PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA GESTÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE

Patrícia Maria Uchôa Simões
Fundação Joaquim Nabuco/FUNDAJ
patrícia.simoes@fundaj.gov.br

Juceli Bengert Lima
Fundação Joaquim Nabuco/FUNDAJ
juceli.bengert@fundaj.gov.br

RESUMO

A partir da década de 80, intensificaram-se as discussões sobre a descentralização da educação básica, apontada como uma tendência mundial. Esse processo, no entanto, é dificultado pela pouca cultura participativa presente, principalmente, nas regiões mais pobres e pela falta de mecanismos de efetiva participação da sociedade. No sentido de contribuir para esse debate, o presente estudo analisou entrevistas de 722 gestores escolares de 264 municípios do Nordeste. A análise revelou um alto grau de dependência da gestão escolar em relação à secretaria municipal e fragilidades na organização e funcionamento dos sistemas municipais. A participação da comunidade é caracterizada por ser eventual e pontual com pequena participação na construção do projeto político pedagógico.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 80, intensificaram-se as discussões sobre a descentralização da educação básica. Os estudos sobre esse tema têm se multiplicado a partir de diferentes perspectivas, utilizando diversas referências para esse fenômeno além do termo descentralização, como desconcentração, autogestão, gestão democrática, autonomia e participação, empoderamento ou responsabilização (ou o termo em inglês, “accountability”).

Em qualquer perspectiva significa transferir responsabilidades da condução do trabalho educacional para vários atores da comunidade escolar e a criação de unidades

administrativas relativamente independentes da instância central de poder (ARRETCHE, 1999; BORGES, 2004; DOURADO, 2007; NARDI, 2011; OLIVEIRA & SANTANA, 2010; PARENTE & LUCK, 1999).

Segundo Malpica (1994) pode-se distinguir três casos de descentralização: a *descentralização propriamente dita* quando há a transferência de competências para outros níveis de governo que implica a distribuição espacial do uso e controle do poder com a responsabilidade plena das decisões políticas e administrativas; a *desconcentração* com a delegação regulada da autoridade que mantém uma estrutura decisória central e estabelece relações de subordinação entre o centro e a periferia; a *forma mista ou híbrida* quando há a combinação da descentralização com a desconcentração, ou seja a autoridade central descentraliza mas mantém suas competências normativas e de controle.

Esse autor ainda enumera tipos de argumentos utilizados em favor da descentralização, entre esses, estão os argumentos administrativos que apontam a descentralização como uma forma menos burocrática e mais eficiente de organização e gestão do sistema de educação, e os argumentos pedagógicos e culturais que indicam a possibilidade de, através da descentralização, responder às diversas situações e necessidades regionais e locais.

A descentralização na gestão é apontada como uma tendência mundial que vem ocorrendo tanto em países desenvolvidos como em países em desenvolvimento, tanto em governos da direita conservadora como da esquerda socialista e social-democrata. No Brasil, o debate sobre a descentralização da educação surge a partir da década de 80, conjugado com a luta pela democratização do país e era percebido como forma de superação da centralização do poder e do autoritarismo e como estratégia para fornecer respostas às necessidades da população (BORGES, 2004).

No entanto, para Dourado (2007), esse processo de descentralização da educação no país assumiu um formato de desconcentração de ações o que significa uma transferência de responsabilidades de um ente federado para outro e não um processo que garanta a autonomia desses entes. Dessa forma, os resultados são ações pontuais de apoio técnico e financeiro, deixando em segundo lugar os aspectos político-pedagógicos do planejamento, financiamento e gestão da educação.

Alguns autores alertam para o caráter privatista e desregulamentador do processo de descentralização da educação. Cury (2002) faz críticas ao processo de

descentralização, segundo ele, caracterizado pela ausência dos sistemas municipais na concepção dos programas e políticas e pelas fragilidades que esses sistemas possuem em assumir sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas.

Nessa mesma direção, Parente e Luck (1999) ressaltam as dificuldades da descentralização, desconcentração e autonomia da escola relacionadas a pouca cultura participativa presente principalmente nas regiões mais pobres dominadas historicamente pelo paternalismo e pela falta de mecanismos de efetiva participação da sociedade.

Essas dificuldades são apontadas por Mendonça (2001) que compilou estudos sobre a temática da gestão democrática do ensino público e fez uma investigação de natureza empírica, a partir de 133 consultas formuladas às instâncias executiva, legislativa e normativa das 27 unidades da Federação e dos 26 municípios das capitais. O autor registrou vários estudos sobre gestão democrática que abordam a participação como temática principal. Seus resultados indicam que os mecanismos adotados pelos sistemas não tiveram êxito em possibilitar a participação dos diferentes segmentos da escola. Apesar de a legislação ter evoluído no sentido de propor mecanismos reguladores da participação e impor critérios de proporcionalidade na participação aos segmentos organizados da comunidade escolar, ainda foi observado que diretores, professores e funcionários, com prevalência dos primeiros, ainda monopolizam os foros de participação e, por outro lado, a escola pública ainda é vista pelos usuários como propriedade do governo ou do pessoal que nela trabalha.

Ainda segundo esse estudo, a forma de escolha de dirigentes escolares tem sido objeto de muitas reflexões teórico-conceituais e investigações empíricas sobre a gestão democrática da educação, especialmente no que diz respeito à análise de processo de eleições e das experiências vivenciadas em alguns sistemas de ensino. A importância dessa temática localiza-se na vinculação do processo eleitoral com a democracia e no espaço que esse mecanismo ocupou na luta dos movimentos sociais. O autor identificou quatro formas de provimento do cargo: por *indicação*, por *concurso, por eleição e, ainda num processo misto de seleção* e *eleição.* Segundo Mendonça (2001), a interferência política no ambiente escolar permite que o clientelismo político tenha um campo fértil para seu crescimento na escola. Por um lado, para o político profissional, o diretor escolar é um aliado político e dessa forma, detém indiretamente o controle da instituição que atende diretamente parte significativa da população. Por outro, o diretor,

com a confiança da liderança política, tem a possibilidade de usufruir do cargo público. Essa troca de favores caracteriza o *patrimonialismo* na ocupação do emprego público.

Paro (2010) realizou um estudo teórico que discutiu como se caracteriza a atuação do diretor da escola básica considerando que se trata de uma prática com fins da educação e da especificidade do processo pedagógico. Segundo esse autor, há uma escassez de estudos e pesquisas a respeito das funções do diretor de escola considerando a natureza educativa dessa instituição. A maioria dos estudos no Brasil focalizam a ação administrativa dos diretores, restringindo sua análise às atividades-meio e dicotomizando as atividades escolares em administrativas e pedagógicas. Dessa forma, analisam os meios e sua utilização, sem considerar os fins que a ação administrativa dos diretores pretende alcançar. A discussão sobre a gestão escolar tratada dessa forma não questiona os fins da escola e da educação. Paro (2010) ressalta a necessidade de considerar a especificidade do trabalho escolar e a necessidade de uma administração que corresponda a essa especificidade.

Esse debate coloca o gestor escolar no foco da análise de implantação da política pública. O processo de descentralização efetiva-se no espaço da micropolítica da escola, onde a atuação do gestor escolar assume uma centralidade. Por essa razão, a seguir apresentaremos algumas referências históricas do processo de construção das instâncias e dos instrumentos da gestão democrática que possibilitam a participação da comunidade escolar.

Instâncias e instrumentos de democratização da gestão escolar

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma nova configuração da gestão das políticas públicas com a proposição do regime de colaboração dos entes federados e a criação de novos mecanismos de tomada de decisão que implica na articulação de governo e sociedade, através instrumentos e instâncias de participação social. Em 1996, a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), essas medidas foram sistematizadas e garantidas.

Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional, fica prevista a elaboração de planos municipais e estaduais que definem a participação dos entes federados para o alcance dos objetivos e metas nacionais.

Dessa forma, no âmbito do município, o Plano Municipal de Educação (PME) se constitui como instrumento de gestão e deve estar baseado nas diretrizes do Sistema Municipal de Educação e permitir a programação das ações e estratégias, dos recursos, dos atores e dos processos da gestão municipal. A elaboração do PME deve contar com a participação de representantes dos diferentes segmentos envolvidos na educação sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação (CME) o que garante o seu caráter democrático.

Apesar do PME não se configurar como uma exigência legal do PNE/2001, constituiu-se como um importante instrumento de planejamento e gestão dos Sistemas Municipais de Educação para que o município atinja a melhoria da qualidade da educação (BORDIGNON, 2009; SOUZA & FARIA, 2004).

No âmbito das instituições escolares, o Projeto Político Pedagógico (PPP) é o instrumento de política educacional que tem como objetivo a construção coletiva do planejamento, considerando a autonomia e as relações democráticas nas escolas. Trata-se de um documento de planejamento pedagógico com uma perspectiva política que norteia as ações desenvolvidas na escola e consolida a participação da comunidade escolar.

Dessa forma, o PPP é um instrumento de descentralização que a escola não pode prescindir na construção da democratização do trabalho a ser desenvolvido pelos vários atores que compõem.

Para a elaboração coletiva do PPP é necessário a orientação e condução do processo por um Conselho Escolar que é um mecanismo incorporado na LDB (Art. 14º.) e que esse colegiado deve ser constituído por representações dos segmentos que compõem a comunidade escolar.

No âmbito da escola, o PPP e o Conselho Escolar são os instrumentos que permitem o desenvolvimento de uma gestão democrática pelo caráter participativo que envolve a construção e reconstrução coletiva do planejamento, execução e avaliação das ações na escola e pela autonomia que requerem para a consecução dos seus objetivos.

A partir de 1998, o Ministério da Educação firma um acordo com o Banco Mundial criando o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) com o objetivo de “melhorar” a gestão escolar, a partir da oferta de apoio técnico e financeiro para que as escolas realizassem seu planejamento estratégico. A orientação do MEC é de que o plano deve ser elaborado por “unidades executoras” com a participação da comunidade

escolar e enviado para a Secretaria de Educação Básica desse Ministério que é responsável pela sua análise e aprovação. Quando aprovado, os recursos são liberados e cabe a cada escola e sua respectiva secretaria a execução, monitoramento e avaliação do plano. Esses recursos são destinados a despesas de custeio, de manutenção e para pequenos investimentos.

Alguns autores fazem uma crítica ao PDE-Escola pelo fato de esse programa prever a responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos descentralizados para uma instituição de natureza privada. Nesse sentido, redireciona espaços de participação e deliberação, como os conselhos escolares, para as unidades executoras. Essa forma de indução de políticas de gestão tem como consequência a limitação da própria democratização da gestão, uma vez que secundariza o exercício das práticas democráticas e prioriza a dimensão técnico-operacional da gestão escolar. Por outro lado, o PDE-Escola também é criticado por, ao descentralizar os recursos financeiros para a escola, desrespeitar o pacto federativo na medida em que redefine o formato de gestão, estabelecendo relações diretas entre as escolas beneficiadas e o FNDE, sem a intervenção de instâncias governamentais locais na definição e execução dos gastos (ADRIÃO & PERONI, 2007; DOURADO, 2007).

Outra crítica ao PDE-Escola é dirigida à previsão de mais recursos para as escolas que melhorarem seu Ideb. Dessa forma, a realização de diagnósticos serve ao cumprimento das condições estipuladas para o recebimento dos recursos e perde sua função pedagógica de orientar a construção de propostas de ações e estratégias para s problemas enfrentados ela escola (FREITAS, 2004; KRAWCZYK, 2008; OLIVEIRA, FONSECA & TOSCHI, 2005).

Segundo Freitas (2004), o PDE estrutura-se sobre princípios de gestão estratégica de controle da qualidade, no sentido da busca da eficiência e da eficácia para a melhoria da educação, com a adoção dos parâmetros de mercado e a aplicação de estratégias do setor privado na gestão da escola pública.

Nesse sentido, adota uma concepção gerencialista da educação. Essa concepção caracteriza-se como uma forma diretiva e centralizadora, restringindo a autonomia da concepção de gestão democrática e participativa à sua dimensão financeira e diminuindo a importância da efetivação de projetos político-pedagógicos pelas unidades escolares.

O presente capítulo procurou contribuir para essa discussão sobre autonomia e participação na gestão escolar a partir de dados empíricos coletados em escolas de municípios de baixo IDEB do Nordeste. O objetivo é analisar as percepções de gestores escolares sobre essa temática.

PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A amostra de caráter aleatório incluiu os estados da Região Nordeste, atendendo critério de estratificação por estado e pelo porte do município[1]. Dessa forma, entre os 793 municípios com menor IDEB, em 2005, na Região Nordeste, priorizadas pelo PAR em sua primeira fase, foram consultados 264 municípios. Em cada município, foram consultadas entre uma a quatro escolas da rede municipal de educação.

Assim, foram escolhidas 722 escolas por meio de sorteio, situadas no espaço urbano. Em cada escola foi entrevistado um gestor, categoria que inclui, no âmbito do presente estudo, diretores e seus adjuntos, supervisores ou coordenadores pedagógicos. Essa categoria foi assim constituída por se tratarem de atores que participam da gestão da escola e pela dificuldade de entrevistar, em todas as escolas investigadas, apenas os diretores.

O questionário utilizado na pesquisa consistiu de 62 questões elaboradas a partir dos eixos estruturadores: gestão democrática, formação de professores, prática pedagógica e avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Para esse estudo, será apresentada a análise dos aspectos relacionados à gestão democrática. Esse instrumento caracteriza-se por ser semiestruturado, de caráter qualiquantitativo, com opções pré-definidas, roteiros com espaços para manifestação de opiniões críticas e apresentação de sugestões por parte dos entrevistados.

RESULTADOS

O conjunto dos gestores escolares participantes desse estudo é formado predominantemente por mulheres (83%), cuja idade média gira em torno de 40 anos[2],

---

[1] Municípios de até 10.000 habitantes (191 municípios), de até 20.000 habitantes (61 municípios) e acima de 20.000 habitantes (11 municípios).

[2] Observa-se que 52% têm até 40 anos de idade, além disso, o desvio padrão de 7,99 anos indica que o grupo é relativamente homogêneo em relação à idade.

85% estavam no cargo de diretor de escola, 10% eram vice-diretores e 4% coordenadores ou supervisores pedagógicos.

A maioria dos gestores não tem vínculo com outra rede de ensino e quando o tem, em 67% dos casos, o vínculo é com a rede estadual de ensino. Em 86% do total dos casos, os gestores são contratados temporariamente, para cargos comissionados, não pertencendo ao quadro permanente da escola.

Em relação à experiência no tipo de função, mais da metade (58%) dos gestores possui entre um a quatro anos de experiência na gestão da escola onde foi realizada a pesquisa e apenas 13% têm somente até um ano. Nesse contexto, 16% têm entre quatro a oito anos de experiência e 11% têm mais de oito anos. Esses resultados indicam uma possível relação entre o tempo da gestão municipal, exercida por quatro anos, e o período da gestão escolar.

Quanto ao nível de escolarização, 83% dos gestores têm formação superior, 15% cursaram até o magistério e apenas 0,3% possuem até o ensino fundamental. Entre os graduados, pouco mais da metade (51%) cursou Pedagogia, 14% concluíram o curso de Letras, 24% fizeram sua graduação em cursos da área das ciências humanas (sobretudo Geografia e História), mas também são citados outros cursos que possuem a modalidade de licenciatura, tais como Ciências Biológicas (5%)[3].

Ainda considerando a escolarização, aproximadamente metade dos graduados (40%) concluiu um curso de pós-graduação (apenas 1% tem o título de mestre e 99% de especialista). Há uma grande diversidade de cursos de especialização, no entanto, os mais frequentemente mencionados foram Gestão e Supervisão Educacional (32%) e Psicopedagogia (21%).

Esses resultados relacionados à escolaridade dos gestores apontam para a formação predominantemente com foco na área da educação e a preocupação com a especialização na área de gestão.

A grande maioria dos gestores (85%) mora na área urbana e 9% residem na área rural da cidade onde se localiza a escola. Por sua vez, existe uma minoria (6%) que mora em outra cidade.

[3] Um percentual menor que 5% mencionam outros cursos, e entre esses, os mais citados foram Matemática, Física, Química e Educação Física.

Escolha da direção da escola

No presente estudo, a grande maioria dos gestores (94%) afirmou que a escolha da direção da escola é feita por indicação política e apenas 4% é eleito pela comunidade escolar. Esse percentual demonstra a estreita relação entre a gestão das escolas e o poder local.

Existência e participação na elaboração do Plano Municipal de Educação

Entre os gestores entrevistados no presente estudo, registra-se que 26,7% não sabem se existe ou não PME em seus municípios, mais da metade (54,4%) afirmou que já existe e 11,3% afirmaram que está em construção.

Para aqueles que apontaram que o PME está elaborado ou em fase de elaboração (65,7%) foi perguntado se a escola participou da discussão do referido Plano. Nesse caso, a maioria (60%) afirmou que a instituição teve participação e 9% não souberam fornecer a informação.

Esses resultados revelam a ausência da participação na organização do sistema municipal de ensino em mais de um quarto das escolas investigadas. Destaca-se também o desconhecimento de parte importante dos gestores do Plano Municipal de Educação.

Importância e participação no Projeto Político-Pedagógico

Na maioria das escolas (64%), existe Projeto Político-Pedagógico. Esse percentual aumenta se considerarmos que, em 5% delas, o PPP encontra-se em processo de reformulação. Destaca-se que um terço das escolas (30%) ainda não possui o referido projeto (mesmo que 17% delas tenham apontado que está em fase de elaboração).

Dos gestores que apontaram para a existência do projeto pedagógico - mesmo que em fase de elaboração ou reformulação - a maioria (86%) afirmou que tem havido participação dos profissionais da escola no processo de elaboração, sobretudo de professores e diretores (97%) em relação aos funcionários de apoio administrativo (87%).

Também chama atenção o fato de a quase totalidade dos gestores (89%) terem citado a participação de técnicos da secretaria municipal e, em menor percentual mencionam os demais integrantes da comunidade escolar, como pais (80%), alunos (71%) e do conselho escolar (68%) na elaboração do PPP.

Vale ressaltar que um terço dos gestores (33%) apontou a recorrência a serviços de consultoria para elaborar o PPP da escola, uma clara demonstração de que ainda falta às escolas condições técnicas para elaboração desse documento e a compreensão do significado desse instrumento para promover a melhoria da qualidade do ensino.

Quando questionados sobre se o Projeto Político Pedagógico (PPP) influencia nas práticas pedagógicas da escola, a grande maioria dos gestores respondeu positivamente (94%). Em seguida, foram perguntados sobre onde acontece a influência do PPP. A Tabela abaixo apresenta os percentuais das respostas que demonstram a percepção comum dos gestores do PPP como um instrumento importante de gestão.

Tabela 1 - Influência do PPP nas práticas pedagógicas*

Influência	**%**
Na reflexão sobre a qualidade do trabalho que a escola desenvolve	97
No desempenho dos alunos	97
Nas formas de realizar o planejamento escolar	97
Na priorização do uso de recursos	96
Na organização do currículo	94
Na escolha dos procedimentos de avaliação do aluno	94
Na participação da comunidade escolar nas decisões sobre as questões pedagógicas	91

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE – 2010
* Questão estimulada e de múltipla resposta

Os poucos gestores que consideram não haver influência do PPP nas práticas pedagógicas (5%), atribuem o fato a pouca atuação da comunidade escolar (29%), ao pouco empenho da equipe pedagógica (26%), a inadequação do PPP em relação às necessidades da escola (26%) e a dificuldade de trabalhar de forma coletiva (26%). Ou seja, adotam uma atitude de passividade em relação aos problemas que eles próprios identificam.

Conselho Escolar: ações realizadas e o apoio dado pelos gestores

Mais da metade dos gestores (69%) afirmaram que existe Conselho na escola pesquisada. Para esses gestores, foi perguntado sobre as ações que vêm sendo

desenvolvidas pelos referidos conselhos[4]. Os gestores assinalaram preponderantemente ações administrativo-financeiras, sendo mais citado o tema da prestação de contas (89%). O plano administrativo financeiro e o Plano do PDE-Escola foram citados por 85% dos gestores.

Os assuntos relativos aos indicadores educacionais e ao projeto pedagógico foram mencionados por 80% dos gestores. Além disso, segundo 79% dos gestores, os conselhos convocam assembléias da comunidade escolar. Nesse contexto, os temas relativos a mudanças no currículo e na administração, bem como a formação dos membros do conselho foram os menos citados, embora mencionados por mais da metade dos gestores (54%).

Tabela 2 - Ações realizadas pelo Conselho Escolar

Ações	%
Analisa as prestações de contas dos recursos da escola	89
Aprova o plano administrativo financeiro anual da escola	85
Aprova o Plano do PDE Escola	85
Acompanha os indicadores educacionais da escola	80
Participa da elaboração do Projeto Pedagógico	80
Convoca assembléias da comunidade escolar	79
Propõe medidas e intervenções sócio-educativas	74
Propõe medidas e intervenções pedagógicas	67
Elabora o regimento da escola	66
Participa da elaboração do calendário escolar	60
Propõe alterações administrativas	54
Elabora plano de formação para os membros do conselho escola	54
Propõe alterações curriculares	53

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE - 2010.

Também faz parte das atribuições dos gestores desenvolverem ações de fortalecimento do conselho escolar. Entre as mais citadas estão: a disponibilização de informações (94%) e de espaço para reuniões (93%), bem como a consulta ao conselho

[4] Ressalta-se que as alternativas de respostas foram lidas para os entrevistados.

para tomada de decisões (90%). Não obstante o reconhecimento da importância do conselho escolar, a liberação dos professores para reuniões foi citada apenas por 71% dos gestores e mais de dois terços deles (68%) utiliza o material do Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares do MEC. Ainda observou-se que metade dos gestores (51%) não citou a mobilização de pais e representantes da comunidade como sendo uma atividade capaz de fortalecer o conselho.

Tabela 3 - Ações desenvolvidas pelo Diretor para fortalecimento do Conselho Escolar*

Ações	%
Disponibiliza informações	94
Disponibiliza espaço/sala para reuniões	93
Consulta o conselho para tomada de decisões administrativo-pedagógicas	90
Libera professores e funcionários para cursos sobre conselhos	71
Propõe reuniões para estudo do material do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	68
Mobiliza pais e representantes da comunidade para cursos sobre conselhos	49
Nenhuma Ação	1

Fonte: Pesquisa Avaliação do PAR – MEC/Fundaj/CGEE – 2010
* Questão estimulada e de múltipla resposta

O conjunto desses resultados aponta a menor ênfase, na atuação dos Conselhos, às questões pedagógicas e a preocupação em cumprimento das orientações para as questões administrativo-financeiras.

Importância do PDE – Escola

Quando questionados sobre o PDE-Escola, 88% dos gestores afirmaram sua existência na escola e 2% disseram que este documento está em construção. De forma geral, os gestores mencionaram a participação da comunidade escolar em sua elaboração, principalmente dos pais e funcionários (citados por por 79%), e dos alunos (68%). De forma semelhante à elaboração do PPP, os gestores recorrem à consultoria (33%) e diferente do que ocorreu em relação ao apoio da Secretaria Estadual de Educação ao PPP, apenas 25% se referiram a essa iniciativa. Por outro lado, 23% dos gestores afirmaram ter contado com a presença de representantes do MEC.

Quanto às ações desenvolvidas com recursos do PDE-Escola, os gestores apontaram a aquisição de materiais didáticos (80%) e de equipamentos (77%), bem como a melhoria da infraestrutura (51%). A formação continuada foi citada por 60% dos gestores e 55% deles mencionaram a promoção de eventos. Ressalta-se que 15% dos gestores disseram não ter utilizado os recursos ainda.

Esses resultados parecem indicar que, apesar do PDE-Escola possibilitar às unidades escolares a gestão de pequenos recursos conferindo certa autonomia na gestão, há pouca contribuição efetiva para a democratização dos processos de participação da comunidade escolar nos processos de tomada de decisão e ainda, favorece a dicotomização da gestão pedagógica e a financeira.

Comunicação com a Sociedade

O presente estudo questionou sobre as parcerias que a escola tem com outras instituições. Em menos da metade das escolas foi citado o trabalho feito em parceria com outros órgãos públicos (40%). Chama a atenção o percentual de 17% que citou as instituições religiosas como parceiras e 14% que mencionou entidades associativas (ONG's, os movimentos sociais e associações de moradores). Destaca-se ainda que a parceria com as universidades públicas é citada apenas por 10%. Ainda ressalta-se que quase a metade dos gestores afirmaram não haver instituições parceiras da escola.

Ressalta-se a presença de instituições privadas como parceiras da escola, a ausência das Universidades Públicas e o papel ainda restrito que os órgãos públicos e os governos municipais e estaduais dentro das escolas.

Registra-se, no entanto, que essas parcerias possibilitam a realização de diversas atividades extracurriculares como palestras e campanhas educativas (69%), atividades culturais e festividades (56%), jogos e olimpíadas (36%), dentre inúmeras outras que incluem desde aulas-passeio/aulas de campo, curso de línguas, aulas de reforço, estágios, etc.

A maior parte das atividades desenvolvidas em parceria com outras instituições caracteriza-se por serem atividades pontuais que não estão inseridas num projeto pedagógico e, dessa forma, têm limitações numa construção consiste da qualidade da educação.

Participação dos pais

A maior participação dos pais na escola é nas reuniões com os professores (94%) e nas festividades (85%), atividades pontuais no cronograma escolar. Esses percentuais diminuem quando se trata de atividades permanentes como Conselho Escolar (28%), Conselho de Classe (10%) ou reuniões de planejamento pedagógico (14%) o que indica o pequeno envolvimento e participação desse segmento no planejamento e na gestão escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desses resultados revela características da gestão escolar de municípios de médio e pequeno porte com baixo IDEB da região Nordeste. Os dados empíricos coletados no interior das escolas nos permitem compreender as formas de descentralização implantadas no cotidiano escolar, no que diz respeito a autonomia da gestão escolar e a participação da comunidade na tomada de decisões.

Em primeiro lugar, destacamos os resultados referentes à escolha de dirigentes escolares que, na maioria das escolas, é realizada através de indicação política. Esse formato adotado pelos municípios indica a interferência externa no ambiente escolar que limita a autonomia da gestão e permite que outros interesses, além daqueles oriundos da comunidade, determinem a construção de um projeto coletivo e participativo.

Aliado a isso, a ausência do PME ou o desconhecimento desse documento por grande parte dos gestores escolares denunciam as fragilidades dos sistemas municipais de educação que dificultam ou até impossibilitam que esses municípios assumam sua parcela de responsabilidade na efetivação das políticas.

Na mesma direção, a inexistência do PME, além da ausência da sociedade na discussão sobre a educação, mostra as dificuldades de avaliação e planejamento das gestões municipais. Como conseqüência, os gestores escolares não contam com o apoio suficiente das secretarias municipais para sua organização e funcionamento, recorrendo a consultorias, ONG’s, associações, instituições religiosas, entre outras, como também foi observado nos resultados desse estudo.

No âmbito da escola, apesar dos gestores entrevistados afirmarem a importância do conselho escolar e do projeto político pedagógico, um número

significativo de escolas não utiliza essas estratégias nas suas gestões. No lugar desses instrumentos de planejamento e avaliação do trabalho escolar, um grande número de gestores vem utilizando o PDE-Escola como uma estratégia de gestão que prioriza as questões administrativo-financeiras em detrimento dos aspectos político-pedagógicos. As metas traçadas no PDE-Escola são definidas a revelia do debate da comunidade, a partir de avaliações externas à mesma o que não favorece a construção de demandas pela comunidade e não induz a reflexão crítica dos atores que fazem a escola sobre as questões próprias da gestão escolar democrática.

Por fim, o presente estudo propõe uma reflexão sobre as formas de descentralização da gestão escolar a partir das atribuições de sentidos e significados ao conceito de gestão democrática. Apesar de esse conceito ter sido construído a partir de princípios de autonomia e participação, nas situações do exercício da gestão, os gestores vêm assumindo funções e papéis circunscritos à administração técnica e financeira da escola. Nesse sentido, a utilização dos instrumentos de gestão escolar, como o PPP e o Conselho Escolar, que foram introduzidos para favorecer um novo formato de organização escolar, vem se limitando a refletir o caráter centralizador e burocrático da gestão. Pretende-se contribuir para uma análise crítica, no sentido de que essas concepções, construídas num processo histórico que envolveu conquistas importantes para o campo educacional, não se percam em terminologias vagas que escondam práticas que se opõem aos princípios norteadores que as criaram.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasieira de Ciências Sociais, Vol. 14 no 40,* 1999, p.11-141.

ADRIÃO, T. & GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa, v.38 n.135*, p.779-796, 2008.

BORDIGNON, G. *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano.* São Paulo: Ed. Instituto Paulo freire, 2009.

BORGES, A. Lições de Reformas da Gestão Educacional: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. *São Paulo em Perspectiva, v. 18, no. 3,* 2004, p.78-89.

CURY, .R.J. A Educação Básica no Brasil. *Educação & Sociedade, vol. 23, n. 80*, 2002, p. 168-200.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade, v.28, n.100*, pp. 921-946, 2007

FREITAS, D.N.T. de; SCAFF, E.; FERNANDES, M.D.E. & OLIVEIRA, S.M.B. de. PDE: evidências no município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, J.F. (Org.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate.* Goiânia: UCG, 2004, p. 55-80.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa, v.38, n. 135*, p.797-815, 2008.

MALPICA, C. N. F. *Descentralización y planificación de La educación : experiências recientes en países de América Latina*. Paris : Unesco/IIPE, 1994.

MENDONÇA, E.F. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *Educação & Sociedade, ano XXII, n.75*, pp. 84-108, 2001.

NARDI, E.L. Descentralização na gestão de políticas municipais de educação: democratização e afirmação de projetos locais. *Cadernos de Educação, v. 39*, p. 107 - 134, 2011.

OLIVEIRA, J.F. de; FONSECA, M. & TOSCHI, M. S. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação & Sociedade, v. 26 n.90*, p.127-147, 2005.

OLIVEIRA, R.P. de & SANTANA, W. *Educação e Federalismo no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2010.

PARENTE, M.M. de A. & LUCK, H. Mapeamento da Descentralização da Educação Brasileira nas Redes Estaduais do Ensino Fundamental. *Texto para Discussão – IPEA, no. 175*, 1999.

PARO, V.H.. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa, vol.36, n.3*, pp. 763-778, 2010.

SOUZA, D.B.de; FARIA, L. C.M. de. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Eduacionais, vol.12, n.45*, 2004, p. 925-944.