

CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE DA GESTÃO DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO

PAES DE CARVALHO, Cynthia. – PUC-Rio – cynthiapcarvalho@uol.com.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Os impactos gerados pelos processos de descentralização das responsabilidades dos sistemas educacionais sobre a organização das secretarias de educação e das escolas públicas demandam esforços crescentes de formação de quadros com novas competências de gestão frente às mudanças instauradas na cultura institucional dos órgãos gestores da educação básica. Apontam, portanto, para a necessidade de se contar com modelos e instrumentos que permitam diagnosticar e aprimorar a capacidade dos dirigentes e técnicos destas instituições para produzir uma nova cultura de gestão educacional e as competências a ela correlatas. Esse quadro coloca desafios importantes para a pesquisa acadêmica no sentido de atualizar e desenvolver as ferramentas teórico-metodológicas no campo da gestão educacional. O presente trabalho busca contribuir para o desenvolvimento desta perspectiva.

A Constituição Federal de 1988 e a nova LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no. 9.694 de 1996) alteraram profundamente as relações federativas do país, redistribuindo responsabilidades e recursos do plano federal para os estados e municípios, alcançando significativo impacto político-administrativo (Arretche, 1999: 111). Na nova distribuição de competências os municípios ficaram responsáveis, prioritariamente, pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil e os estados pela operacionalização do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Em conjunto, estas medidas consolidaram, com a contribuição da Emenda Constitucional Nº 14/96 e do FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, a tendência à descentralização administrativa, financeira e pedagógica que vem se desenhando no país desde 1980, com forte viés municipalista.

Os dados do INEP referentes às matrículas no Ensino Fundamental em 1991 e em 2003 expressam estas mudanças nos planos legal e fiscal com o crescimento significativo das redes públicas estaduais e municipais:

TABELA 3 - INCREMENTO DAS MATRÍCULAS NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL POR REGIÃO - 1991/2003

Brasil e Grandes Regiões	Rede Estadual	Rede Municipal
Brasil	40,7%	64,5%
Região Norte	75,7%	72,4%
Região Nordeste	69,6%	62,2%
Região Sudeste	20,4%	71,3%
Região Sul	47,3%	47,5%
Centro Oeste	44,2%	62,9%

Fonte: MEC / INEP

No caso das redes estaduais, o crescimento mais expressivo foi nas regiões Norte e Nordeste, superando em cerca de 30% a taxa nacional. Já nas redes municipais, exceto na Região Sul, as matrículas cresceram de forma menos heterogênea segundo a região.

A implementação de políticas públicas em conformidade com os novos princípios legais e com as novas instâncias de atuação educacional tem representado, por um lado, uma oportunidade ímpar de agregar capacidades e somar esforços, num setor tão crucial quanto a educação e, por outro, um imenso desafio para as secretarias de educação, que convivem num contexto de intensa municipalização e expansão das taxas de escolarização no Ensino Fundamental e, mais recentemente, no Ensino Médio.

A ampliação da cobertura da escolarização básica e da dimensão das redes de ensino estaduais e municipais se, de um lado, trouxe como consequência positiva o aumento expressivo da taxa de atendimento do sistema educacional, de outro explicitou ainda mais os desafios da qualidade do desempenho do sistema público, como mostram os dados das sucessivas avaliações da educação básica desenvolvidas no país desde 1995. Tais desafios têm se mostrado ainda mais agudos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Planejamento estratégico como ferramenta estruturante da gestão educacional

Dentre as ações desenvolvidas no âmbito do Ministério da Educação buscando promover a melhoria do desempenho do ensino público, destaca-se o programa FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola¹, que desde 1998 atua em

¹ O Programa FUNDESCOLA, sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), resultou de um acordo de empréstimo firmado pelo Governo Federal com o Banco Mundial (BIRD) em 1997. O programa é executado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB - MEC) em parceria com secretarias estaduais e municipais de educação das zonas de

parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação nos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No que toca especificamente ao trabalho das secretarias de educação, a perspectiva de intervenção do FUNDESCOLA foi construída a partir da hipótese de que a ineficiência da educação básica brasileira constitui-se também como uma questão de gestão, evidenciada, sobretudo, pela falta de planejamento estratégico e coordenação dos sistemas educacionais nos diferentes níveis.

Esta perspectiva valoriza, de um lado, a escola e sua responsabilidade frente aos desafios da qualidade do ensino, com ênfase na superação do fracasso escolar, e, de outro, a necessidade de investimento na capacidade gerencial dos agentes educacionais, fortalecendo a governabilidade, estrategicamente coordenada, do sistema. Propõe-se a ruptura com a cultura burocratizada, dominante na administração pública brasileira, em direção à construção das competências necessárias para uma gestão estratégica e comprometida com resultados. Nesse horizonte de compreensão da problemática educacional, foi realizado em 1997 um diagnóstico sobre os fatores determinantes do fracasso escolar no Nordeste, cujas principais conclusões foram: *(i) os sistemas de ensino não estavam direcionados para a eficácia da escola; (ii) faltava foco da escola na aprendizagem do aluno; (iii) havia um distanciamento entre a escola e a comunidade e; (iv) as políticas para o magistério eram pouco consistentes*².

Ratificada a percepção da gestão da escola e do sistema de ensino como fatores de forte impacto no fracasso escolar, apresentou-se a necessidade da implantação de um gerenciamento estratégico dos sistemas que garantisse o foco na escola - inclusive fortalecendo-a do ponto de vista institucional - e na qualidade da educação efetivamente oferecida. Considerava-se que a gestão educacional estava marcada pela burocratização, era refratária a mudanças e compunha um sistema de baixa responsabilidade (entre os diferentes atores envolvidos), que funcionava sem uma visão estratégica, desenvolvendo ações quase sempre pontuais, desarticuladas e inconsistentes.

atendimento prioritário formadas por microrregiões com municípios mais populosos definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atendendo a 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (<http://www.fnde.gov.br/fundescola/> - acesso em 15/03/2006).

² BANCO MUNDIAL/UNICEF. Chamada à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste/Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais. 2ª edição. Brasília: Projeto Nordeste, 1997.

Assumindo esta perspectiva, foi desenhado em 2001 o PES - Planejamento Estratégico da Secretaria³ - produto do programa FUNDESCOLA voltado para o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos dirigentes educacionais na gestão das redes escolares, com vistas ao desenvolvimento de uma eficiência sustentada do sistema educacional, através da implementação de uma metodologia de planejamento estratégico em secretarias de educação.

Pode-se dizer que a partir daquele momento o FUNDESCOLA, enquanto expressão da política pública federal na área da educação, elegeu a promoção do planejamento estratégico em todos os níveis (escolas, secretarias municipais e estaduais) como pilar *estruturante* do Programa e principal matriz a partir da qual as demais ações programáticas ganhariam sentido e consequência estratégica.

Até 2003 o Programa FUNDESCOLA fomentou o desenvolvimento do planejamento estratégico num universo de 354 secretarias de educação (12 estaduais e 342 municipais), distribuídas nas três regiões (103 delas na região Norte, 61 na região Centro Oeste e 190 na Nordeste).

Uma chave de leitura da gestão das secretarias de educação

Apresentamos nesta seção uma perspectiva de análise da gestão das secretarias de educação, com o objetivo de contribuir para a compreensão do possível impacto de ações ou projetos de intervenção no funcionamento das secretarias de educação. Mais especificamente, esta proposta de análise foi desenhada a partir da metodologia de planejamento estratégico proposta pelo FUNDESCOLA através do PES.

As categorias de análise foram desenvolvidas no marco da elaboração de uma metodologia de avaliação da implementação do PES, com a tradução de sua perspectiva em dimensões e indicadores que nortearam a elaboração dos instrumentos de coleta de dados para orientar a pesquisa em secretarias de educação que adotaram o planejamento estratégico do FUNDESCOLA. O objetivo foi a identificação e análise de possíveis

³ O PES - Planejamento Estratégico da Secretaria - pretende ser um “*processo gerencial desenvolvido pelas Secretarias de Educação e coordenado pelas lideranças (Secretários de Educação e técnicos envolvidos), para o alcance de uma situação desejada, da maneira mais eficiente e eficaz, com a melhor alocação de esforços e recursos*” (Documento de Referência para a Avaliação do Planejamento Estratégico - PES do Programa FUNDESCOLA).

mudanças no funcionamento das secretarias com potenciais reflexos gerenciais e educacionais na gestão da rede pública e na melhoria dos indicadores educacionais.

Nesse horizonte, são propostas três categorias-chave para a compreensão do impacto e das possibilidades de uma implementação sustentável de mudanças gerenciais e educacionais nos órgãos responsáveis pela gestão educacional que adotaram o planejamento estratégico nos moldes do FUNDESCOLA, a saber: cultura organizacional, focalização da gestão e desenvolvimento institucional:

- **Cultura Organizacional** - estrutura organizacional da secretaria e sua dinâmica de funcionamento, quadros técnicos existentes, estilos de gestão e liderança, processos decisórios, grau de autonomia e responsabilização dos diferentes atores, articulação entre atores e diferentes instâncias de decisão e execução.
- **Focalização da Gestão** - acuidade e consistência no diagnóstico dos problemas da secretaria, coerência entre as estratégias e metas estabelecidas a partir do planejamento estratégico, grau de articulação das ações definidas, práticas de monitoramento e avaliação.
- **Desenvolvimento Institucional** - valorização da dimensão técnica do trabalho da secretaria, grau de fortalecimento institucional interno e externo, relação com a rede pública e com as escolas, capacitação dos diferentes agentes e graus de internalização do planejamento, modalidades de apropriação da metodologia de planejamento e sustentabilidade das mudanças ocorridas a partir da implementação do planejamento estratégico.

Toma-se como hipótese que nenhum fator isolado pode explicar de forma satisfatória mudanças na gestão das secretarias de educação, considerando-se mais plausível que se trate de uma relação de fatores que operam de forma eficaz quando estão presentes conjuntamente e se encontram alinhados dentro do sistema educacional local, desde o nível do(a) secretário(a) de educação até as escolas. Nesse sentido, as três categorias foram desenvolvidas de forma estreitamente associada, não se prevendo sua hierarquização.

O quadro de referência conceitual proposto foi construído considerando a secretaria de educação enquanto coletivo e unidade de análise da gestão educacional. Supõe-se que a análise deve focalizar o modo como a secretaria se organiza e administra o conjunto de

ações, como estas se relacionam entre si e como as equipes técnicas se organizam para promover e possibilitar a execução da intencionalidade administrativa.

Na construção das referências do quadro conceitual, foram especialmente relevantes os estudos sobre gestão educacional e escolar⁴. Cabe assinalar, entretanto, que estudos desse tipo, principalmente os relacionados com a gestão educacional, constituem uma área de desenvolvimento recente no Brasil, com baixo nível de especificidade e estruturação. Caracterizada por buscar aplicar os princípios gerais da administração à educação, a gestão educacional é uma área de conhecimento condicionada pelo desenvolvimento das teorias gerais destes dois campos (Ball, 1989; Casassus, 1999).

Apesar dessas limitações, a literatura mais recente sobre o tema sublinha a importância de uma boa gestão para a qualidade da educação. Sustenta-se que a gestão incide sobre o clima organizacional, sobre as formas de liderança e de condução institucional e sobre o aproveitamento dos recursos humanos e do tempo. A gestão intervém, ainda, no planejamento das tarefas, na distribuição do trabalho e na sua produtividade, na eficiência da administração e no rendimento dos recursos materiais (Undurraga e Araya, 2000; Casassus, 1999). Através de cada uma destas dimensões, a qualidade dos processos gerenciais interfere nas políticas educacionais das secretarias de educação, na administração das redes de ensino e das escolas.

A literatura sobre gestão educacional se organiza, basicamente, em torno de duas concepções que variam e se combinam de acordo com os paradigmas que orientam a focalização do objeto e dos processos estudados. Estas concepções enfatizam ora a relação da gestão com os componentes de uma organização, em termos de arranjos institucionais e articulação de recursos e objetivos, ora os processos e as interações entre as pessoas. A segunda visão, em particular, considera a gestão como um processo de aprendizagem através do qual se constrói a adequação da relação entre estrutura, estratégia, sistemas, estilos, capacidades, pessoas e objetivos, relacionados ao contexto externo e interno da organização (Greenfield, 1986; Hoyle, 1986; Ball, 1989; Santos Guerra, 1997, Bacharach e Mundell, 1993; Bardisa Ruiz, 1997).

⁴ No caso da gestão das secretarias de educação, adota-se a expressão gestão educacional, enquanto se reserva o término gestão escolar para falar da administração das escolas.

Cultura Organizacional

Contexto externo

A gestão das secretarias de educação depende, em boa parte, da sua política educacional e das transformações nas condições gerenciais e educacionais que se esforça em introduzir. Entretanto, na medida em que a secretaria de educação é parte do contexto local, regional e nacional, sua atuação é constantemente influenciada por situações de mudança, positivas ou negativas, desses contextos (Hoyle, 1986; Blase, 1991; Casassus, 1999).

No Brasil, em particular, a dimensão contextual é muito relevante devido às marcantes diferenças regionais e às características, historicamente construídas desde o período colonial, de uma cultura política marcada pelo clientelismo e pela falta de tradição profissional na gestão pública. Desta forma, a análise da gestão educacional da secretaria não pode prescindir da caracterização do contexto local, o qual apresenta tanto oportunidades como obstáculos para a efetividade da gestão.

Na dimensão relativa ao contexto externo, a caracterização da secretaria é feita a partir de variáveis de origem ou iniciais, que identificam o município ou o estado, tomando em conta indicadores sócio-demográficos e educacionais e informações sobre a cultura política e relações de poder local, que variam ao longo do tempo⁵. As variáveis relativas ao contexto sócio-político buscam também captar as condições político-administrativas da gestão educacional. É importante levar em conta que, via de regra, a modificação destas variáveis só é possível no longo prazo e depende de macro políticas que promovam o crescimento econômico, aumentem a participação da sociedade na política local e alterem a distribuição da riqueza social. Embora o efeito isolado da gestão educacional sobre este quadro seja marginal no curto prazo, ele pode ser significativo em médio e longo prazo se for capaz de contribuir para a melhoria dos indicadores educacionais locais, o que sugere a necessidade de acompanhamentos longitudinais.

O contexto educacional, por sua vez, envolve indicadores educacionais relacionados com Ensino Fundamental (aprovação, reprovação, abandono ou evasão, defasagem idade-série) e medidas relativas ao tamanho e à complexidade da rede escolar administrada pela secretaria, bem como às modalidades de ensino oferecidas. Essas

⁵ Em razão desta compreensão, sempre que possível, a caracterização é enriquecida com dados dos estudos qualitativos sobre a localidade e suas instituições públicas.

informações também auxiliam no dimensionamento das responsabilidades político-administrativas da secretaria.

Contexto interno

Nesta dimensão, a gestão educacional diz respeito ao alcance da intencionalidade gerencial e educacional no contexto interno. É nele que se expressa a cultura organizacional da secretaria, cujos componentes permeiam sua estrutura e dinâmica de funcionamento.

No plano da estrutura, a presente proposta de análise implica captar o perfil profissional (nível de formação, tipo de vínculo, forma acesso ao cargo ou de contratação) e a situação funcional dos quadros técnicos e do(a) secretário(a) de educação.

A investigação da dinâmica da secretaria de educação inclui itens valorizados pela literatura sobre gestão, que estão relacionados às formas de distribuição do poder e à estrutura e papéis de autoridade e liderança (Ball, 1998; Casassus, 1999). Cabe observar aqui a relevância da liderança, sobretudo do ponto de vista de sua condição para aliar capacidade de direção e conhecimento técnico - valorizando o diagnóstico fundamentado em dados objetivos sobre os problemas a serem enfrentados na gestão educacional - em condições de potencializar o reconhecimento das equipes técnicas e legitimar a perspectiva estratégia do trabalho. Via de regra, são os secretários que desempenham este papel, especialmente ao se fazerem presentes no cotidiano das equipes técnicas e acompanharem o trabalho de planejamento, execução e avaliação das diferentes instâncias do sistema.

A comunicação entre os técnicos e equipes de diferentes setores, assim como a existência de processos de retro-alimentação e de responsabilização dos atores são também aspectos investigados. A variação no grau de reconhecimento da legitimidade da liderança pode afetar a intensidade da adesão e da co-responsabilização dos demais agentes da secretaria. Supõe-se, nesse caso, que a disseminação de uma “cultura de responsabilização” se insere na dinâmica relativa aos processos decisórios. Por outro lado, a amplitude da participação e as regras (geralmente definidas pela liderança) que regem os processos decisórios em cada contexto possivelmente determinam em larga medida as possibilidades de responsabilização dos agentes. Mais uma vez, parece ser

inequívoco a relevância da liderança e de seu poder (e vontade política) para promover a participação e a co-responsabilização das equipes.

Além do controle das atividades, pretende-se identificar as formas de participação individual e coletiva nos processos decisórios e de colaboração entre os atores, a articulação deles entre si e com as diferentes instâncias de decisão e execução. Nesse sentido, procura-se encontrar um conjunto de elementos que identifiquem possíveis variações no que se poderiam denominar *estilos de gestão* da secretaria, numa composição entre características de suas principais lideranças e das práticas consolidadas que compõem seu clima organizacional (Casassus, 1999).

Focalização da Gestão

A focalização da gestão envolve a acuidade e consistência no diagnóstico dos problemas da secretaria, tanto os de natureza gerencial - mais relacionados ao contexto interno, quanto os educacionais - mais diretamente relacionados ao contexto externo. Inclui, ainda, a análise da coerência entre as estratégias e metas estabelecidas a partir do planejamento estratégico desenvolvido na secretaria, bem como do grau de articulação entre as ações definidas e destas com práticas de monitoramento e avaliação, assim como a produção e uso de informações que permitam à secretaria orientar suas decisões, possibilitando saber se as metas traçadas estão sendo cumpridas (Castro e Menezes, 2000).

A ênfase maior ou menor no processo de planejamento no diagnóstico da situação da rede escolar e da própria secretaria de educação com base em indicadores e informações consistentes tenderia a instaurar um movimento de busca e valorização da informação. A sensibilização dos técnicos e gestores das secretarias para a importância do registro, organização e uso das informações educacionais pode contribuir para desencadear inclusive processos de capacitação que, por sua vez, alcançam maior ou menor efetividade, conforme a profundidade e extensão da participação dos diferentes agentes no processo de planejamento.

A focalização relaciona-se, ainda, com o conhecimento gerado pela secretaria sobre si mesma e sobre seus processos, enquanto condição para impulsionar iniciativas que contribuam para superar os problemas e as fraquezas identificadas. O processo de planejamento tenderia a organizar a agenda política das secretarias com base em um

diagnóstico consistente sobre os resultados educacionais de sua rede ou de seu funcionamento como estrutura administrativa.

Em cada secretaria de educação os problemas educacionais diagnosticados e a forma institucional de equacioná-los tendem a receber diferentes ênfases. A tradução do mesmo foco geral da política educacional em metas, estratégias e articulação de ações ou projetos pode ser muito diversificada, quer no plano do discurso, quer no das práticas institucionais e pedagógicas efetivamente desenvolvidas.

No que tange às estratégias ou políticas desenhadas para o enfrentamento dos problemas (programas de correção de fluxo e de alfabetização, de formação de professores, especialmente de alfabetizadores, de reintegração de alunos evadidos, etc.) tão relevante quanto à qualidade dos diagnósticos dos problemas é a consistência destes com as estratégias implementadas para superá-los e para melhorar os indicadores educacionais.

Embora se possa afirmar que o reconhecimento da importância do monitoramento e da avaliação integre o discurso de qualquer proposta de planejamento estratégico, a assimilação deste discurso em iniciativas e/ou práticas consolidadas nesta direção pode variar consideravelmente. Cabe, portanto, a investigação cuidadosa em cada caso, sobretudo tendo em vista seu uso efetivo como base para a implementação das políticas e para a revisão periódica do planejamento das atividades.

Desenvolvimento Institucional

O desenvolvimento institucional valoriza a dimensão técnica do trabalho da secretaria e focaliza seu fortalecimento institucional, tanto do ponto de vista interno como externo. No plano externo, a perspectiva é reunir elementos sobre as relações da secretaria com as diferentes instâncias educacionais (particularmente relevantes nas secretarias estaduais), seja com outras secretarias de educação, seja com a rede pública ou com as escolas (Ball, 1998).

Do ponto de vista interno, por um lado, trata-se de identificar a existência de uma política de desenvolvimento profissional dos diferentes atores promovida e realizada pela secretaria. Deve-se registrar, nesse caso, a existência de iniciativas sistemáticas de formação, a criação de esquemas de apoio a funcionários da secretaria e às escolas, seja as que se pautam em demandas específicas ou as que são definidas de maneira centralizada como atividade estratégica e coletiva baseada na disponibilidade da oferta.

Via de regra, processos de planejamento estratégico tendem a contribuir para a formação dos quadros técnicos locais. O condicionamento do planejamento estratégico ao diagnóstico fundamentado em dados sobre a situação educacional tende a favorecer uma nova “visibilidade” dos problemas, na medida em que os quantificava e possibilitava a análise de sua evolução ao longo do tempo. Nesse sentido, tais processos podem constituir-se em instrumentos privilegiados de desenvolvimento institucional através da disseminação de uma cultura de valorização da informação educacional e de seu uso no planejamento das políticas públicas da área.

Por outro lado, cabe verificar o grau de internalização da perspectiva gerencial do planejamento estratégico expressa nas práticas ou rotinas da secretaria, bem como os graus de sua apropriação pelos diferentes agentes institucionais. Nesse último aspecto, a proposta seria investigar a sustentabilidade do processo de elaboração e implementação do planejamento como função do grau de adesão da secretaria a uma “*cultura de planejamento estratégico*”, enquanto prática internalizada e exercida de forma sistemática e autônoma.

Supõe-se que tais práticas favoreçam a valorização de uma atuação técnica consistente, capaz de garantir a operacionalização do planejamento no longo prazo, rompendo inclusive com eventuais condições externas adversas, particularmente em situações de descontinuidade político-administrativa, que não poucas vezes interrompem processos ou mudanças gerenciais relevantes no que tange à gestão educacional voltada para a melhoria da qualidade do ensino.

Além disso, esta dimensão inclui medidas sobre a capacidade institucional da secretaria para desenvolver ações estruturantes, relacionadas ao acesso das escolas a programas federais com a mediação da secretaria, à existência de mecanismos de sistematização das informações sobre as unidades da rede e de apoio às atividades escolares. É possível identificar, ainda, a efetividade e a sustentabilidade do planejamento estratégico, a partir dos efeitos estruturantes por ele propiciados junto às equipes técnicas da secretaria, em termos de formação profissional e rotinas de trabalho.

Mais especificamente, neste âmbito, importa captar no plano interno, se a tomada de decisões se dá de forma consistente e fundamentada, se há acesso à informação e à comunicação e se são utilizados indicadores educacionais no processo. No plano externo, trata-se de verificar se há reconhecimento do trabalho da secretaria, e de sua equipe técnica, pela comunidade e pelas autoridades superiores (Ball, 1998).

Os recursos pré-existentes em cada secretaria, em termos de quadros técnicos e infraestrutura, são muito variados e tendem a impor limites à efetividade do processo de implementação do planejamento estratégico. Um aspecto importante para o desenvolvimento e fortalecimento institucional das secretarias seria a valorização das competências individuais e de sua complementaridade para o alcance dos resultados desejados ou previstos. Esta dimensão tende a promover uma considerável coesão do grupo gestor. Na mesma direção, processos de seleção e alocação dos profissionais, quando realizados com base em regras claras e transparentes, reconhecidas por todos os atores institucionais, tendem a reforçar a responsabilização dos agentes e seu compromisso institucional.

Experiências de gestão educacional mostram que pela mediação destas dimensões, são criados círculos virtuosos de motivação e valorização, que consolidam o compromisso da equipe técnica da secretaria e que podem disseminar-se progressivamente nas diferentes instâncias do sistema.

As estratégias ou políticas implementadas com vistas ao aperfeiçoamento técnico das diferentes equipes (gestores do nível central, de instâncias intermediárias, das escolas e professores) através de processos coordenados de capacitação, incluindo a viabilização ou o fomento à busca de oportunidades de formação complementar dos profissionais pode se constituir num outro elemento favorável a motivação e ao engajamento técnico-político na melhoria progressiva dos resultados do trabalho.

Considerações Finais

Finalmente, é importante assinalar que não existem estilos de gestão educacional universalmente efetivos, mas que a efetividade tende a ser, em boa medida, condicionada pelo contexto em que se inserem a secretaria e as escolas, bem como pelas características das lideranças locais, incluindo sua formação e a delimitação técnico-política de seu âmbito de atuação.

A perspectiva apresentada de compreensão dos desafios da gestão educacional tem repercussões na formação dos dirigentes municipais e estaduais de educação, no sentido da importância do acesso a subsídios que lhes permitam entender os contextos em que operam e identificar práticas de gestão apropriadas à sua realidade. Outro aspecto a realçar é a valorização da dimensão técnica da responsabilidade política do gestor

educacional, à qual se acopla a importância da divulgação e análise contextualizada das boas práticas, identificando seus condicionantes específicos e as lições generalizáveis.

Considerando a alarmante e persistente atualidade dos desafios educacionais do país e suas necessárias implicações também no campo da gestão educacional, acredita-se que a perspectiva para a análise da gestão das secretarias de educação ora apresentada possa contribuir de maneira inovadora e produtiva para o desenvolvimento da reflexão e da pesquisa nessa área no Brasil.

Referências Bibliográficas

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, ANPOCS, p. 111-141, junho de 1999.

BALL, S. *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Madrid: PAIDÓS/MEC, 1989.

BANCO MUNDIAL/UNICEF. *Chamada à Ação: combatendo o fracasso escolar no Nordeste/Programa de Pesquisa e Operacionalização de Políticas Educacionais*. 2ª edição. Brasília: Projeto Nordeste, 1997.

BARDISA RUIZ, T. Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. Organización de los Estados Iberoamericanos: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 15, p. 13-52, 1997.

BELLONI, I. MAGALHÃES, H.; COSTA DE SOUZA, L. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2001.

BLASE, J. (ed). *The politics of life in schools. Power, conflict, and cooperation*. Newbury Park, CA: Sage, 1991.

CASASSUS, J. Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos. In: *EN la gestión en busca del sujeto*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 1999.

CASTRO, J. A. e MENEZES, R. M. A gestão das políticas federais para o ensino fundamental nos anos 90. Brasília: *Em Aberto*, Vol. 19, N° 75, p. 78-97, 2000.

FONSECA, M. O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. *Cadernos CEDES*, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, dezembro 2003.

- GREENFIELD, T. B. Theory about organization: a new perspective and its implications for schools. In: BUSH, T. et al. *Approaches to school management*, London: Harper & Row, 1986.
- HOYLE, E. *The politics of school management*. London: Hodder and Stoughton, 1986.
- IBGE. Censo Demográfico 2000.
- MATUS, C. *Política, planificación y gobierno*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1987.
- MEC/FUNDESCOLA. *Planejamento estratégico - Guia de consulta*. Coordenação de desenvolvimento Institucional (CDI) / Gerência de Planejamento Estratégico (GPES). Brasília: FUNDESCOLA/MEC, Janeiro 2003 (mimeo).
- MEC/INEP. *Resultados SAEB 2003 - Séries Históricas*. Brasília : /MECINEP, 2004.
- _____. *Relatório Nacional SAEB 2001*. Brasília : /MECINEP, 2002.
- PLANK, D., AMARAL SOBRINHO, J., XAVIER, A. C. Os padrões de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia e alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. (orgs). *Qualidade, eficiência e equidade da educação básica*. Brasília: IPEA, p. 71-98, 1992.
- RUA, M. G. ABRAMOVAY, M. *Avaliação das ações de prevenção as DST /AIDS e uso indevido de drogas nas escolas de Ensino Fundamental e Médio em capitais brasileiras*. Brasília: UNESCO, Ministério da Saúde, UNAIDS / UNODCCP, 2001.
- UNDURRAGA, C. e ARAYA, C. *Estudio de la situación de la enseñanza de la gestión y política educativa en Chile*. Santiago de Chile, 2000 (mimeo).
- XAVIER, A. C. R. *Como elaborar o Planejamento Estratégico de sua Secretaria de Educação*. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2001.