da disputa de projetos de educação e de gestão.

Por fim, após a observação feita nos encontros dos diretores da RME, percebe-se que existem, na realidade, três modalidades de formação em curso atualmente. A primeira trata do programa formal desenvolvido pela CODEPE, como visto nos módulos, mas que, no entanto, não é possível avaliar como um programa que tenha proposta integrada quanto ao conteúdo aplicado aos diretores. Os temas são debatidos aleatoriamente, sem que um tenha relação com o outro, seguindo-se, assim, o interesse ou a necessidade do momento.

A segunda modalidade de formação consiste em reuniões administrativas e pedagógicas em que são debatidos assuntos referentes ao que cada departamento tem interesse de informar aos diretores. Em algumas situações essas reuniões têm caráter deliberativo, mas na sua grande maioria são consultivas e informativas.

Por fim, a terceira modalidade de formação detectada não está explícita ou formalizada. Percebe-se que existe um processo de “contra-formação” por dentro do processo de formação, que acontece, aparentemente, sem organização prévia e é operado pelos próprios “sujeitos-alvo” da formação. Nota-se que alguns diretores apresentam liderança entre seus pares e quando iniciam algum debate, são observados e ouvidos atentamente. Como já relatado em algumas situações acima, o teor dos debates é muito mais formativo para os diretores do que uma palestra previamente organizada, uma vez que esta muitas vezes não tem relação com o seu cotidiano ou com a sua própria realidade.

Os debates e/ou embates que foram travados durante reuniões administrativas e cursos explicitavam diferenças entre o projeto de escola e de educação em questão. Apreendeu-se, ainda, que também existe uma “pseudo” disputa de projetos de educação dentro da própria SME. Diz-se “pseudo”, pois a defesa de projetos diferenciados entre os departamentos da SME acabam sendo sucumbida pelo projeto maior de educação defendido pelo próprio Secretário e que está extremamente vinculado às políticas nacionais.

O projeto de educação defendido pela SME está dentro dos padrões da política educacional brasileira, que, como observado, vem adotando os princípios gerencialistas da política por resultado, da eficiência e da eficácia. No entanto, nesta disputa de projetos educacionais, de concepção de escola pública, não se pode deixar de reconhecer que também as escolas possuem seus próprios projetos. Os diretores da RME, eleitos pela comunidade escolar, são representantes e defensores do Projeto Político Pedagógico da sua

escola. Assim sendo, no próximo capítulo, analisar-se-ão quais as concepções e qual a percepção que os diretores têm com relação às transformações na sua atuação diária, introduzidas pela reforma administrativa da SME, e como acontece e se organiza a possibilidade de resistência.

Capítulo 4

O IDEÁRIO GERENCIAL NO TRABALHO DO DIRETOR ESCOLAR: CONCEPÇÕES E CONTRADIÇÕES

Neste capítulo, analisou-se as concepções e contradições dos diretores da RME. Para a elaboração desse capítulo, foram utilizadas as respostas dos questionários distribuídos aos diretores e as entrevistas em profundidade realizadas com aqueles profissionais que estão no cargo há mais de seis anos, para que fosse possível conhecer as mudanças ocorridas no trabalho do diretor escolar.

4.1. Perfil do diretor da Rede Municipal de Ensino - Gestão 2007/2008

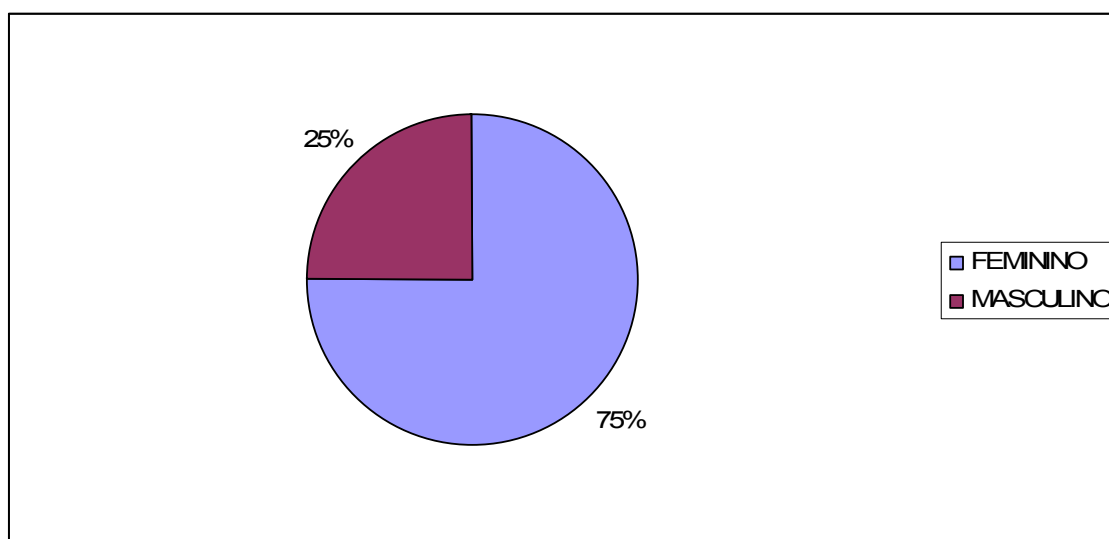
A partir de um instrumento de coleta de informações distribuído aos diretores em fevereiro de 2007, durante o curso de formação⁴⁰, foi possível traçar o perfil dos gestores que assumiram o cargo para o exercício de 2007/2008 nas trinta e sete⁴¹ Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. Vale ressaltar que os dados coligidos referem-se a 100% dos diretores do ensino fundamental em exercício na referida rede.

Observa-se que 25% dos diretores são do sexo masculino, enquanto a grande maioria dos profissionais da rede é do sexo feminino. Pode-se considerar majoritária a presença do sexo feminino na educação e, diferente de outras épocas, também na função de diretor.

⁴⁰ Primeira etapa do Curso de Formação obrigatório para a posse dos diretores eleitos da RME, realizado em dezembro de 2006.

⁴¹ O número total de escolas do Ensino Fundamental da RME é de 37, no entanto, no início do ano letivo de 2007, a unidade do Sertão do Ribeirão estava em processo de extinção, totalizando, assim, para o universo trabalhado nesta pesquisa, o número de 36 unidades escolares.

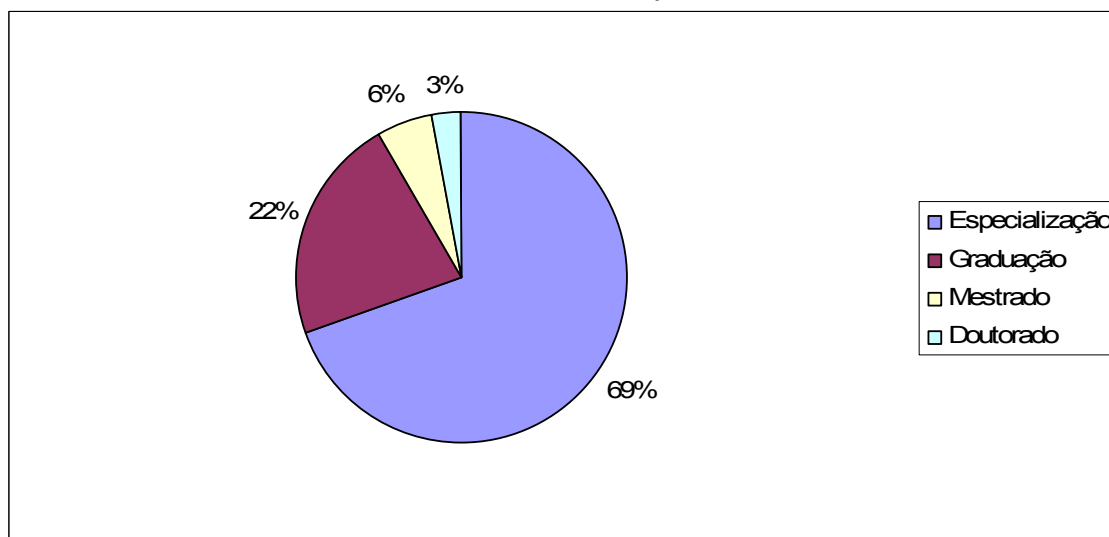
Gráfico 1 – Sexo dos Diretores



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

Quanto à formação, observa-se que um percentual significativo dos diretores é de especialistas, são 69,4%; 22,2% são graduados em nível superior; 5,6% são mestres; e 2,8% possuem doutorado.

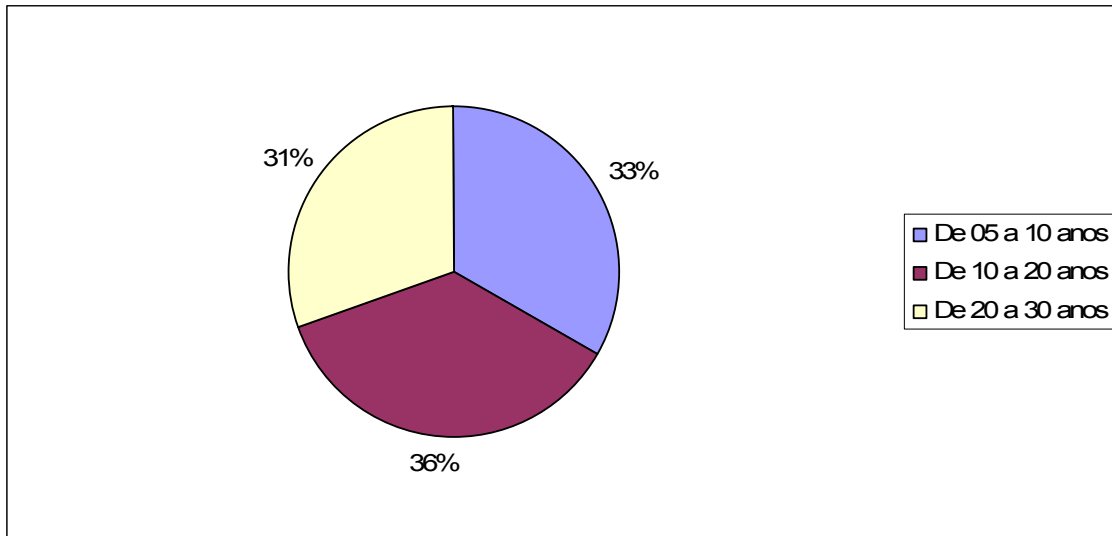
Gráfico 2 – Nível de Formação dos Diretores



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

Quanto ao tempo de serviço na RME e à idade dos diretores, pode-se constatar que se trata de um corpo de diretores com relativa experiência no magistério, pois 66,7% possuem mais de 10 anos de trabalho em unidades escolares, não especificamente em sala de aula.

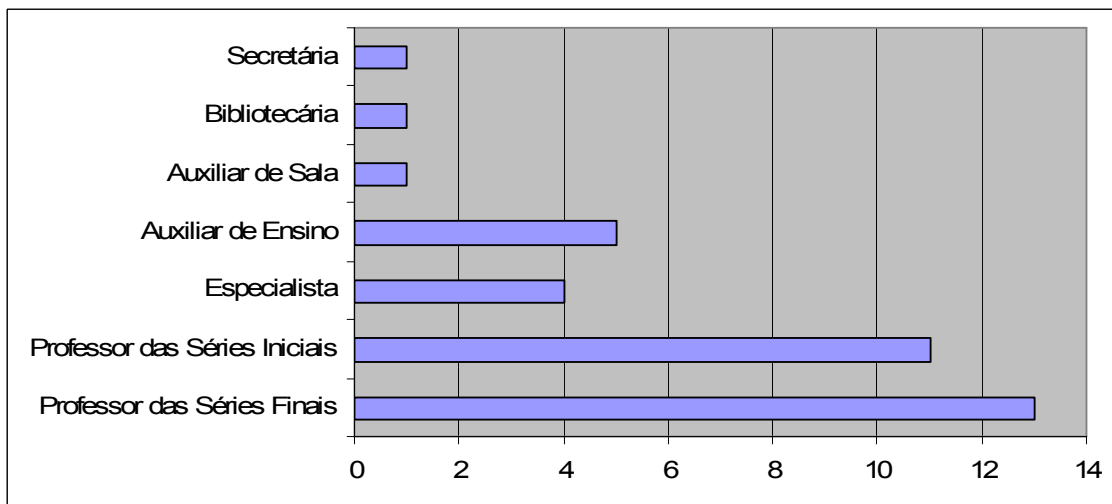
Gráfico 3 – Tempo de Serviço no Magistério



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

Quanto à função exercida antes de serem diretores, revela-se um percentual bastante expressivo de professores de sala de aula que se dispõe a assumir o cargo de diretor. Dos 36 diretores das escolas de educação fundamental da RME, 24 são professores de 1ª a 8ª séries, 4 são especialistas em assuntos educacionais, sendo 2 administradores escolares e 2 supervisores, 5 auxiliares de ensino (professores que assumem turma na falta eventual do professor titular), 1 bibliotecária, 1 auxiliar de sala e 1 secretária.

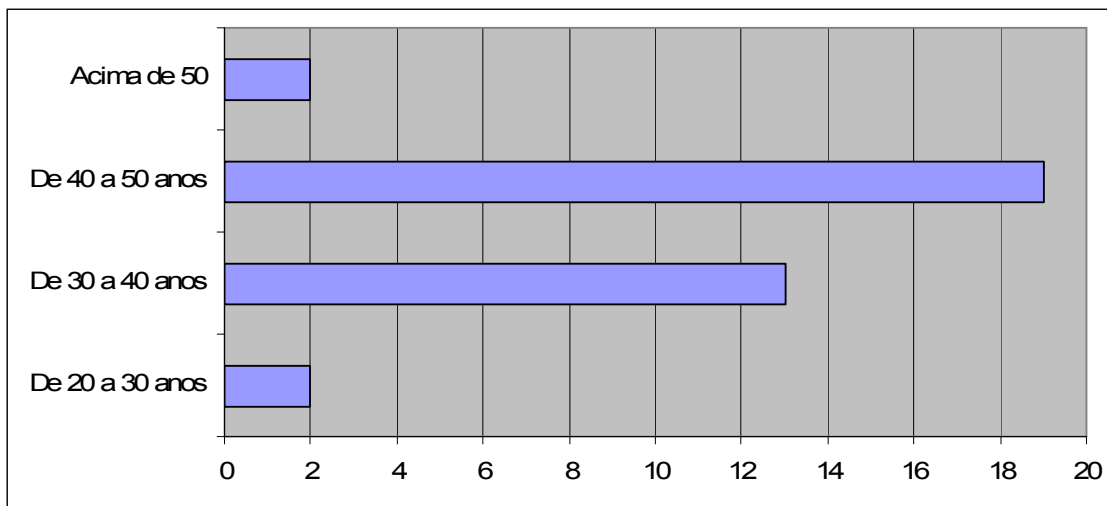
Gráfico 4 – Função de Origem do Diretor



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

Dos diretores consultados, 33,3% trabalham a menos de 10 anos na RME. Quanto à idade, mais da metade deles possui mais de 40 anos, e 36% estão com faixa etária acima dos 30 anos.

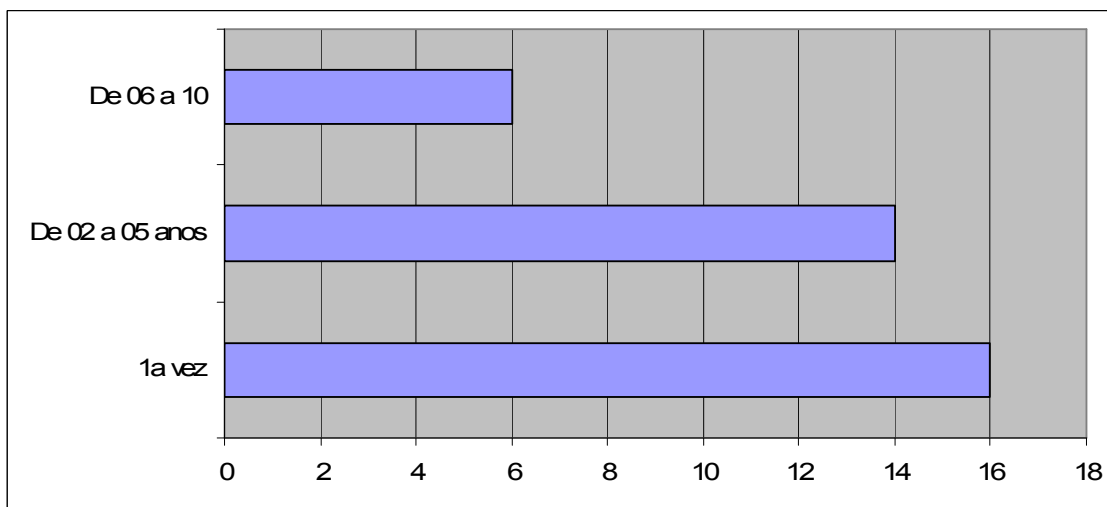
Gráfico 5 – Idade dos Diretores



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

No entanto, a mesma experiência demonstrada na idade e no tempo de exercício do magistério não corresponde ao tempo de atuação como diretores da RME. Analisando o perfil dos diretores da educação fundamental, observa-se que quase a metade desses profissionais está assumindo o cargo de diretor pela primeira vez e que aproximadamente 39% estão no segundo mandato, ou seja, com 04 anos de atuação no cargo.

Gráfico 6 – Tempo exercendo a função de Diretor



Fonte: Dados fornecidos pelos diretores em dezembro de 2006.

Nota-se que houve uma renovação muito significativa nos últimos cinco anos. Somente 16,7% estão no cargo a mais de três mandatos. Vale ressaltar que, neste último caso, o diretor não esteve consecutivamente no exercício da função.

4.2. Concepções e contradições dos diretores da Rede Municipal de Ensino – Gestão 2007/2008

Dentre os diretores da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, fez-se a opção metodológica por trabalhar com aqueles de ensino fundamental, uma vez que, nos documentos dos OM analisados nos capítulos anteriores, o foco está no gestor desse nível de educação elementar. A respeito dos dados, estes foram coletados a partir de formulário (Cf. Anexo 3) aplicado aos 36 diretores do ensino fundamental. Do universo total, houve retorno de 64,9% (24). Destes, 83,3% (10) vieram de escolas desdobradas e 56% (14) de escolas básicas.

No formulário entregue aos diretores, utilizou-se duas fontes como referência para a elaboração de algumas perguntas: a primeira delas foi a pesquisa “Perspectiva dos Dirigentes Escolares da Rede Municipal de Ensino de Goiânia”, coordenada pelo professor Luiz Dourado (2002); a segunda, coordenada por Roselane Campos (1999), foi “Gestão Democrática e Gestão Participativa – a resignificação da democracia escolar pelo discurso da gestão empresarial”, pesquisa realizada com os diretores da Rede Estadual de Educação de Santa Catarina. Essas pesquisas também tiveram como foco as concepções de diretores sobre a gestão.

As unidades educativas de ensino fundamental da RME apresentam uma diferenciação quanto à sua organização. Dos 37 diretores de ensino fundamental, 25 são diretores de Escola Básica, que atende de 1ª a 8ª séries, em escolas com público de 300 a 1000 alunos. Doze (12), são diretores de Escola Desdobrada, que atende somente as séries iniciais (1ª a 4ª série) e possui, no máximo, 150 alunos (tem-se como exceção apenas a ED Adotiva Liberato Valentim, que atende aproximadamente a 300 alunos).

Tabela 10: Nome e localização das Unidades Educativas do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Florianópolis

Unidade Educativa	Bairro
1. ED Adotiva Liberato Valentim	Costeira do Pirajubaé
2. ED Costa da Lagoa	Costa da Lagoa

3. ED Costa de Dentro	Costa de Dentro
4. ED João Francisco Garcez	Canto da Lagoa
5. ED José Jacinto Cardoso	Serrinha
6. ED Lupércio Belarmino da Silva	Caieira da Barra do Sul
7. ED Marcolino José de Lima	Barra do Sambaqui
8. ED Osvaldo Galupo	Morro do Horácio
9. ED Jurerê	Jurerê
10. ED Praia do Forte	Praia do Forte
11. ED Retiro da Lagoa	Retiro da Lagoa
12. ED Sertão do Ribeirão	Sertão do Ribeirão
13. EB Acácio Garibaldi São Thiago	Barra da Lagoa
14. EB Albertina Madalena Dias	Vargem Grande
15. EB Almirante Carvalhal	Coqueiros
16. EB Anísio Teixeira	Costeira do Pirajubáé
17. EB Antônio Paschoal Apóstolo	Rio Vermelho
18. EB Batista Pereira	Ribeirão da Ilha
19. EB Beatriz de Souza Brito	Pantanal
20. EB Brigadeiro Eduardo Gomes	Campeche
21. EB Dilma Lúcia dos Santos	Armação
22. EB Donícia Maria da Costa	Saco Grande
23. EB Gentil Mathias da Silva	Inglese
24. EB Henrique Veras	Lagoa da Conceição
25. EB Intendente Aricomedes Silva	Cachoeira do Bom Jesus
26. EB João Alfredo Rohr	Córrego Grande
27. EB João Gonçalves Pinheiro	Rio Tavares
28. EB José Amaro Cordeiro	Morro das Pedras
29. EB José do Valle Pereira	João Paulo
30. EB Luiz Cândido da Luz	Vargem do Bom Jesus
31. EB Mâncio Costa	Ratones
32. EB Maria Conceição Nunes	Rio Vermelho
33. EB Maria Tomázia Coelho	Santinho
34. EB Osmar Cunha	Canasvieiras

35. EB Osvaldo Machado	Ponta das Canas
36. EB Paulo Fontes	Santo Antonio de Lisboa
37. EB Vitor Miguel de Souza	Itacorubi

Fonte: PMF (2008d)

Para elaboração do instrumento de pesquisa, foram formuladas questões abertas e fechadas, distribuídas nos seguintes temas: sobre o trabalho do diretor, sobre as parcerias da escola, sobre a formação, sobre a autonomia escolar e a política de resultado.

4.2.1. Sobre o trabalho do diretor: expectativas *versus* prioridades

Com relação às expectativas e às dificuldades no exercício da função de diretor apresentadas pelos pesquisados, categorizaram-se suas respostas em quatro grupos: dimensão político-pedagógica; dimensão política da gestão; dimensão administrativa financeira e dimensão de relacionamentos.

Ao serem questionados sobre qual seria a maior expectativa com relação ao exercício da função, 14 diretores afirmaram que sua maior expectativa estava diretamente ligada à dimensão político-pedagógica; outros 42,8% apresentaram preocupação com uma educação de qualidade; 14,3% com o processo ensino-aprendizagem; e 21,4% preocupam-se com as condições de trabalho.

No que se refere à dimensão política da gestão, 60% dos diretores apresentaram como expectativa a continuidade do projeto que a escola já vem desenvolvendo e 40% apontam preocupação com o trabalho desenvolvido pelo coletivo da escola e que objetiva alcançar uma educação de qualidade. Já quanto ao espaço físico, apenas um diretor apresentou como grande expectativa a construção de um novo prédio escolar.

Dentro de uma dimensão de relacionamentos, 50% dos diretores apontaram como expectativa a preocupação que está diretamente ligada a como se relacionar com a comunidade escolar e, para os outros 50%, há a mesma preocupação, mas dessa vez direcionada para o grupo de professores.

Para se analisarem as respostas dos diretores que apontavam as maiores dificuldades enfrentadas no exercício da função, utilizou-se a mesma categorização da

questão anterior. Nesse ponto, é interessante observar que nenhum diretor expressou dificuldade no trabalho relacionado à dimensão político-pedagógica.

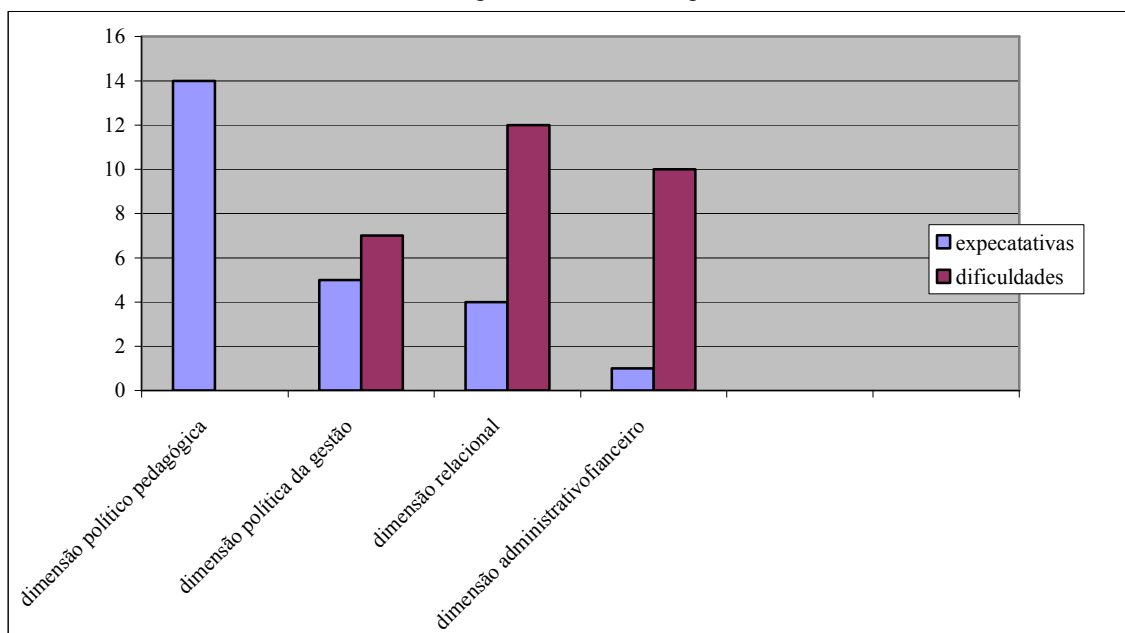
Na dimensão política da gestão, a maior dificuldade apresentada por sete (7) diretores diz respeito à relação com a Secretaria Municipal de Educação, identificada a partir de problemas mal resolvidos, excesso de burocracia, morosidade na solução de problemas, entre outros.

Na dimensão administrativa financeira, 60% dos diretores citam como dificuldades os problemas relacionados à falta de recursos humanos, 30% apresentam problemas relacionados ao espaço físico e 10% apontam a falta de recursos financeiros.

Na dimensão de relacionamentos, dos diretores questionados, 16,7% apresentam como grande dificuldade a relação com a comunidade escolar e, para 83,3%, há problemas com os professores – neste caso, quase todas as afirmações estão voltadas para o descomprometimento dos professores com o projeto da escola, além das dificuldades para formação de um coletivo que ajude na construção de uma gestão democrática.

Se realizada comparação entre as expectativas e dificuldades apresentadas pelos diretores, a partir das quatro dimensões trabalhadas, evidenciam-se aspectos muito interessantes. Observe-se o gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Gráfico Comparativo entre as Expectativas e Dificuldades



Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

Na dimensão político-pedagógica, existem diferenças significativas, pois, enquanto a grande maioria dos diretores apresentava como expectativa o trabalho com relação ao aspecto pedagógico, ao serem perguntados a respeito das dificuldades no exercício da função, nenhum diretor apresenta a questão pedagógica como dificuldade, mas passam as dificuldades para a dimensão de relacionamentos, em que o trabalho, principalmente com os professores, torna-se um dos grandes entraves ou dificuldades relacionadas por doze (12) diretores.

Nota-se que as dificuldades apontadas pelos diretores na dimensão político-pedagógica e na dimensão administrativo-financeira são inversamente proporcionais às expectativas dessas mesmas dimensões. É possível apreender que os diretores, ao assumirem a função, não o fazem tendo como expectativa as atividades relacionadas à dimensão financeira, no entanto, a partir do seu cotidiano, esta acaba sendo indicada por dez (10) diretores como uma das suas grandes dificuldades. Se feita uma comparação entre a proposta de formação continuada oferecida pela SME e as dificuldades e expectativas apresentadas pelos diretores, observa-se que a proposta de formação atende muito pouco às demandas apresentadas.

4.2.2. Condições de trabalho

Perguntou-se aos diretores se consideravam suficiente ou insuficiente o número de profissionais que atuam de maneira direta com a direção da escola. Do universo pesquisado, 33,3% responderam que o número de profissionais é suficiente, no entanto, dois (2) diretores fizeram ressalva de que esse número só é suficiente devido à presença de profissionais readaptados⁴² que atuam na escola. Para 66,7% dos diretores, a insuficiência desse quadro de pessoal está relacionada à quantidade e não à qualificação dos mesmos. É interessante ressaltar que a grande maioria dos diretores justifica essa defasagem a fatores que estão relacionados à política de substituição de pessoal da SME. A substituição dos especialistas em assuntos educacionais não acontece quando estes assumem outras funções fora da escola ou mesmo quando tiram licença para tratamento de saúde ou, ainda, para aperfeiçoamento. Os diretores apontam a falta de substituição desses profissionais como

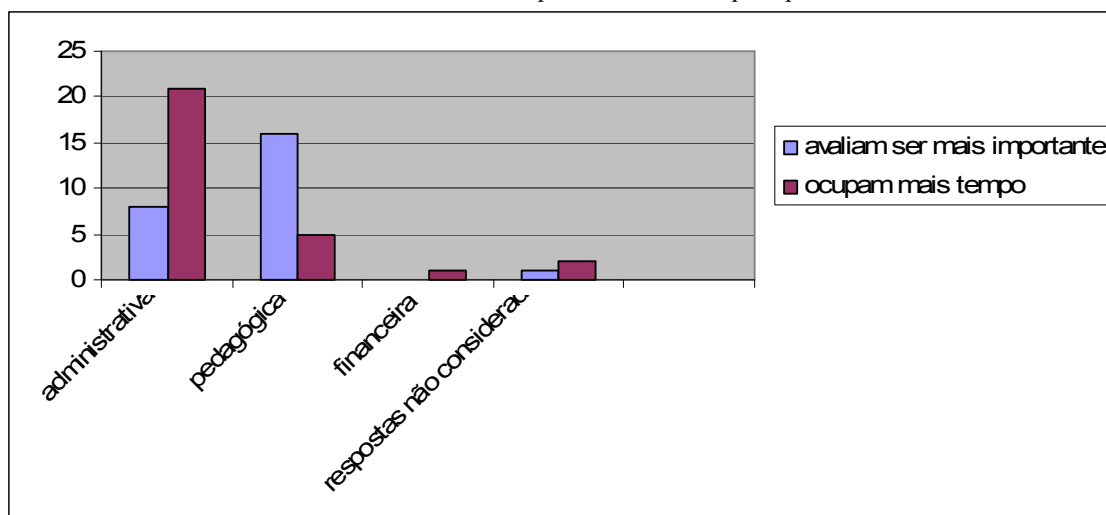
⁴² Professor readaptado é aquele que está afastado das suas atividades de sala de aula por motivos de saúde. Em novembro de 2007, de 1232 professores atuando no ensino fundamental na Rede Municipal de Ensino, o número de professores readaptados era de 73 (PMF, 2008e).

prejudicial ao desenvolvimento do trabalho na escola e, conseqüentemente, como responsável pela sobrecarga do diretor.

Ainda sobre a equipe de trabalho, dos dez (10) diretores das Escolas Desdobradas (que atendem somente às séries iniciais) que responderam ao questionário, 80% afirmaram que existe uma sobrecarga nas funções do diretor, já que este precisa fazer todo o serviço burocrático e, muitas vezes, deixar as atividades pedagógicas à deriva. Pode-se inferir que essa sobrecarga é devida ao fato de que os critérios estabelecidos pela portaria 067/06⁴³ da SME não atingem a grande maioria das escolas desdobradas e que essas unidades também não têm no seu quadro uma secretária escolar. Mesmo considerando que estas unidades escolares são de menor porte, vale ressaltar que este diretor está sendo avaliado e cobrado sistematicamente, seja pela Secretaria Municipal de Educação, seja pelos mecanismos de avaliação impostos pela política educacional vigente, como as provas de avaliação nacional. Nesse sentido, é possível concluir que as obrigações do diretor aumentaram nos últimos anos, mas esta ampliação de responsabilidades não vem acompanhada de uma estrutura de recursos humanos.

Perguntou-se aos diretores, através da questão número sete (7), qual atividade consideravam mais importante para ser desenvolvida pelo diretor e, na questão número quatro (4), solicitou-se que indicassem com qual atividade ocupavam a maior parte do tempo de seu cotidiano na unidade escolar. As respostas estão registradas no Gráfico 8.

Gráfico 8 – Gráfico comparativo entre tempo x prioridade



Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

⁴³ A portaria 067/06, de 05 de outubro de 2006, estabelece os critérios de distribuição das vagas para cargos integrantes dos grupos Docente e Especialistas em Assuntos Educacionais do Quadro do Magistério nas Unidades Educativas de Educação Fundamental da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, conforme critério estabelecido pelo número de alunos (Cf. Anexo 4).

Apesar da evidente priorização, por parte dos diretores, da dimensão pedagógica na sua atuação, verifica-se que as novas atribuições, ou ainda a falta de recursos humanos na unidade escolar, acabam por impedi-lo de se dedicar ao que considera prioritário em sua atuação cotidiana.

Enquanto a atividade pedagógica é mais importante para 66,7% diretores, apenas 20,9% ocupam a maior parte do seu tempo nessa atividade. As atividades de cunho administrativo e burocrático são indicadas por 87,5% dos diretores como aquelas que ocupam a maior parte do seu tempo, enquanto apenas 33,3% consideram que essas seriam as atividades mais importantes a serem assumidas pelos diretores. É relevante a pouquíssima importância dada à questão financeira, apesar de todo o processo de descentralização desenvolvido na Rede, já que apenas um diretor indicou a questão financeira como a atividade que ocupa a maior parte do seu tempo. Não foram consideradas as respostas de dois (2) diretores. E apenas um diretor fez ressalva em sua resposta afirmando que é impossível separar a atividade administrativa da pedagógica.

Ao serem questionados a respeito de estarem ou não preparados para as novas atribuições designadas para os gestores como, por exemplo, a descentralização financeira, busca de parcerias, políticas de resultados, 62,5% dos diretores afirmaram que se sentem preparados para assumir essas novas atribuições. No entanto, as justificativas apresentadas mostram algumas constatações interessantes, como por exemplo, “se sente preparado, porém cada vez mais são atribuídas novas funções e não somos preparados para tais funções”, ou ainda, sente-se preparado, “porém o acúmulo de funções sobrecarrega a qualidade do trabalho”; outra justificativa interessante é “não encontro muitas dificuldades embora não concordo muito com estas novas atribuições”.

Essa negação dos diretores que não assumem como incapacidade o não conseguir “dar conta” das novas atribuições pode ser explicada pelo discurso da competência, do ser eficiente, que está presente em todos os espaços de formação dos gestores. Nesse sentido, Ball (2004) constata que a lógica do desempenho eficiente no setor privado, que vem sendo adotada pelo setor público nas últimas décadas, acaba afetando também a postura dos gestores que precisam se mostrar eficientes mesmo tendo consciência de que estão acumulando atribuições que vão além das suas capacidades objetivas e subjetivas.

Dos 24 diretores que responderam ao questionário, apenas 29,2% afirmaram que não se sentiam preparados para assumir as novas atribuições, ou por falta de experiência ou

ainda por não se sentirem pessoalmente capazes para tal. Ainda nesse aspecto, apenas 8,3% consideram que estavam preparados, em parte, para as novas funções.

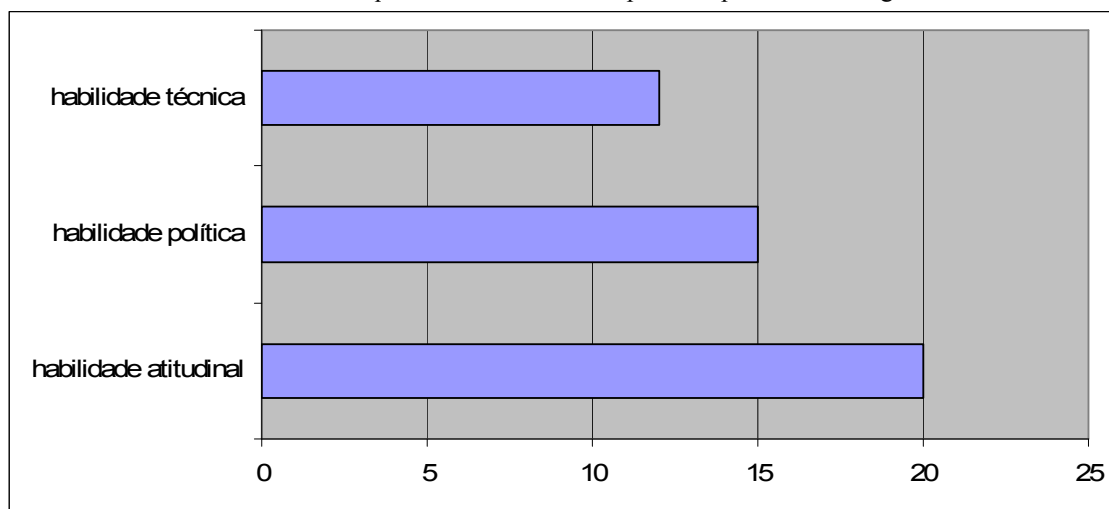
Os diretores afirmam que, além de suas atribuições pedagógicas e administrativas, também são chamados a cumprir metas e administrar recursos estabelecidos pelos órgãos oficiais. Cerca de 79% afirmam que administram recursos e metas que se dividem em: recursos financeiros e metas pedagógicas. Quanto aos recursos financeiros, 57,9% ressaltam a descentralização desenvolvida pela SME, 10,5% lembram do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), 10,5% afirmam administrar recursos administrativos e financeiros e um (1) diretor indica os recursos para pequenos reparos. Na dimensão pedagógica, 31,5% ressaltaram algumas metas que lhes são estipuladas: “resultados com índices de desempenho dos alunos, aprovação e reprovação, aprovação automática de todas as crianças de 1ª e 2ª série” e outras que visam apresentar índices para governos, projetos e plano de gestão. Dentre os diretores pesquisados, 16,7% afirmaram que não administram recursos e metas indicadas pela SME ou Governo Federal. Apenas um (1) diretor não respondeu a essa pergunta.

Com relação aos recursos financeiros, questionou-se de que maneira a escola e o diretor estabelecem as prioridades de aplicação desses recursos que chegam à escola através dos programas institucionais citados acima. Como vem sendo uma característica marcante dos diretores dessa Rede, as práticas democráticas também ficam em evidência nesse aspecto, 58,3% deles definem a utilização dos recursos em conjunto com a equipe técnica, professores e APP e 8,3% afirmam que agregam o Conselho de Escola a essas instâncias; 20,8% observam as prioridades da escola; 12,5% optam pela conjunção do atendimento das prioridades da escola, dialogando com a equipe técnica, professores e APP. Apenas um (1) diretor afirma que define a aplicação dos recursos somente com a equipe técnica e os professores.

4.2.3. Concepção de Gestão Escolar e de Gestor

Ao se analisarem as respostas dos diretores sobre o que consideram importante para ser um bom gestor, foram categorizadas em três tipos de habilidades: técnica, atitudinal e política. Observe-se o Gráfico 9:

Gráfico 9 – O que consideram mais importante para um “bom gestor”



Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

Os diretores revelam uma perspectiva mais subjetiva ao apontarem os aspectos que julgam importantes para ser um bom gestor. Ter muita paciência, ter jogo de cintura, saber trabalhar com a divergência, ter bom senso, ser flexível, entre outras, constituem as habilidades atitudinais que os diretores afirmam ser a principal característica de um bom gestor (20). A segunda categoria, por ordem de prioridade, apontada por diretores (15) está centrada na habilidade política, quando os mesmos julgam importante ser democrático, ter convicção do que é o espaço público, ter comprometimento com a escola, conhecer a comunidade escolar; outros seis (6) diretores apresentam como importante para um bom gestor trabalhar com o coletivo. As habilidades técnicas aparecem como preocupação para doze (12) diretores que consideram importante ser organizado, estar atualizado com a legislação, buscar capacitação técnica e pedagógica para o desempenho da função, ter clareza de como funciona uma escola no dia-a-dia. Analisando as respostas dos diretores, percebe-se claramente a predominância de habilidades mais subjetivas e políticas em relação às técnicas.

Ainda sobre a concepção de gestor, vale destacar que ao ser entrevistada a diretora do SINTRASEM também se perguntou qual era a concepção de diretor que a entidade defende junto aos trabalhadores da RME. A diretora afirma que:

[...] o diretor é alguém que exerce uma liderança sobre a comunidade e profissionais de um local de trabalho e que está numa situação ao mesmo tempo penosa, mas também com possibilidade de intervenção política bem interessante. Se estiver

organizado politicamente, poderá contribuir em muito para organizar a classe trabalhadora.

[...] isolado, sem compreender o caráter coletivo da função, sem formação política, sente-se pressionado pelas exigências da Secretaria, correndo o risco de ser cooptado... Compreendo que o sindicato tem como contribuir para que isto não ocorra (Diretora do SINTRASEM).

Percebe-se que o SINTRASEM demonstra uma forte preocupação com a formação políticas dos diretores, para que consigam ter a possibilidade de se contrapor às demandas da SME e de estabelecer um debate crítico sobre qual o projeto de educação que cada escola defende.

Ao serem questionados sobre qual a definição de “gestão escolar” que mais se aproximava da sua, 91,7% dos diretores apontaram a concepção de que “trata-se do envolvimento da comunidade local e escolar no estabelecimento das finalidades e adequação dos meios de modo a garantir a escola o papel de transformação social”. Apenas um (1) diretor, 4,2%, definiu gestão escolar como “administração de recursos materiais e humanos, o que leva ao planejamento de atividades, distribuição de funções e tarefas, na relação interpessoal de trabalho e poder” e também apenas um (1) diretor, 4,2%, definiu gestão escolar como “uma forma de organizar e gerenciar todo o trabalho da escola com vistas a cumprirem objetivos e metas estabelecidas pelo sistema”.

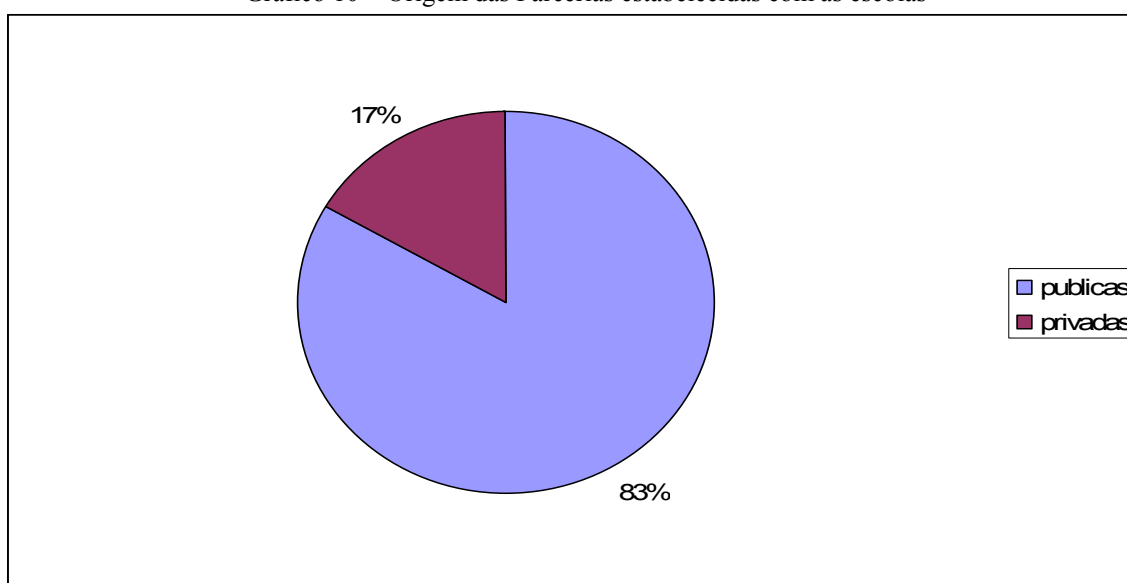
4.2.4. Parcerias

Com relação à busca de parcerias, tão evidenciada nos documentos dos OM estudados, esta pesquisa demonstra que os diretores da RME de Florianópolis têm uma concepção diferenciada sobre parcerias. A lógica da parceria que os diretores buscam é a de complementação ou qualificação do processo pedagógico e não a lógica privatista implícita nos documentos do OM que indicam a substituição do Estado pela iniciativa privada, na manutenção da educação, visando à racionalização e diminuição dos gastos com as políticas sociais.

Ao serem questionados sobre a realização de parcerias em suas unidades escolares, 87,5% dos diretores afirmaram que as fazem e apenas 12,5% dizem não estabelecer essa política. A origem das instituições que são procuradas pelos diretores apresenta uma

característica muito interessante. Pela observação do Gráfico 10, percebe-se que apenas 17% dos diretores procuram a iniciativa privada para estabelecer parcerias. Dentre essas instituições de caráter privado, estão dois Clubes Recreativos, um profissional liberal e duas empresas. No entanto, dentre as parcerias propostas apenas uma refere-se à compra de equipamentos, nas demais prevalece a preocupação com a qualificação do processo pedagógico.

Gráfico 10 – Origem das Parcerias estabelecidas com as escolas

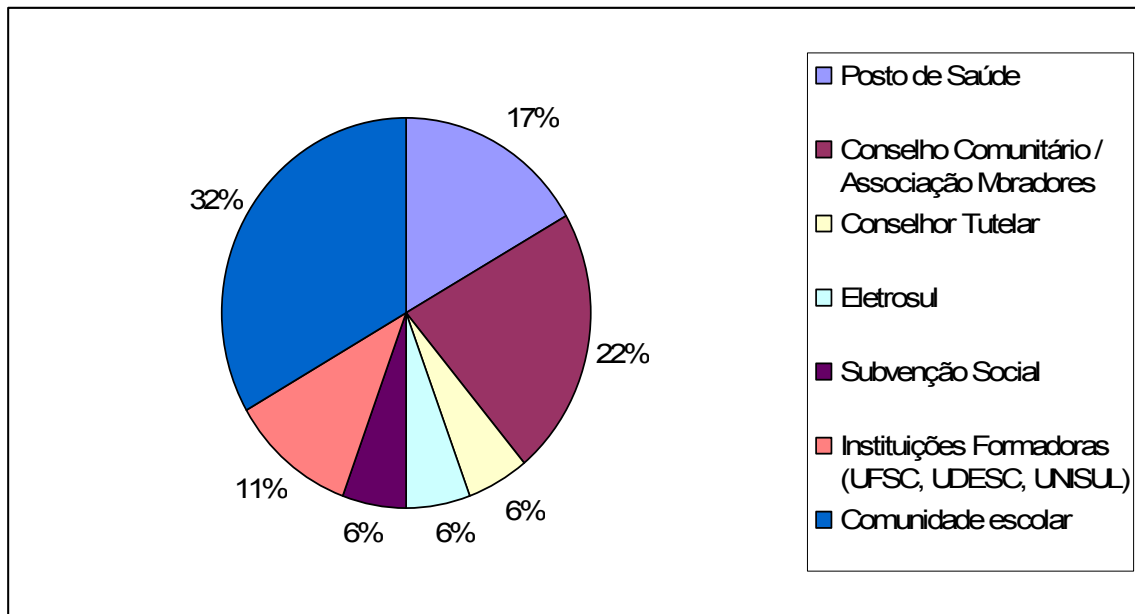


Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

Destaca-se ainda que, entre as instituições públicas citadas como possibilidades de parcerias, as instituições formadoras de professores e especialistas da educação (UFSC, UDESC, UNISUL) são 11% desse universo. A presença das universidades no cotidiano da RME é realmente um fator significativo para a construção do processo pedagógico desenvolvido nessas unidades escolares. Vale destacar o fato de que por ser esta uma rede de ensino da capital do Estado, onde existem duas universidades públicas, há favorecimento para que o processo de parcerias seja expressivo.

É interessante que os diretores da RME considerem a presença da universidade dentro das escolas como uma parceria. A partir da existência desse intercâmbio entre escolas municipais e universidades, pode-se intuir que existe, de fato, um processo de pesquisa e extensão.

Gráfico 11 – As instituições parceiras



Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

Sobre a finalidade que os diretores procuram ao estabelecer essas parcerias, 41,7% afirmam que o objetivo é a qualificação do processo pedagógico. Ressalta-se, nesse item, que os diretores entendem essas parcerias como possibilidades de ampliação do universo curricular de seus alunos. Outros diretores afirmam que as parcerias têm por finalidade melhorar a relação com a comunidade (16,7%), favorecer a aquisição de material (8,3%) e manter uma relação com as instituições formadoras (8,3%). Avaliando os resultados dessas parcerias, é majoritária a opinião entre os diretores de que elas trazem excelentes resultados para a unidade escolar e, conseqüentemente, para os alunos. Sobre essa questão, dois diretores não se posicionaram.

Ao serem questionados sobre o trabalho voluntário na escola ou, ainda, como avaliam projetos a exemplo de “Amigos da Escola”, um grande número de diretores mostrou ter uma posição crítica com relação a esses programas. Dos 24 diretores entrevistados, 62,5% afirmaram que são contra o trabalho voluntário na educação, com afirmações bastante contundentes com relação ao papel do Estado na manutenção da educação pública; 25% dos diretores afirmam que possuem trabalho voluntário, no entanto, 12,5% colocam trabalhos de parcerias com as universidades públicas como trabalho voluntário, demonstrando uma confusão na natureza dessa atividade. Do universo total,

apenas 12,5% afirmam que não desenvolvem o projeto “Amigos da Escola” por falta de oportunidade, mas avaliam que seria muito bom poder contar com tal projeto.

Com relação a este tema, nota-se que a grande maioria dos diretores da Rede utiliza da parceria para qualificar ainda mais o processo pedagógico de suas unidades. É pouco expressivo o número de diretores que lança mão dessas parcerias com o intuito de substituir a função do Estado, ou seja, parece que a grande expectativa apresentada pelos diretores quando da sua preocupação com a questão político-pedagógica encontra eco na finalidade com que buscam estabelecer parcerias com os diversos segmentos que atuam ou não em torno das suas unidades escolares.

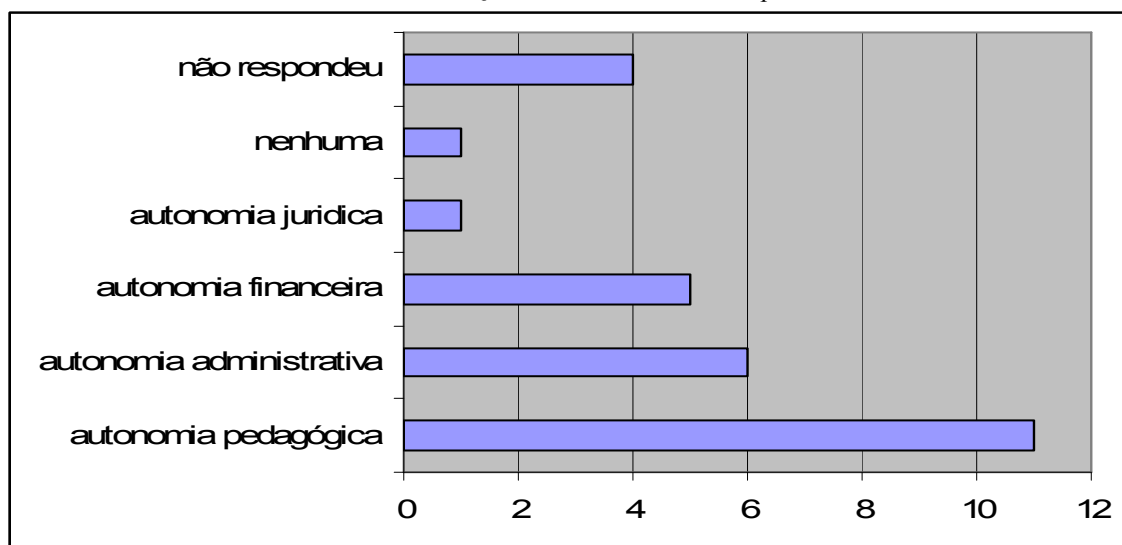
4.2.5. Autonomia e Resultado

Ao se questionarem os diretores sobre sua concepção de autonomia, fez-se uma opção pela análise em conjunto do aspecto sobre resultados, visto que a “política de resultado” vem se apresentando aos diretores das mais variadas formas e a intenção era perceber como estão trabalhando com essa nova realidade.

Quando questionados sobre qual a concepção de autonomia escolar que trabalham no seu cotidiano, 62,5% responderam que “a escola tem buscado a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento de poder”; 16,7% dos diretores afirmaram que “a autonomia escolar tem sido decretada pela administração central, o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar”; 8,3% dos diretores afirmaram que “a comunidade escolar ainda não implementou ações efetivas na busca da autonomia escolar”; apenas um (1) diretor afirmou que “a unidade escolar é autônoma, possuindo as condições político-administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa”; nenhum diretor assinalou que a autonomia não é um objeto central da atuação da sua escola; e dois (2) diretores não responderam a essa questão.

Ainda sobre esse tópico, perguntou-se aos diretores que tipo de autonomia a escola que dirigem possui. Observe-se o Gráfico 12:

Gráfico 12 – Qual autonomia sua escola possui?



Fonte: Dados coligidos do questionário distribuído aos diretores em julho de 2007

Percebe-se que 45,8% dos diretores admitem ter uma autonomia maior com relação à área pedagógica, no entanto, mesmo com toda política de descentralização financeira desenvolvida pela SME, apenas 20,8% afirmam ter autonomia financeira. Essa constatação pode ser considerada a partir do direcionamento feito com relação ao destino dos recursos que chegam à escola. A vinculação da aplicação dos recursos com determinados produtos ou serviços obriga os diretores a aplicarem o dinheiro somente no que é possível gastar e não nas reais necessidades da escola. Vale ressaltar que a política de vinculação dos recursos também acontece com o programa PDDE. Assim sendo, é notório que grande parte dos diretores considere que não existe autonomia financeira.

Com relação à “política de resultados” implementada pelo governo federal e municipal, ao serem questionados sobre como se sentem com relação aos resultados da sua escola nas provas do SAEB, Prova Brasil, 45,8% dos diretores afirmaram que se sentem responsáveis, pois fazem parte do coletivo, são co-autores do processo de ensino-aprendizagem dos alunos – o fruto do trabalho do aluno é responsabilidade de toda escola inclusive do diretor. Seis (6) diretores afirmaram que não se sentem responsáveis, pois acreditam que “questões maiores tem implicações nos resultados obtidos”, “se as condições fossem melhores talvez o resultado tivesse sido diferente”. Já 20,8% argumentaram que não fazem parte dessas avaliações, pois são diretores de escolas desdobradas e dois (2) não responderam à questão.

Dos onze (11) diretores que afirmam se sentirem responsáveis pelos resultados das “provas oficiais”, ao serem indagados sobre quais as implicações desses resultados no cotidiano de sua escola, 63,6% deles afirmam que ignoram os resultados porque: “a principio não se tem pensado muito sobre isso”; “sinceramente não nos preocupamos com o resultado desses exames”, “nosso objetivo é colocar em prática o PPP da escola, construído com a comunidade escolar”; “não considero relevante tais colocações, cada unidade escolar se destaca em algum aspecto”.

Ainda sobre os resultados, 16,7% dos diretores afirmam que as implicações são positivas, pois “servem para tomada de decisões, mudança de rumo”; “incentivo para melhorar”; “aceitabilidade e confiabilidade da escola”. Apenas 8,3% argumentam que esses resultados interferem negativamente no cotidiano da sua unidade escolar, estabelecendo competitividade e cobrança dos pais. 33,3% dos diretores não responderam à questão.

4.3. Reorientações no trabalho do diretor escolar

Para se evidenciarem as mudanças no trabalho do diretor, no período delimitado por esta pesquisa, dentre os diretores que responderam ao questionário, selecionaram-se cinco (5) que estão no cargo há mais de três gestões consecutivas ou intercaladas, para em entrevista se tentar perceber quais as transformações significativas que estes enfrentam no desenvolvimento de suas funções. Dos cinco diretores selecionados, todos são professores, sendo que dois vêm de experiências com a iniciativa privada. Três são professores concursados da RME há mais de 15 anos e sempre trabalharam com educação pública.

As entrevistas em profundidade aconteceram nas escolas em que estes diretores trabalham, durante um dia letivo normal. Todos se dispuseram prontamente a conversar sobre o tema, mesmo já tendo respondido ao questionário analisado neste trabalho. Foram entrevistas longas, em que cada diretor pôde fazer uma análise do tempo que está na direção e das mudanças observadas no desempenho da sua função.

Um dos diretores entrevistados fez um resgate da história do seu tempo de direção, relacionando-a com a história da própria RME. Seguem algumas falas desse diretor:

Eu hoje me sinto na direção da escola quase gerenciando uma empresa, pra dar conta de tudo que está aí, porque o que vem da prefeitura é insuficiente.

[...] Na década de 1990 a preocupação do diretor era do pedagógico em si e hoje ele tem que “dar conta” da questão pedagógica em si e mais das questões financeiras, porque esta posto para o diretor que se ele não consegue gerenciar a escola com pouco dinheiro ele que vá atrás das parcerias...porque o Estado ta dando mas passa a idéia de que não é suficiente.

[...] A gestão Grandó (1993-1996) era uma gestão manufatureira e hoje parece que nós temos uma gestão profissional. Hoje é cobrado do diretor da escola que além de uma discussão teórica ele também tem que dar respostas a questões que anteriormente não precisava.: tu tens que saber gerenciar o dinheiro, tu tens que perceber aonde se quer chegar.

[...] Na década de 1990 tínhamos a APP pra colaborar com a escola na questão financeira, hoje o diretor tem que ter muito dinheiro na escola para tocar os projetos e ele precisa ser eficiente para buscar e gerenciar esse dinheiro.

[...] Hoje a escola é uma escola de relações, por isso também a semelhança com uma organização empresariais, e essa escola é uma escola eficiente, pois consegue a partir das suas relações “dar conta” disso tudo. (Diretor 1)

Os demais diretores não verbalizaram esse sentimento durante a entrevista, mas, em alguns momentos, falavam indiretamente sobre o excesso de atribuições, ao mesmo tempo em que deixaram claro que ser diretor é uma opção individual e, por isso, teriam que arcar com todas as atribuições sem muitas discussões. Um dos diretores afirmou que “a política da descentralização foi boa, mesmo tendo esse acúmulo da prestação de contas, pois quem ta na chuva é pra se molhar, **se a gente ta nesse cargo é pra assumir**”(Diretor 2).

A experiência adquirida ao longo dos anos no exercício da função foi citada pelos diretores entrevistados. Estes afirmam que muitas das dificuldades que os novos diretores enfrentam, ou que eles próprios tiveram no primeiro ano de direção, não acontecem mais, pois a experiência faz com que suas atitudes sejam mais ponderadas, mais equilibradas, mais focadas. Sobre isso, um dos diretores afirmou que “a experiência no ensinou a superar as dificuldades, a driblar os acúmulos: aprendendo a sobreviver como o dia-a-dia permite” (Diretor 2).

Outro fator significativo verificado nas entrevistas é a lembrança vaga ou quase nula da Nortia, enquanto empresa de consultoria que esteve presente na SME durante os dois mandatos da Prefeita Ângela Amim. No entanto, lembram e ressaltam aspectos positivos e negativos sobre a descentralização financeira, política elaborada e implementada pela Nortia, como visto no capítulo dois. Os cinco diretores avaliaram

positivamente a política de descentralização, no entanto, lembram-se de suas limitações e restrições que acabam ferindo a autonomia da escola.

A descentralização é excelente, mas poderia ser melhor pois ela restringe muito, porque as prioridades da escola, às vezes, não são aquelas a que o dinheiro está destinado.[...] ao mesmo tempo que é bom também é ruim pois pode a SME acabar jogando tudo pra escola, essa é uma discussão que a gente as vezes faz nas reuniões de diretores. Eu particularmente não acredito nisso. (Diretor 4)

Ainda sobre as políticas gerencialistas incutidas pela Nortia na SME, a relevância dada a conceitos de eficácia e eficiência do gestor é ressaltada a partir de uma construção histórica muito interessante apresentada pelo diretor:

A palavra eficiência não existia no interior das escolas da rede, no início da década de 1990, o que nós tínhamos era que “dar conta”. Naquela época nós tínhamos que dar conta de construir os PPPs das escolas, que era uma discussão muito forte naquele período. O conceito de eficiência com a conotação mais gerencial começou a aparecer na rede no final da década de 1990. (Diretor 1)

Outra relação interessante que se pode apreender das entrevistas com os diretores e que acaba por afetar diretamente o desempenho de sua função é a banalização da sobrecarga recorrente do acúmulo das tarefas defendida por eles. Parece que, ao serem perguntados se existe um acúmulo de tarefas no desempenho da função nos últimos anos, têm a preocupação de sempre relatar que foram eles que escolheram estar ali, por isso não cabe ficar “reclamando”.

Porque querendo ou não é o diretor que responde pela escola, é dele que a SME vai cobrar, sobra pro diretor, todo passo em falso dos professores é o diretor que vai responder. *Mas ele ta la porque ele quer.* Então ele não pode reclamar. (Diretor 4)

Essa constatação remete, novamente, à reflexão sobre a performatividade dos diretores, feita por Ball (2004). Eles precisam ser eficientes, eficazes e estar atentos a tudo o tempo todo, pois fizeram a opção por ser diretor, por isso não podem demonstrar nenhum tipo de sentimento negativo com relação ao desempenho da função.

Parece ficar evidente que a carga de responsabilidade cada vez maior sobre os ombros dos diretores e a responsabilização pelo sucesso ou fracasso do seu desempenho enquanto profissional estão cada vez mais carregadas de uma conotação individual. Neste caso, os diretores afirmam que optaram por “estar” diretor – como afirma uma das entrevistadas – e gostam do exercício dessa função. Mas, ao longo da entrevista, acabam deixando transparecer também reclamações sobre o acúmulo de funções e de mudanças que a escola tem que enfrentar.

Você vê a gente tá aqui conversando e ainda bem que eu tenho algumas pessoas que me ajudam, mas no fim acaba tudo pra gente mesmo, amanhã tenho que entregar da RAF (registro de anormalidade de frequência) na SME, fazer a prestação de contas do dinheiro da descentralização e o dinheiro do MEC ainda nem chegou. Quando esse dinheiro chegar a gente tem que sair correndo atrás de tudo pra dar conta dos prazos que eles dão e ainda tenho que estar ligada em tudo que esta acontecendo na escola. (Diretor 2)

O fato de os diretores não se lembrarem da presença da Nortia atuando na estrutura da PMF e da SME, pode ser analisado, também, a partir de uma outra avaliação ressaltada por dois dos diretores entrevistados. Eles afirmam que as consultorias na PMF não conseguem chegar até a escola de fato, no entanto, fazem avaliações diferenciadas do porquê dessa dificuldade. O primeiro diretor, que não é do quadro efetivo da RME, afirma que:

As consultorias dominam o aspecto teórico, que é muito bom, mas que não conseguem chegar e não tem conhecimento de como funciona o “chão da fábrica” se é que posso chamar assim. Falta pra eles esse conhecimento (Diretor 3)

Já o segundo diretor, que atua na RME há mais de 22 anos, faz a mesma afirmação, contudo, a partir de uma outra argumentação:

As consultorias na SME nunca conseguiram chegar à escola devido ao processo de resistência que sempre encontraram. Primeiro porque a rede não concorda muito com essa questão porque tem no seu quadro excelente profissionais que poderiam estar fazendo isso e segundo porque a própria secretaria muitas vezes não admite essas inovações de “gestão” (Diretor 1)

A partir da avaliação de que a consultoria externa, na sua grande maioria oriunda de empresas privadas contratadas pela gestão municipal em exercício, não consegue chegar até o “chão da escola”, pode-se inferir que a Nortia passou invisível durante sete anos pela RME. No entanto, essa passagem “invisível”, como também se observa nas falas dos diretores, deixa as idéias gerencialistas incutidas em algumas das políticas desenvolvidas atualmente pela própria SME e também pela escola, como por exemplo, a descentralização financeira, prestação de contas, busca de parcerias, controle de estoque, entre outras.

Outro fato interessante a ser ressaltado é o de que o período em que aconteceram as entrevistas coincidiu com um curso de formação dos diretores acompanhado por esta pesquisa, de forma observadora e participante, em que se apreciaram os resultados de um instrumento de avaliação intitulado “Prova Floripa”. Essa simultaneidade de acontecimentos acabou trazendo para a entrevista o tema da prova aplicada pela SME. Todos os diretores foram convictos ao afirmarem que avaliação é necessária, mas que a forma como essa “Prova Floripa” foi elaborada e a correção das mesmas não foi um processo democrático e condizente com a realidade de cada escola.

Novamente, aparece a figura de uma consultoria externa de caráter privado, que foi contratada pela SME para corrigir as provas e apresentar os resultados. O responsável pela RUMOS⁴⁴ consultoria foi apresentado aos diretores durante a reunião. Ele informou que a RUMOS era uma consultoria que se especializou em trabalhar com a gestão de informações pedagógicas (GIP). A partir dos dados obtidos pelas provas, todos teriam informação sobre os indicadores através da percentagem do rendimento global, rendimento

⁴⁴ RUMOS – empresa de consultoria privada que trabalha com o gerenciamento de informações pedagógicas – GIP. Maiores detalhes sobre essa empresa ver www.rumosweb.com.br.

por disciplina, rendimento por conteúdo, rendimento por questão e também o desvio padrão. Seria possível, ainda, ter uma avaliação da RME, da escola, da série, da turma e do aluno. Seria como ler os dados a partir de uma lente de *zoom*; desse modo, o Secretário de Educação poderia ter acesso ao rendimento de todas as escolas, assim como de qualquer aluno matriculado na RME.

Ter conhecimento da realidade com a qual se trabalha é fundamental, desde que essa avaliação não seja feita apenas a partir de resultados. As diversas variáveis desse processo não podem ser desconsideradas; variáveis muito bem lembradas pelos diretores: a grande rotatividade de professores na escola, a falta de uma equipe pedagógica completa, o excesso de tarefas desenvolvidas pela escola que a está tirando de seu foco central que é o conhecimento.

Sobre isso, vale ressaltar que o chefe de departamento de educação fundamental, durante a reunião, defendeu a tese de que essa avaliação era apenas um diagnóstico para que o departamento pudesse ter idéia das dificuldades existentes na RME. O fato de esse diagnóstico receber o nome de “Prova Floripa”, segundo o chefe do departamento, fugiu ao controle de quem estava organizando e acabou sendo intitulado dessa forma. O chefe de departamento solicitou um voto de confiança aos diretores e garantiu que não teria nenhum tipo de ranqueamento feito a partir dos resultados.

Parece que é com isso que os diretores entrevistados estão preocupados, com o fato de que o diagnóstico poderia se tornar um *ranking* e que a correção da “Prova Floripa” poderia ser feita sem se considerar a realidade de cada unidade escolar desvirtuando assim a análise desses dados ou, ainda, que os resultados pudessem acarretar premiações ou sanções.

A preocupação dos diretores parece ser pertinente, pois os projetos de avaliação de resultados, como a “Prova Brasil” e a “Prova Floripa”, apontam para uma das três formas gerenciais de controle, discutidas no capítulo 1 desta pesquisa, que é a competição administrada⁴⁵. Essa forma de controle gerencial visa à busca da excelência a partir da competição entre as instituições, com o objetivo de se obter maior eficiência na utilização de recursos e também satisfazer ao cliente.

⁴⁵ Em um artigo sobre os princípios práticos da administração pública, Bresser Pereira (2005) afirma a importância da competição administrada, pois é cada vez mais esperado que as organizações do setor público sejam capazes de competir com entidades do setor público e privado em termos de custo unitário dos serviços, orientação ao cliente e eficiência na utilização dos recursos.

Outra informação relevante divulgada durante essa mesma reunião foi a de que uma das unidades escolares da RME se recusou a aplicar a “Prova Floripa” e entregou um documento com as argumentações da escola. A SME ignorou o protesto feito pela escola e os funcionários do DEF aplicaram a prova na referida unidade escolar. A diretora da Escola, no dia da formação continuada para diretores, entregou aos seus pares a cópia da carta em que a escola apresenta seus argumentos para a não aplicação da prova naquela unidade escolar (Cf. Anexo 6).

Para compreender as razões da escola ao se negar a aplicar a “Prova Floripa” ou o instrumento de diagnóstico, como prefere chamar o departamento de educação fundamental da SME, sentiu-se a necessidade de entrevistar a diretora daquela Unidade Escolar. Ao ser indagada sobre o porquê daquela decisão, afirma que:

[...] a idéia dessa Prova Floripa foi informado numa reunião de diretores mas sem muitas explicações, ele (o Chefe do Departamento de Ensino) apenas informou o que ia ser feito. Não teve discussão sobre como seria, nem quando seria. Assim pensamos que não era nada muito importante. (Diretor 5)

Percebe-se que SME elaborou uma proposta de avaliação, mas em nenhum momento fez uma discussão mais profunda com os diretores sobre ela. Pode-se assim dizer que elaborou uma versão localizada dos instrumentos de avaliação. A diretora relata que foram os professores de algumas disciplinas que trouxeram essa discussão para a escola.

Alguns de nossos professores chegaram à escola comunicando que nos seus grupos de formação continuada⁴⁶, se tinha a informação de que seria aplicada essa “Prova Floripa” e que já essa aplicação já estava com dia e hora marcada, mesmo sem a direção de a escola ter conhecimento de nada. Foi por isso que resolvemos discutir entre o professores, direção e equipe pedagógica e avaliamos que esse tipo de prova era contra toda nossa concepção de avaliação e que inclusive era contraditório a SME estar fazendo isso, pois todas as formações que eles fazem são contrárias a esse tipo de avaliação pontual.

⁴⁶ Todos os professores das disciplinas de 5ª a 8ª séries têm encontros sistemáticos de formação organizados pela SME, assim como os professores de 1ª a 4ª séries e ainda os alfabetizadores do BIA.

A diretora relata que o fato da SME tomar todos os procedimentos sem comunicar aos diretores, que foram surpreendidos com a data de aplicação da prova, provocou apenas uma reação isolada da sua unidade escolar e ressalta, ainda, que foi uma decisão dos professores e direção da escola, pois o curto prazo de tempo não oportunizou estabelecer esse debate com a comunidade escolar. Mas ela afirma que:

Se nós tivéssemos o tempo necessário para fazer um debate sobre os princípios e resultados desse tipo de avaliação com os pais, com certeza a SME não teria entrado na escola para aplicar a prova. Nós não deixaríamos que a prova acontecesse aqui. Além disso, poderíamos ter feito uma conversa com outras unidades escolares que tenho certeza, tem a mesma avaliação que a nossa escola. (Diretora 5)

Ao ser questionada sobre qual seria a posição da escola com relação à aplicação da “Prova Brasil” versão 2007, a diretora argumenta que “infelizmente a escola não tem como se negar a fazer uma prova que é encaminhada pelo MEC. Esse é um processo mais complicado”

É possível apreender, desse processo de resistência, que o fator tempo tornou-se isolado, foi suficiente para que o coletivo da escola se sentisse seguro em fazer a crítica e negar-se a fazer a “Prova Floripa”, um instrumento localizado, no entanto, não se manteve a mesma postura com relação à “Prova Brasil”. Por que a escola não teve o mesmo posicionamento com relação à avaliação nacional? A iniciativa política a ser contestada parece ser a mesma, os argumentos utilizados na carta distribuída para os outros diretores é cabível para as duas provas.

O que se evidencia ao analisar as políticas educacionais de vários países e do Brasil nas últimas décadas é que a avaliação dos sistemas é uma prescrição do Banco Mundial. E tem como eixo político o ideário neoliberal, que apontam novos modos de organização e oferta de serviços sociais e, conseqüentemente, educacionais [...] nesse contexto, a Prova Floripa pode desencadear o fortalecimento de mecanismos discriminatórios/classificatórios das escolas e a promoção do ranqueamento[...] além disso, a Prova Floripa elaborada por especialistas trabalha em cima de conteúdos e conceitos que podem induzir/conformar currículos a sua lógica [...] Esse processo não oferece elementos para a melhoria da instituição e do sistema, pois não identifica as causas das dificuldades. (Carta entregue ao Secretário Municipal de Educação, cf. anexo 6)

Fica posto o processo de resistência que essa unidade escolar estabeleceu com a SME com relação à concepção de avaliação e, conseqüentemente, de educação. Ao ser indagada quanto ao projeto de educação que a escola defende, a diretora afirmou que:

A nossa escola, trabalha para que nossos alunos tenham uma educação libertadora, emancipatória, para que eles consigam sair daqui e se posicionar criticamente no mundo lá fora. Sei que muitas vezes o que fazemos na escola não está de acordo com esse objetivo, mas essas são as contradições que temos que viver. Na nossa escola a concepção de avaliação é outra, por isso resolvemos não fazer essa “Prova Floripa”, pois ela nega toda nossa discussão e construção de um processo avaliativo. (Diretor 5).

Observou-se, ao longo deste capítulo, que existem na RME projetos diferenciados sobre avaliação, formação, educação e, conseqüentemente, de gestão. Os diretores representando suas escolas, o sindicato e a própria SME, disputam esses projetos em diversos espaços como, por exemplo, na defesa da eleição direta dos diretores, nos cursos de formação ou na aplicação de provas, do caráter da “Prova Floripa”.

Pode-se considerar que essa disputa, em muitas situações, torna-se explícita, mas, ao mesmo tempo e em vários momentos, dá-se de uma forma velada. Assim, os sujeitos que estão construindo a história da educação na RME de Florianópolis vão ao longo dos tempos disputando espaços e tentando, mesmo dentro da lógica do capitalismo, como alguns desses sujeitos indicaram, implementar as bases de um projeto de educação emancipatório para os filhos da classe trabalhadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das primeiras constatações deste estudo é de que as transformações ocorridas na gestão da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis, seja no órgão central ou no trabalho nas unidades escolares não podem ser analisadas como um processo isolado, como iniciativa de uma empresa de consultoria. Muito pelo contrário, as reformas só podem ser adequadamente compreendidas quando analisadas no conjunto das relações sociais e no processo de construção histórica, nos avanços, nos recuos na implantação de projetos de educação em disputa, posto que vinculados a projetos de sociedade.

A análise dos documentos dos OM, especialmente aqueles que se referem à gestão escolar como o PROMEDLAC, o CEPAL e o BM, permitiu identificar orientações comuns a todos, referentes à necessidade de uma transformação profunda na gestão dos sistemas educativos, bem como nas próprias unidades escolares, para atender, principalmente, às demandas econômicas dos países da região da América Latina e Caribe.

A ênfase dada pelos OM à gestão escolar está calcada no interesse de “fazer mais com menos”, sempre buscando aumentar a produtividade e reduzir gastos públicos com educação. Para os OM, entendidos como intelectual orgânico do capital, interessa disseminar essa concepção gerencialista para que a educação possa adequar-se ao ajuste estrutural imposto pelo avanço das políticas neoliberais na América Latina e Caribe. Uma das estratégias utilizadas pelos OM é a construção de consensos, para que a ideologia gerencial e esses princípios de gestão adentrem os corredores da escola de diversas maneiras, com ou sem a concordância dos diretores e professores.

O conceito de gestão e seus princípios gerenciais foram apresentados à Rede Municipal de Ensino de Florianópolis na gestão da Prefeita Ângela Amim (PP) pela NORTIA. A reforma administrativa apresentada como necessária à modernização da Secretaria Municipal de Educação da época que fez opção clara de adotar esse novo modelo de gerir a coisa pública, ou seja, introduzir o gerencialismo na educação pública municipal.

Vale destacar que as duas secretarias municipais em que a Nortia mais avançou com o processo de modernização administrativa foram justamente as duas áreas sociais destinatárias do maior montante de recursos públicos: educação e saúde. Pode-se inferir que, além da adesão dos secretários da época à frente dessas pastas, existiu também

interesse de que houvesse uma reestruturação administrativa visando à racionalização dos custos e também à construção de uma maior visibilidade da gestão municipal, e que poderia redundar em viabilidade eleitoral.

A Nortia trabalhou na Prefeitura Municipal de Florianópolis e na Secretaria Municipal de Educação durante aproximadamente sete anos. Durante todo esse período, participou da estrutura interna na PMF. Estava presente no Gabinete da Prefeita, assim como em vários setores da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, o que se percebe ao reconstituir a história da reforma administrativa é a invisibilidade da Nortia, particularmente para a maioria dos diretores das Unidades Escolares e para o Sintrasm, que teve forte atuação em quase todos os momentos de resistência significativos na RME como, por exemplo, a tentativa de acabar com o processo de eleição direta para diretores.

As entrevistas realizadas com os diretores e com representante do Sintrasm sobre qual avaliação faziam do trabalho da Nortia na Secretaria de Educação revelou que os entrevistados não lembravam que empresa era essa e qual trabalho havia desenvolvido na SME. No entanto, quando foram questionados sobre algumas ações decorrentes da reforma administrativa que aconteceram ou estão acontecendo na RME prontamente lembraram e emitiram comentários sobre o assunto, contudo, afirmam não saber, por exemplo, que havia sido a Nortia que elaborou e implementou a proposta de descentralização financeira na RME.

A Nortia, através da descentralização financeira, controle de estoque, enxugamento da estrutura organizacional da SME, introduziu no cotidiano escolar na Rede Municipal de Educação conceitos e princípios gerenciais calcados na eficiência, eficácia, prestação de contas, produto final, produtividade, agregar valor, entre outros. A incorporação desses conceitos no dia-a-dia dos trabalhadores da educação promove uma concepção de gestão educacional muito mais orientada para os resultados do que para os processos, articulada à idéia de que a escola eficaz deve saber gerenciar bem seus recursos financeiros e humanos para conseguir maior produtividade. Os diretores escolares começaram aos poucos a assimilar novas atribuições, naturalizá-las e atuar como gerentes escolares. Aos poucos, a preocupação com a qualificação do processo ensino-aprendizagem vai perdendo espaço para a preocupação central com os resultados que a escola apresenta, resultados pautados em indicadores como evasão, reprovação e também na comprovação de racionalização dos gastos e de eficiência na aplicação dos recursos que a escola recebe.

É interessante destacar que várias políticas e ações introduzidas a partir da reforma

administrativa implementada pela Prefeita Ângela Amim (PP) foram incorporadas e até ampliadas pela gestão do atual Prefeito Dário Berger (PMDB), apesar de os entrevistados desconhecerem e até negarem a relevância do trabalho desenvolvido pela Nortia na Secretaria Municipal de Educação.

A política de descentralização financeira foi introduzida na RME pela Nortia em 2003, o processo iniciou somente com as Escolas Básicas. No entanto, em 2004, mesmo tendo iniciado outra gestão municipal, a política de descentralização não só foi mantida como foi ampliada em 2004 para as Escolas Desdobradas e, no final de 2005, para as unidades de Educação Infantil, estendendo-se, assim, a descentralização financeira para toda a RME. A metodologia de distribuição dos recursos não foi alterada, apenas os valores foram reajustados.

Pode-se considerar que a continuidade da política de descentralização financeira na RME foi assimilada pela nova gestão por se tratar de um aspecto importante dentro de um projeto político hegemônico. Vale lembrar, também, que um dos condicionantes do Consenso de Washington era a reorientação dos gastos públicos, e a descentralização financeira nas áreas sociais é uma das estratégias para alcançar tal meta.

É possível considerar que a invisibilidade da Nortia deve-se à opção por mudar sua forma de atuação quando percebeu que existiria resistência para desenvolver seu trabalho, principalmente, no que diz respeito à área pedagógica. Um diretor citou a tentativa frustrada da Nortia em iniciar um contato com unidades escolares, que acabou sendo a única situação em que a Nortia tentou apresentar seu projeto aos representantes das escolas que estavam presentes. Depois de a reunião ter sido interrompida e finalizada após questionamento e repúdio de alguns professores, a Nortia passou a atuar e desenvolver seu projeto de reforma administrativa por meio da Secretaria Municipal de Educação, já que, de certa forma, as transformações ali implementadas acabariam atingindo as escolas.

O fato de a Nortia “abrir mão” de qualquer interferência junto ao setor pedagógico da SME foi justificado tanto pelo representante da Nortia quanto por uma das chefias da época, pelo fato de reconhecerem a excelente capacidade técnica e consistência que o trabalho pedagógico desenvolvido na RME possuía. Pode-se inferir que a Nortia precisou recuar com a reforma na área pedagógica por encontrar resistência por parte dos profissionais e também dentro do próprio colegiado da SME, onde chefias ligadas ao ensino fundamental disputaram a manutenção do projeto pedagógico da RME que, contraditoriamente, era um projeto de educação com perspectiva crítica que negava, na sua

essência, a introdução de princípios empresariais na educação, ou seja, a mercantilização da educação.

Pode-se considerar que, de certo modo, a estratégia utilizada pela Nortia foi bem sucedida, pois conseguiu implementar a reforma administrativa, inculciu novos valores, concepções, conceitos como eficiência, eficácia, prestação de contas, racionalização de gastos, custo-aluno, indicadores, resultados, todos calcados na experiência empresarial, e que até então não eram comuns no cotidiano do órgão central e nem das escolas da RME.

Grande parte do que se implantou durante a reforma administrativa desenvolvida pela Nortia afetou diretamente o trabalho do diretor das escolas. A nova concepção de gestão disseminada na RME a partir dessa reforma tem na figura do diretor o grande articulador, para quase todas as ações que visam à eficiência e à eficácia do processo educacional. Pode-se, então, considerar que a reforma administrativa inaugura um novo momento no que tange ao desempenho da função de diretor na RME.

Uma das primeiras ações da SME foi a tentativa de introduzir a terminologia de gestor na rede. Esse processo de substituição do nome de diretor para gestor não encontrou eco na RME e até hoje os responsáveis pelas unidades escolares continuam sendo chamados de diretores. A resistência à troca dessa denominação parece ser significativa nesse processo, no entanto, novas atribuições começaram a tomar conta do cotidiano desses profissionais que hoje estão com uma sobrecarga real, mas demonstram sentimento de que não podem reclamar, pois, se assim o fizessem, estariam assumindo publicamente que não são diretores incompetentes ou gestores eficientes. Percebe-se esse fato nas entrevistas em profundidade realizadas com os cinco diretores que estão no cargo há mais de seis anos. Somente no decorrer da entrevista se pode perceber que, em algumas situações, constatavam tal sobrecarga quase que inconscientemente. O acúmulo de tarefas existe, mas não pode ser assumido ou contestado devido aos valores inculcidos pela nova concepção de gestão.

Uma das estratégias da SME utilizadas a partir da reforma administrativa implementada pela Nortia para disseminar e consolidar esse novo olhar sobre a gestão é o curso de formação continuada oferecido aos diretores da RME. Esse processo de formação para os diretores começa a ganhar certa organicidade a partir do ano 2000 quando os candidatos são obrigados a frequentar um curso de formação como condição *sine qua non* para concorrer às eleições diretas para o cargo de diretor. A partir do ano 2000, essa formação foi dividida em dois momentos, um curso preparatório para os possíveis

candidatos à eleição e um curso de capacitação continuada para os diretores que estavam atuando no cargo.

Durante a observação participante realizada em 2007, foi possível perceber que o espaço de formação dos diretores, mesmo sem uma proposta definida, com objetivos claros e com temas pouco articulados, é utilizado pela SME também para construção de consensos. A idéia de que os diretores são privilegiados em ocupar o cargo, pois dentre os 2000 servidores da SME foram os eleitos pela comunidade escolar, é lembrada pelos técnicos da Secretaria, sempre que possível.

Apesar de a formação dos diretores ser considerada como um espaço para a disseminação da perspectiva gerencial e construção de consensos, verifica-se que, contraditoriamente, também é espaço de construção de dissensos e articulação de resistência. O processo de formação continuada oferecida pela SME é utilizado pelos diretores também como um espaço de auto-formação. A crítica e alguns debates que possibilitavam trazer à tona a essência (KOSIK, 1989) desse processo foram feitos por alguns diretores que conseguiram, em várias situações, criar o mal-estar da “dúvida” entre os participantes. Consideram-se esses debates um dos momentos mais ricos da formação dos diretores, apesar de não encontrarem eco nas chefias da SME que ignoravam e não se colocavam no debate.

Após a observação participante, conclui-se que existem três modalidades de formação para os diretores da RME: a primeira modalidade trata do programa formal desenvolvido pela CODEPE, como visto nos módulos; a segunda modalidade de formação são as reuniões administrativas e pedagógicas em que são debatidos assuntos referentes ao que cada departamento tem interesse em informar aos diretores; a terceira modalidade de formação detectada não está explícita ou formalizada. Percebe-se que existe um processo de “contra-formação” por dentro do processo de formação, que acontece, aparentemente, sem organização prévia, e é desencadeado pelos próprios sujeitos que recebem a formação mas também formam-se uns aos outros. Há que se ressaltar que 78% dos diretores realizaram pós-graduação, conforme indicou-se no capítulo quatro.

A concepção de gerenciar as escolas a partir de uma política de resultados é repassada aos diretores quase que como uma questão rotineira. Durante a formação que acontecia nas reuniões administrativas, a idéia de que o diretor é o responsável pelos resultados da sua escola foi lembrada sistematicamente. Uma frase marcante dita por uma das chefias reflete essa visão: “tudo nós (da SME) estamos recomendando, mas quem está

gerenciando são vocês”.

As políticas definidas em nível federal para a educação brasileira são repassadas para os diretores da Rede Municipal de Florianópolis como informes acompanhados de orientações sobre como devem ser cumpridas as metas e implementadas as ações oriundas dessas políticas.

A idéia de trabalhar a partir de resultados está incutida nas ações do PDE que estão chegando às escolas. Simultaneamente, o MEC utiliza-se de uma ampla campanha na mídia televisiva para disseminar para a população a idéia de que essa é uma das maneiras mais eficazes para se ter uma educação de qualidade. As ações do PDE trazem consigo vários elementos que atendem a muitas das orientações relacionadas à gestão analisada nos documentos dos OM como, por exemplo, a descentralização financeira, ênfase na participação da comunidade e nos resultados.

Em Florianópolis, a SME criou, em 2007, um instrumento muito semelhante à chamada “Prova Brasil”, uma das ações do PDE. Inicialmente, seria apenas mais um instrumento de avaliação para poder nortear as ações de formação do Departamento de Educação. No entanto, no decorrer do processo, esse instrumento acabou sendo denominado de “Prova Floripa”, mas ainda com o compromisso de não ser um instrumento que classificasse as escolas, apenas uma forma de a SME e de as escolas identificarem onde estão as debilidades na formação dos alunos. A proposta inicial apresentada pelo chefe de Departamento de Ensino Fundamental pode ser interessante, caso ela continue com esse caráter de diagnóstico e investigação. A insistente lembrança ao Chefe do Departamento de Ensino Fundamental, por parte dos diretores, do seu compromisso com a não divulgação do ranqueamento do resultado final das escolas foi um tema debatido nas últimas reuniões administrativas. Sobre a divulgação do ranqueamento, um diretor revela que:

Se nós diretores não exigirmos que esse compromisso seja cumprido, em pouco tempo nós teremos estampada nas páginas dos jornais da cidade, qual a melhor e a pior escola pública municipal (Diretor 1)

Vale saber se a mesma condição política que, no decorrer da caminhada e a contragosto do Chefe do Departamento de Ensino, intitulou o diagnóstico de “Prova Floripa” não será mais forte, em uma correlação de forças políticas internas que, como consequência, acabe divulgando e classificando os resultados dessas avaliações em um ranking de

melhores e piores escolas do município. Contudo, a recusa veemente de uma escola em aplicar a “Prova Floripa” foi um fato inesperado ocorrido em uma das maiores escolas do ensino fundamental da RME no decorrer da pesquisa.

A diretora da escola encaminhou ao Secretário Municipal de Educação e ao Chefe do Departamento de Ensino Fundamental uma carta elaborada pelo coletivo daquela unidade escolar apresentando argumentos para a não aplicação da prova. A justificativa não nega a necessidade de cada escola utilizar métodos de avaliação para nortear o seu trabalho, no entanto, o que se estava questionando era a forma como esse instrumento chegou até as escolas, pois não houve discussão sobre a elaboração de tal instrumento e, o mais importante, ignoravam-se as particularidades de cada unidade escolar.

Apesar de todos os argumentos apresentados pela escola, a SME não acatou essa decisão e levou técnicos da própria Secretaria para a aplicação da prova. A carta com a justificativa da escola foi distribuída a alguns diretores que se interessaram pelo posicionamento. Segundo o relato da diretora, se houvesse um pouco mais de tempo, a SME não entraria na escola, pois se conseguiria organizar um amplo processo de resistência nos mesmos moldes que a escola fez no processo de tentativa de acabar com a eleição direta para diretor.

O que se pode apreender desse processo é que, mesmo com todas as mudanças inseridas na RME durante e após a reforma administrativa, assim como com todo o processo de formação oferecido aos diretores, existe a possibilidade de se fazer um processo crítico de conscientização sobre o que realmente significa a visão gerencialista na educação. Esse fato acabou se propalando para outras unidades escolares por meio dos seus professores e mesmo dos próprios diretores que tomaram conhecimento e levaram a discussão para os seus espaços de trabalho.

A partir das evidências detectadas durante o processo de investigação dessa pesquisa, é possível afirmar que o trabalho do diretor das escolas municipais de ensino fundamental de Florianópolis sofreu profundas transformações nos últimos dez anos, acarretando uma sobrecarga nas atribuições administrativas, distanciando-o, contra a sua vontade, do fazer pedagógico.

A reforma administrativa trouxe consigo o ideário gerencialista que tomou conta do dia-a-dia desse trabalhador da educação, que deixa aos poucos de ser o diretor escolar e passa a assumir o papel de gerente de sua escola. E, como gerente, é cobrado pela produtividade educacional da sua unidade, assim como pelo resultado do trabalho de todos

os profissionais da educação que formam o coletivo escolar. Um aspecto relevante é a interpretação da questão financeira apresentada por um dos diretores entrevistados:

Fazendo uma comparação com essa lógica empresarial, onde o que vale é a nossa eficiência, sempre focando nos resultados, uma questão fica martelando na minha cabeça. Atualmente nós diretores da Rede trabalhamos como gestores, mas recebemos como diretores. Eu acho isso uma diferença absurda (Diretor 1)

A constatação desse diretor expressa o que outros demonstram, inconscientemente, ou seja, a impossibilidade de reclamar do acúmulo de funções e correr o risco de assim assumir a postura de um gestor ineficiente.

Apesar de todas essas transformações que estão sendo impostas aos diretores da RME, pôde-se constatar que existem focos de resistência à introdução da concepção gerencial na educação. Alguns aspectos podem explicar como esses espaços de crítica foram mantidos na RME, destaca-se, entre elas, o exercício do processo de eleição direta para diretores das unidades escolares desde 1986. São 22 anos de experiência nesse processo democrático nas escolas municipais, de criar formas para atuar e organizar os espaços deliberativos dentro da escola, no entanto, a RME, ao longo da sua história, constitui-se priorizando os processos e a construção de uma educação democrática e de qualidade socialmente referenciada. A vivência nesse espaço democrático propicia também a politização dos sujeitos que se constroem e constroem a história dessa Rede.

Considera-se que esse espaço de vivência democrática dentro das unidades escolares também contribui para que a disputa por concepções e projetos educacionais diferenciados possa vir à tona. Como detectado durante a pesquisa, essa disputa em muitas situações se torna explícita, em outros, se dá de uma forma velada.

Dessa forma, os diretores, como sujeitos históricos na construção da educação pública municipal, na medida do possível, estão ao longo dos tempos disputando espaços e tentando implementar as bases de um projeto de educação emancipatório para os filhos da classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS

- BALL, Stephen. **Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação.** in Currículo sem Fronteiras, v.1, n.2, pp.99-116, jul/dez 2001.
- BALL, Stephen. **Education reform.** A critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen. **Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar.** Edu.Sociedade., Campinas, vol.25, n.89, p. 1105-1126, Set/Dez, 2004
- BANCO MUNDIAL. **Educational Change in Latin American and the Caribbean.** 1999
- BENEVIDES, Maria Vitória. **Democracia e Cidadania.** In: Revista Pólis – Participação Popular nos governos locais. Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, n. 14, pp. 11-19, 1994.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 1998. 314 p.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial de 1995.** São Paulo: Bresser Pereira Website, [s.d]. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br/>>. Acesso 19 fev.2008
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os princípios da Administração Pública.** Comunicação à Quarta Reunião Anual do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), abril de 2005. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>> Acesso 8 de fev. 2008
- BRUNO, Lúcia. **Gestão da educação:** onde procurar o democrático? In: OLIVEIRA, Dalila A. (org.) Política e gestão da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.
- CABRAL FILHO, Pedro. **A Constituição da Escola Básica Municipal Beatriz de Souza Brito: 1935 - 1992.** 1998. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Departamento de Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- CABRAL FILHO, Pedro. **O Ensino Público Primário em Florianópolis da Constituição Federal de 1946 à Lei de Diretrizes e Bases de 1961:** o surgimento de uma rede municipal de educação. 2004. 356 f. Tese (Doutorado) - Curso de Educação, Departamento de Centro de Ciências da Educação, Faculdade de Educação da USP, São Paulo, 2004.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Concepções e Práticas dos Diretores das Escolas Públicas das Redes Estadual e Municipal da 9ª geect/Joaçaba** (relatório de pesquisa). Universidade do Oeste de Santa Catarina/UNOESC. Joaçaba, 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Gestão Democrática e Gestão Participativa: a resignificação da democracia escolar pelo discurso da gestão empresarial**. 6ª Reunião Regional da Anped Sul. Santa Maria (RS). 2006.

CAMPOS, Roselane Fátima. **Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO**. 28ª Reunião Anual da Anped. Caxambu (MG). 2005. Disponível em < <http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-708--Int.rtf>> Acesso em 22 fev. 2008.

CARMINATI, Marcia Bressan. **Democratizando a Gestão: os conselhos de escola e as eleições de diretores na Rede Municipal de Ensino de Florianópolis**. 2002. 197 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Departamento de Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CASSASSUS, Juan. **A Reforma Educacional na América Latina no Contexto da Globalização**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo: FCC. n. 114, de novembro de 2001.

CAULLIRAUX, Heitor e YUKI, Mauro. **Gestão Pública e Reforma Administrativa**. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004.

CEPAL/UNESCO. **Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe**. Santiago, Chile, 2005

CLARKE, John and NEWMAN, Janet. **The Managerial State London**: Sage Publications, 1997.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. 4. ed. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989. 134 p.

DALE, R. **Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”?** Educação, Sociedade & Cultura, Porto, n.16, 2001.

DOURADO, L. *et al.* **Gestão Escolar Democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de Gioânia**. Gioânia. Editora Alternativa, 2003

EBAPE/ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **O que é governo eletrônico**. Disponível em < www.ebape.fgv.br/egovernment/asp/dspoquee.asp> Acesso em 22 fev. 2008.

ELLER, Maria Stela Bardini. **As Eleições de Diretores nas Escolas da Rede Municipal de Ensino de Florianópolis: 1986 – 1996.** Florianópolis, 1999. Monografia (Especialização em Psicopedagogia) Universidade do Sul de Santa Catarina. UNISUL. 1999.

ESTÊVÃO, Carlos A. Vilar. **Gestão educacional e formação.** In: MACHADO, Lourdes Marcelino; FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Política e Gestão da Educação: Dois Olhares.** Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 83-106.

EXWORTHY, Mark e HALFORD, Susan. **Profissionais and the new managerialism in the public sector.** Buckingham: Open University Press, 1999.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial.** 3. ed. São Paulo: Cortez e Autores Associados, 1989. 199 p.

FOLHA ON LINE. **Entenda o que é Superávit Primário.** Dinheiro. 31/10/2005, Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u101892.shtml>> Acesso em: 22 fev. 2008.

FONSECA, Marília. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional.** In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. Cap. VI , p. 229-251.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas Gerenciadas: Planos de Desenvolvimento e Projetos Políticos-Pedagógicos em Debate.** Joãoânia: Editora da Ucg, 2004. 224 p.

FRIGOTTO, Gaudêncio e CIAVATTA. **Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado.** Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n.82, Abril. 2003. p. 97.

GENTILI, Pablo. (coord). **A educação nas Cúpulas das Américas: seu impacto na democratização dos sistemas educacionais.** Buenos Aires: Laboratório Latino Americano de Políticas Públicas, 2005

GENTILI, Pablo. **A Falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998. 141p.

GOMES, Candido Alberto Gomes (org). **Em aberto.** Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo. nº 75. ed. Brasília: Cibec/Inep, 2202. 195 p.

GRACINDO, Regina Vinhaes; KENSKI, Vani Moreira. **Gestão dos Sistemas Educacionais: a produção de pesquisas no Brasil.** In: O ESTADO da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997. Campinas: Autores Associados, 2001. Cap. 09, p. 201-226.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra S/a, 1989. 280 p.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Desafios teóricos-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola**. In: FRIGOTTO, G. **Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis, Vozes, 1998. p.55-75

KUENZER, Acácia Zeneida. **Exclusão Includente e Inclusão Excludente: A nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho**. In:

LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis. **Capitalismo, Trabalho e Educação**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. Cap. 01, p. 77-95

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**. O neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina – PR, Editora Planta, 2004.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A reforma da educação profissional no Brasil dos anos noventa**. 2002. 390 f. Tese (Doutorado) – Curso do Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

LOMBARDI, J.C. et al. (Orgs.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. Campinas: Autores Associados, 2002.

LUCK, Heloisa. **Perspectivas da Gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores**. In: EM aberto Brasília: Cibec/inep, 2000. p. 11-33.

MARI, Cezar Luiz de. **Sociedade do conhecimento e educação superior na década de 1990: Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Midas**. 2006. 265 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

MEKSENAS, Paulo. **Democracia, educação e processo eletivo**. Florianópolis: mimeo, 1994.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação?** Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sis temas=1>> Acesso em: 22 fev. 2008a

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Escola que melhorar IDEB ganhará mais recurso**. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sis temas=1>> Acesso em: 22 fev. 2008b

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Provinha Brasil avaliará leitura de crianças de seis a oito anos.** Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=593&Itemid=910&sis temas=1>> Acesso em: 22 fev. 2008c

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Plano Decenal de Educação - PDE.**
Disponível em: <www.mec.gov.br> Acesso em: 13 mar. 2008

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Plano Nacional de Educação – PNE.**
Disponível em: <www.mec.gov.br> Acesso em: 13 mar. 2008

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
Disponível em < www.tesouro.fazenda.gov.br> Acesso em 22 fev. 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Lei no 9.637. 1998.
Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/legislacao/leis/lei_9637_15_05_98.htm>
Acesso em: 22 fev. 2008

MONTEIRO, Jose Glauber Maciel; REMOR, Sonia C. Ribeiro; CALDEIRA, Rafael Wolowski. **Caso Educação.** In: GESTÃO Pública e Reforma Administrativa. Rio de Janeiro: Lucerna, 2004. Cap. 5, p. 239-276.

NEGRÃO, João José. **Consenso de Washington.** [S.L.]: CEFETSP, 1998. Disponível em:
< <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html> > . Acesso em: 22 fev. 2008.

OLIVEIRA, D.A e ROSAR, M.F.F.(orgs.) **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, Dalila A. (org.) **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A reestruturação do trabalho docente:** precarização e flexibilização. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 25, n.89, p.1127-1144, Set./Dez. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes. 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra (Org.). **Educação, gestão e organização escolar:** concepções e tendências atuais. In: ESCOLAS gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: Ed. da UCG, 2004. Cap. 01, p. 21-33.

PEREIRA, Maria de Fátima Rodrigues. CLASCO. [s.l:s.n], 2008. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_clasco.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS - PMF. **Lei Municipal 2.415 de julho de 1986**, estabelece eleições diretas para o provimento do cargo de diretor de Escola Básica Municipal de Florianópolis.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: < <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/indicadores.htm>> Acesso em fev. 2008a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: < <http://www.pmf.sc.gov.br/educa/indicadores.htm>> Acesso em fev. 2008b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Indicadores Educacionais**. Disponível em: < http://www.pmf.sc.gov.br/educa/adm_escolar_organograma.htm > Acesso em fev. 2008c.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Unidades Educativas**. Disponível em: < http://www.pmf.sc.gov.br/educa/adm_escolar.htm > Acesso em fev. 2008d.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – PMF. **Estatística de Pessoal**. Disponível em: < http://www.pmf.sc.gov.br/educa/adm_escolar/estatistica_pessoal_rme.pdf> Acesso em 22 fev. 2008e.

PRELAC. **Proyecto Regional de Educacion Para América Latina y el Caribe**. La Habana, Cuba, 2002.

PROMEDLAC. **Declaração de Quito**. IV Reunião Governamental dos Ministros de Educação dos países da América Latina e Caribe. Quito, 1991

RODRIGUES, Zita Ana Lago. **Diretor de Escola: gestor ou administrador: 2000**. 17 f. Notas de Curso de Formação. Fotocópia

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Autores Associados, 1995. 209 p.

SANTA CATARINA. – Lei Complementar n.º 170 de 07 de agosto de 1998, dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes. **Trabalho e Educação no “novo ensino médio”**: instrumentalização da estética da sensibilidade, da política da igualdade e da ética da identidade na lógica do capital. 26ª Reunião Anual da Anped. Poços de Caldas (MG). 2003. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/aparecidafatimasantos.rtf>> Acesso em 22 fev. 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação: Por Uma Outra Política Educacional**. 3.ed. Campinas: Autores Associados, 2000. 164 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Instrução Normativa nº 03/94**, estabelece regras internas para o provimento do cargo de diretor de escola Básica Municipal de Florianópolis.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Subsídios para a Reorganização Didática no Ensino Fundamental** – Florianópolis. 2000.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório do Plano de Implantação** (Produto IV). Florianópolis: FEESC/SME, maio, 2003a

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório da Nova Estrutura Organizacional** (Produto III). Florianópolis: FEESC/SME, setembro, 2003b

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório dos Processos Atuais** (Produto I). Florianópolis: FEESC/SME, novembro, 2003c

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório de Gestão por Indicadores** (Produto VII). Florianópolis: FEESC/SME, dezembro, 2003d

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório de Capacitação** (Produto VIII). Florianópolis: FEESC/SME, fevereiro, 2004a

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório de Sistemas de Informação** (Produto IX). Florianópolis: FEESC/SME, fevereiro, 2004b

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Manual de Gestão da SME** (Produto X). Florianópolis: FEESC/SME, março, 2004c

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Plano de Aplicação de Melhorias de Processos** (Produto V). Florianópolis: FEESC/SME, março, 2004d

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório de Novos Processos** (Produto VI). Florianópolis: FEESC/SME, abril, 2004e

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Reforma Administrativa da Prefeitura de Florianópolis. Relatório da Estrutura Organizacional Atual** (Produto II). Florianópolis: FEESC/SME, setembro, 2004f

SHIROMA, E. O. **Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional.** Anais do VI Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Santa Maria: Editora da UFSM, 2006. v. 1. p. 1-12.

SHIROMA, E.O.; CAMPOS, R.F. La resignificación de la democracia escolar mediante el discurso gerencial: liderazgo, gestión democrática y gestión participativa. In: Myriam Feldfeber; Dalila Oliveira. (Org.). **Políticas educativas y trabajo docente: Nuevas regulaciones, Nuevos sujetos?**. 1. ed. Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas, 2006

SHIROMA, E. O. CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos.** Perspectiva - Revista do Centro de Ciências da Educação da UFSC, Florianópolis, v. 23, p. 427-446, 2005.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda; MARCONDES, Maria Célia. **Política Educacional.** 2. ed. Rio de Janeiro: Dp&a, 2002. 140 p.

SILVA JUNIOR, Celestino Alves da. **O espaço da administração no tempo da gestão.** In: **Política e gestão da educação: dois olhares.** Rio de Janeiro: Dp&a, 2002. Cap. 09, p. 198-211.

SILVA, Pedro Luiz Barroso, **Reforma do estado e Política Social no Brasil – êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental.** Caderno de Pesquisa no 31. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP, 1998. Campinas

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira & SILVA, Eurides Brito. **Como entender e aplicar a Nova LDB (Lei nº 9394/96).** São Paulo. Editora Pioneira, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. **(Des)ajuste global e modernização conservadora.** São Paulo: Paz e Terra, 1993. 193p.

WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Org.). **O estado da arte em políticas e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997.** Campinas: Autores Associados, 2001. 272 p.

ANEXOS

Anexo 1 – Roteiro das entrevistas

Anexo 2 – Formulário de Prestação de Contas SME/2007

Anexo 3 – Questionário entregue aos diretores da RME

Anexo 4 – Transparência do Curso Diretor de Escola: Gestor ou Administrador

Anexo 5 – Portaria no 067/06

Anexo 6 – Carta da Escola Básica Municipal Gentil Mathias - Ingleses