

ANÁLISE DO EIXO TEMÁTICO GESTÃO EDUCACIONAL DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS NO NORDESTE DO BRASIL¹

Sthenio José Ferraz Magalhães*
Verônica Soares Fernandes**

Resumo

Recorrendo a uma abordagem de cunho qualiquantitativo, este estudo teve como objetivo analisar o eixo temático da Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas (PAR), a fim de perceber como se configura a gestão democrática no contexto dos municípios de pequeno porte da região Nordeste do Brasil. Pautados na perspectiva da pesquisa documental, utilizamos como método para coleta de dados a análise de documentos oficiais do Governo Federal e do banco de dados do PAR dos municípios da amostra que obtiveram baixo IDEB nos anos de 2005 e 2007. Com base nos indicadores definidos *a posteriori*, os resultados sugerem que os dispositivos facilitadores da gestão democrática estão enfraquecidos nos municípios pesquisados. Os espaços municipais de planejamento participativo, como o Conselho Municipal de Educação e o Plano Municipal de Educação, inexistem ou estão desarticulados. Na escola, as instâncias de vivências democráticas, como o Conselho Escolar, a formulação do Projeto Pedagógico e a eleição de diretores, encontram-se inexpressivos e distantes de exprimir os anseios locais. Dessa forma, inferimos que pode haver uma relação entre a insuficiência das instâncias facilitadoras da gestão democrática e o baixo IDEB desses municípios, permitindo estabelecer uma lógica entre os elementos da gestão democrática e a qualidade da educação. Palavras-chave: Gestão da educação. Política educacional. Plano de Ações Articuladas.

1 INTRODUÇÃO

A análise e avaliação de políticas públicas no campo da educação, no Brasil, tem constituído uma preocupação basilar das esferas governamentais, cada vez mais empenhadas no melhor gerenciamento dos recursos públicos e na eficácia dos programas e serviços prestados à população.

*Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal de Pernambuco; sthenio.magalhaes@ufpe.br

**Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará; Pesquisadora da Diretoria de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco; veronica.fernandes@fundaj.gov.br

O Governo Federal tem dado destaque à avaliação sistemática de seus programas quando dispôs a gestão do Plano Plurianual no Decreto n. 6601/08, que enfatiza os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, entendidos por Sander (1995) como o desempenho, a medida de quão próximo se chegou dos objetivos estabelecidos e a capacidade gerencial para fazer as coisas certas, ou fazer com que elas sejam realizadas.

Interpretada à luz desta perspectiva, a avaliação auxilia na gestão de programas por apontar e explicar os principais fatores que contribuíram com os resultados alcançados, permitindo o registro do impacto de um projeto sobre um dado contexto ou sobre os sujeitos ao qual ele é dirigido.

O Ministério da Educação (MEC), enquanto instituição pública envolvida com o cenário educacional do país tem utilizado a avaliação de políticas educacionais para orientar a formulação de planos que zelem pela qualidade da educação nacional.

Não há dúvida de que tais esforços, no que se referem à informação e à avaliação, são fundamentais para o avanço da pesquisa educacional no país, para o desenho de políticas públicas que respondam aos problemas prioritários, assim como para o monitoramento e o controle social sobre as políticas públicas. (RIBEIRO et al., 2005, p. 230).

Essa afirmativa destaca, em certa medida, a importância de uma avaliação de cunho democrático em que são utilizados métodos e instrumentos que apoiem o diálogo e a participação dos sujeitos envolvidos em suas etapas.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) emerge como um instrumento diagnóstico que permite a visualização de uma situação educacional por meio da análise de quatro grandes eixos: (1) Gestão educacional, (2) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, (3) Práticas pedagógicas e avaliação, (4) Infraestrutura física e recursos pedagógicos. O principal diferencial deste plano reside na sua clara definição operacional, que padroniza os procedimentos diagnósticos em todo o território nacional. Dessa forma, ajuda a definir as responsabilidades de cada esfera governamental na implantação do plano, além de organizar as ações a partir das necessidades locais.

Para formular o PAR, os municípios, inicialmente, firmam apoio ao Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*, documento integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que traça critérios, parâmetros e procedimentos para a assistência técnica e financeira do MEC a projetos e ações educacionais. O PDE age

de forma integrada ao Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, tendo como prioridade reunir representantes de diversos setores em favor de uma educação pública de qualidade, e, como indica o próprio documento,

[...] pode também ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequências às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal [PNE], mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2007, p. 7).

Para iniciar as ações do PAR, o Governo definiu como prioritários os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que estão, em sua maioria, localizados nas regiões Norte e Nordeste do país. O IDEB foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sendo composto pelos dados referentes à aprovação escolar, mensurados por meio do Censo Escolar, e médias de desempenho no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e na Prova Brasil.

O escopo desta pesquisa foi delimitado com base nas definições iniciais de operacionalização do PAR, ou seja, municípios de baixo IDEB, estabelecendo foco naqueles de pequeno porte da região Nordeste do Brasil.

O eixo gestão educacional foi tema de interesse deste estudo pela importância das suas contribuições na construção de uma educação pública de qualidade, comprometida com um projeto pedagógico que desenvolva cidadãos ativos na sociedade, bem como profissionais críticos e presentes em ações organizadas que questionam a invisibilidade do poder (CURY, 2005).

2 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa adota uma abordagem qualiquantitativa, por associar aspectos de cunho qualitativo e quantitativo à sua análise. Nesse sentido, entende o objeto de

pesquisa como algo dinâmico e envolvimento de significados atribuídos pelo pesquisador, sujeito integrante do processo de conhecimento e intérprete dos fenômenos pesquisados (TRIVIÑOS, 1995), considerando a frequência de incidências e correlações estatísticas dos dados encontrados.

Com base na perspectiva da pesquisa documental, discutida por Marconi e Lakatos (2007), utiliza como método para coleta de dados a análise de documentos oficiais do Governo Federal e do banco de dados do Plano de Ações Articuladas, disponível na página *web*² do Ministério da Educação.

Este estudo tem como objetivo analisar o eixo temático da Gestão Educacional do PAR para perceber como está configurada a gestão democrática no contexto dos municípios de pequeno porte³ da região Nordeste do Brasil. Buscando delimitar uma amostra representativa para a pesquisa, foram selecionados deste conjunto os municípios que obtiveram baixo IDEB nos anos de 2005 e 2007, ou seja, aqueles com média inferior à média nacional de 4,2 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental (numa escala de zero a dez).

A interface desses critérios resulta em um total de 403 municípios pesquisados, que correspondem a 22,5% dos 1.792 que compõem o Nordeste brasileiro. Esses municípios estão distribuídos entre os Estados da seguinte maneira: 42 em Alagoas, 91 na Bahia, 9 no Ceará, 25 no Maranhão, 62 na Paraíba, 28 em Pernambuco, 58 no Piauí, 56 no Rio Grande do Norte e 32 em Sergipe.

A análise se concentrou nos dados da área intitulada “Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino”, uma das cinco áreas que integram o eixo da Gestão Educacional. Essa área foi escolhida por reunir aspectos que evidenciam como estão configuradas as dinâmicas de participação na gestão da educação, inerentes à municipalização do ensino. O processo de municipalização dos serviços tem sido visto como possibilidade de ampliação das experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos. Nesse aspecto, segundo Teodoro (2001), os sistemas de educação poderiam contribuir enquanto *locus* de processos dialógicos que afirmam a cidadania.

Dessa análise, foram estabelecidas cinco categorias *a posteriori*, a saber: Conselho Escolar; Conselho Municipal de Educação; Projeto Pedagógico; Escolha da direção escolar e Plano Municipal de Educação. Essas categorias foram definidas com base no objetivo do estudo, fornecendo unidades de análise utilizadas para identificar elementos de gestão democrática nos sistemas de ensino municipais.

O trabalho foi norteado pelas seguintes questões: Como está configurada a gestão educacional nos municípios de pequeno porte do Nordeste brasileiro? Quais as principais demandas indicadas no eixo da Gestão Educacional no PAR desses municípios? Que caminhos foram identificados pelos municípios para melhorar a qualidade da gestão democrática na escola?

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 ENTENDENDO O PAR

O PAR pode ser entendido como um mecanismo operacional que organiza as intervenções técnicas e financeiras do MEC nos municípios que assinaram o Plano de Metas *Compromisso Todos pela Educação*. É um documento construído com a participação dos gestores, técnicos e educadores locais, apoiados em um diagnóstico que permite a análise compartilhada do sistema educacional.

O eixo da gestão educacional, foco da nossa pesquisa, está dividido em cinco áreas, a saber: Gestão democrática: articulação e desenvolvimento dos sistemas de ensino; Desenvolvimento da educação básica: ações que visem à sua universalização, à melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, assegurando a equidade nas condições de acesso e permanência e conclusão na idade adequada; Comunicação com a sociedade; Suficiência e estabilidade da equipe escolar e Gestão de finanças.

Cada uma dessas áreas se desmembra em indicadores que as detalham, permitindo melhor visualização dos vários aspectos intra e extraescolares que, segundo a concepção adotada no PAR, interferem de alguma forma no funcionamento efetivo da educação municipal. Para Jannuzzi (2006, p. 15), indicadores sociais são “[...] recursos metodológicos, empiricamente referidos, que informam algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.”

Os indicadores possuem um critério de pontuação que varia numa escala de 1 a 4 e adota o conceito do *escalonamento de Thurstone* (BABBIE, 1999), que gera grupos de indicadores de uma variável para possibilitar o julgamento de um objeto, em termos absolutos, ao confrontá-lo com certos critérios especificados.

A atribuição da pontuação 1 indica a inexistência do que trata o indicador em questão; a pontuação 2 expressa a existência de uma situação crítica, com mais aspectos negativos do que positivos; o critério de pontuação 3 sugere que os aspectos

positivos são predominantes, mas ainda há negativos; e, finalmente, a pontuação 4 significa a presença de situações satisfatórias.

3.2 DISCUTINDO GESTÃO DEMOCRÁTICA

Estudos como este partem do contexto local para compreender em que medida os municípios adotam a proposta da gestão democrática nos seus sistemas de ensino, entendendo este aspecto como essencial à melhoria da qualidade social da educação. Os elementos descritos no PAR sintetizam um discurso nacional de aspectos básicos de uma gestão democrática da escola. Permitem, portanto, visualizar como as formas de participação dos diversos segmentos estão estruturadas no contexto escolar.

Nesse sentido, identificar as expressões de gestão democrática nas escolas pode nos mostrar qual o nível de participação e engajamento dos sujeitos nas atividades da gestão, observando o que Navarro (2004, p. 15), indica como sendo

[...] a efetivação de novos processos de organização e gestão baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão. Nesse sentido, a participação constitui uma das bandeiras fundamentais a serem implementadas pelos diferentes atores que constroem o cotidiano escolar.

Dentro das escolas existem vários tipos e gradações de participação, porém, como nos faz pensar a autora, para que a gestão democrática aconteça e as decisões sejam tomadas de forma partilhada, são necessárias várias instâncias de efetiva participação. Eleições abertas para a escolha da direção escolar, funcionamento de Conselhos Escolares e Conselhos de Classe, participação ativa dos alunos por meio dos grêmios estudantis, entre vários outros elementos, favorecem a consolidação da gestão democrática e estimulam novas formas de organização no âmbito escolar.

Analisar de que forma ocorre a gestão educacional permite entender o movimento dos municípios no que se refere à democratização dos seus sistemas educacionais. O processo de democratização deve ser construído coletivamente, alinhado com as especificidades e possibilidades de cada município, de cada instituição de ensino, implicando em vivências de participação e tomadas de decisão compartilhadas. As pesquisas de Paro (apud NAVARRO, 2004, p. 30) demonstram a influência positiva da escola sobre os sujeitos envolvidos em sistemas democráticos:

Em duas pesquisas de campo [...] foi possível perceber os efeitos de medidas visando à democratização do ambiente escolar, com a introdução de eleições de diretores, no primeiro caso, e com a ocorrência de uma direção mais democrática, comprometida com os interesses dos usuários, no segundo. Em ambos os casos, a partir de entrevistas e observações em campo, pôde-se constatar a melhoria no relacionamento humano entre direção e pessoal escolar, entre a escola e os usuários e, principalmente, o relacionamento geral dos estudantes entre si e com os vários profissionais da escola, quer dentro quer fora da sala de aula.

Dessa forma, fica evidente a possibilidade do que Marques (2003, p. 581) pontua como “escola pública democrática, autônoma, universal e de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira.”

A dimensão Gestão Educacional incorpora a gestão democrática como indicador de qualidade no PAR, englobando problemáticas postas na prática pedagógica e no cotidiano escolar, que, de acordo com Veiga (2008, p. 5),

[...] implicam principalmente o repensar da estrutura de poder da escola, tendo em vista sua socialização. A socialização do poder propicia a prática da participação coletiva, que atenua o individualismo; da reciprocidade, que elimina a exploração; da solidariedade, que supera a opressão; da autonomia, que anula a dependência de órgãos intermediários que elaboram políticas educacionais das quais a escola é mera executora.

A cultura democrática que se quer estabelecer na escola exige grande participação dos seus diferentes segmentos nas deliberações, com destaque para a construção e implementação do projeto político-pedagógico e do Conselho Escolar, que “[...] são instâncias de decisão colegiada com a função de gerir a escola democraticamente.” (MARQUES, 2003, p. 580).

Esses elementos estruturam uma proposta de educação interessada em firmar práticas contextualizadas e significativas que reflitam a realidade local e fomentem sujeitos críticos, em que, segundo Costa e Silva (apud MARQUES, 2007, p. 70),

[...] a educação, na qualidade de uma prática social, pode prestar sua parcela de contribuição ao processo de democratização da sociedade brasileira e à construção de um projeto social comprometido com os anseios da maioria. Em que pese a escola não construir sozinha uma alavanca de transformação

da sociedade, o seu concurso é essencial para a construção e consolidação de uma sociedade justa. São evidentes os seus limites, mas não se forja uma sociedade democrática sem a sua efetiva participação. Ela é, sem dúvida, um dos mecanismos viabilizadores de um modelo social equânime.

Dessa forma, percebe-se que o princípio de gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos, como cidadãos autônomos e críticos, e da sociedade, como sociedade democrática (CURY, 2005). Estes elementos são essenciais para que o Governo Federal cumpra a meta de atingir, em 2022, um patamar de qualidade na educação comparável ao dos países desenvolvidos.

4 FOCO NO EIXO GESTÃO EDUCACIONAL

A área denominada “Gestão Democrática: Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino”, integrante do eixo Gestão Educacional, foi delimitada como foco dessa análise por tratar de forma mais específica sobre as organizações que implicam uma gestão democrática na escola e na gestão municipal. Para tal, foram delimitadas cinco categorias de análise com base nas informações encontradas no PAR dos municípios selecionados, a partir dos dados disponíveis no *site* do MEC/PAR: Conselho Escolar, Conselho Municipal de Educação, Projeto Pedagógico, escolha da direção escolar e o Plano Municipal de Educação.

4.1 CONSELHO ESCOLAR (CE)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 14, indica que

Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996).

Dessa forma, é estabelecida a gestão democrática como princípio que deve orientar as práticas das instituições escolares no Brasil, indicando que os profissionais da educação colaborem na elaboração do documento que norteará as atividades da escola onde trabalham e a participação da comunidade escolar (aqui entendidas como estudantes, pais, professores, funcionários e direção) e local (entidades e organizações da sociedade civil identificadas com o projeto da escola) em espaços de discussão e participação social que promovam a gestão democrática.

O Conselho Escolar, tal como preconiza o MEC, é um órgão de representação das comunidades escolar e local onde são discutidas, definidas e acompanhadas as atividades da escola, podendo constituir um espaço de discussão de caráter *consultivo*, respondendo a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações; *deliberativo*, quando toma decisões democraticamente; *fiscalizador*, acompanhando a aplicação dos recursos na escola; e *mobilizador*, incentivando a participação direta dos envolvidos (BRASIL, 2004a).

Assim, faz-se importante a presença de conselhos escolares por esses incentivarem uma cultura democrática que rompe com a lógica do poder centralizado, facilitando ambientes de exercício contínuo e cotidiano do diálogo e da negociação, de modo a promover a gestão democrática.

Observando as informações obtidas mediante análise dos PARs, apenas 6% dos municípios pesquisados informaram possuir CE em toda a sua rede de ensino.

Gráfico 1 – Existência de Conselhos Escolares nas redes municipais



Fonte: MEC, 2009/2010.

Boa parte (44%) dos municípios possui CE em menos de 50% das suas escolas e os CE existentes são pouco atuantes, ficando em muitos casos apenas no papel. Esse dado, somado aos 29% dos municípios onde inexistente CE, demonstra uma situação preocupante com esse espaço que é fundamental para a democratização das relações na escola. Indica a pouca representatividade dos diversos segmentos na participação das ações escolares e na construção de um sentimento de pertencimento e coletividade que preconizam a gestão democrática.

A pouca representatividade do CE – já que não basta possuir, é necessário funcionar efetivamente – fragiliza a participação na escola e dificulta a articulação de novas relações de poder dentro da escola, uma vez que nesses espaços são discutidas e acordadas grande parte das decisões que podem contribuir efetivamente para uma educação de qualidade, na perspectiva de que as ações da escola refletirão os anseios da maioria, incentivando cada vez mais o aperfeiçoamento e melhoria dos serviços prestados à comunidade.

Os resultados ainda indicam que 73% dos municípios pesquisados advertiram a necessidade de apoio para a criação e o pleno funcionamento dos CEs, informando que suas Secretarias Municipais de Educação não dão conta de orientarem sua formação e funcionamento, ou que estas apenas sugerem a implantação do CE, mas não orientam como este funcionar. Dessa forma, entendemos que pode existir uma correlação entre o pouco estímulo da gestão do município com a existência ou pouca incidência dos CEs nessas escolas.

As principais justificativas apontadas pelos próprios municípios, em seus PARs, para essa situação, são a pouca mobilização das escolas para formar CEs aliada à orientação insuficiente para atuação dos conselheiros. Mesmo aqueles que possuem CE (seja em toda a rede, em 50% ou mais, ou ainda em menos de 50% das escolas) alegaram que eles ainda são pouco atuantes e inexpressivos. É observado, ainda, a partir das demandas municipais do PAR, que mesmo diante da fragilidade dos conselhos escolares, cerca de 30% não vê demanda nesse aspecto, incitando-nos a sugerir um trabalho de sensibilização sobre a importância desse espaço de discussões.

As demandas assinaladas pelos municípios apontaram respostas diretas a essas problemáticas como “Implantar CE”, “Qualificar e fortalecer os CE existentes”, sem detalhar especificidades locais e estratégias a serem utilizadas considerando o contexto.

4.2 CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME)

Os Conselhos Municipais de Educação são organizações de representação da comunidade escolar e da sociedade civil que decidem o rumo da educação municipal. A LDB, nos quatro primeiros incisos do art. 11, incube o município de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Dessas demandas parte a necessidade de organizar CMEs, uma vez que suas funções contemplam o que está disposto na lei, já que possuem natureza *consultiva, deliberativa e mobilizadora*, assim como os CEs, acrescida das funções *fiscalizadora*, que difere do anterior por aplicar sanções a quem não cumpre leis ou normas, por promover sindicâncias e denunciar irregularidades aos órgãos competentes, entre outros; *propositiva*, sugerindo políticas de educação, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar, sistemas de avaliação institucional; e *normativa*, **exercida pelo CME quando determinado por lei, dando o poder de** elaborar normas complementares em relação às diretrizes para regimentos escolares, determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade, interpretar a legislação e as normas educacionais.

Como forma de proporcionar discussões democráticas entre as várias instâncias interessadas pela educação municipal, o CME pode ser composto por alunos, representantes de pais, professores, associações de moradores, sindicatos, Secretaria Municipal de Educação (SME) e demais órgãos e entidades do setor público e privado ligados à educação do município, em que “por meio desse colegiado, as políticas públicas educacionais podem encontrar-se com a opinião da sociedade e, dessa forma, buscarem, de forma contínua, a realização de objetivos que são do interesse de toda a população municipal.” (BRASIL, 2004b, p. 6).

Os CMEs são fundamentais para a autonomia dos sistemas municipais por configurarem agências que descentralizam o poder, atuando de maneira a expressar as decisões tomadas democraticamente pelos seus componentes no intuito de promover uma educação municipal de qualidade. Uma função que exprime essa assertiva é a sua

participação na elaboração da política educacional do município, criticando e sugerindo com a finalidade de contextualizar e tornar significativo esse documento, dentro da perspectiva do diálogo.

Os resultados que encontramos nos PARs analisados indicam que dos 403 municípios, 55,61% não possuem CME ou sua presença é apenas formal, dado que adverte a deficiência de organizações que acompanhem mais de perto as dinâmicas que regem o cotidiano escolar dessas localidades, sobrecarregando o Conselho Estadual de Educação, o qual, muitas vezes, não consegue atender ao volume de trabalho demandado por todas as escolas que é responsável e acaba comprometendo a qualidade no acompanhamento destas.

Dos municípios que possuem CME, em 12,7% todos os segmentos estão representados e a escolha dos conselheiros ocorreu de forma democrática. Em 30,9% nem todos os segmentos estão representados, nos quais 16,2% prevaleceram a escolha democrática dos conselheiros e 14,7% os conselheiros foram indicados. Assim, percebe-se que dos municípios contemplados com CME, são maioria aqueles em que não há a representatividade de todos os segmentos, fragilizando o princípio da gestão democrática sistematizado na LDB, que pondera a importância dos momentos de socialização em que diferentes vozes são ouvidas e consideradas para a formulação e políticas representativas para todos.

As justificativas para cada situação, indicadas pelos municípios, mostram que aqueles em que os diversos segmentos não estão representados apontaram a pouca orientação quanto ao papel de conselheiro e à ineficiência na atuação destes, que acabam auxiliando insuficientemente o planejamento municipal da educação. A escolha arbitrária de conselheiros, observada em alguns municípios, descaracteriza a legitimidade do conselho e desarticula o engajamento coletivo em torno da organização das diretrizes educacionais locais.

A análise ainda evidencia que nem todos os conselhos em que houve escolha democrática e todos os segmentos estão representados se encontram devidamente implantados. Muitos não possuem regimento interno ou estão em fase de elaboração deste, e até mesmo informaram que alguns desses colegiados não contribuem com todas as funções que são de sua responsabilidade. Aqueles que não possuem CME justificaram o fato por meio da carência de membros qualificados para assumirem as atribuições e pela pouca iniciativa dos órgãos gestores na implantação do CME.

Percebe-se que, no indicador que trata do CME, os municípios conseguem refletir sua situação por meio do PAR, norteando as respostas no intuito de indicar que

é preciso vontade política do Executivo para estimular a sua criação e manutenção, bem como a participação e comprometimento da comunidade e outras instâncias na disponibilidade de estudar os problemas, ouvir seus pares e representá-los.

4.3 PROJETO PEDAGÓGICO (PP)

O projeto pedagógico de uma escola é um documento com propostas que orientam as ações da escola e preconizam um planejamento do que se quer realizar, tornar sua realização possível e, de fato, ter empenho para que se concretize. Dessa forma, é importante que o projeto contemple aspectos relativos aos valores específicos de cada escola, ao currículo e à organização, relacionando o que se propõe na teoria com a forma de fazê-lo na prática.

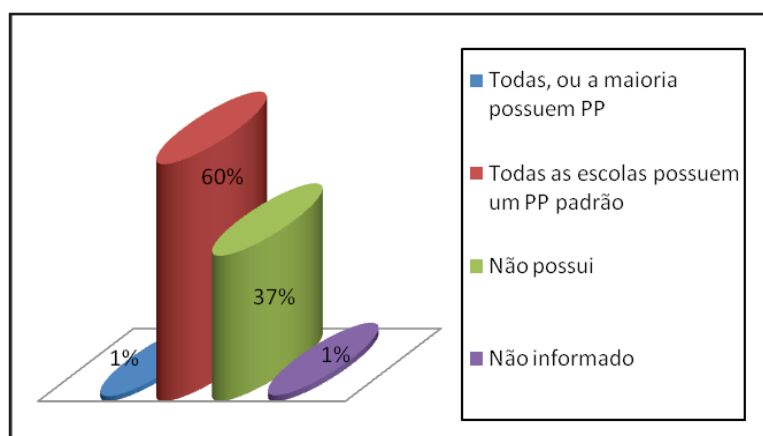
A LDB, em seu art. 12, inciso I, dispõe que os estabelecimentos de ensino são responsáveis por elaborar e executar sua proposta pedagógica. Essa ideia é complementada pelo art. 13, inciso I, que incumbe os docentes de participar da elaboração da proposta pedagógica, reforçando a ideia da democracia e participação de todos na construção de uma proposta de educação que expresse os anseios da maioria e consiga amenizar as problemáticas específicas de cada região. Pais, funcionários e alunos também devem estar engajados na elaboração das propostas, mobilizados pelo gestor, responsável por mobilizar os diversos sujeitos e por organizar o grupo de especialistas nas questões pedagógicas que ficarão responsáveis pela redação final do documento, de modo a oferecer um padrão de qualidade às propostas.

O seu processo de criação deve ser democrático, da elaboração à implementação, facilitando espaços de questionamento por parte da comunidade escolar, que deverá cobrar do gestor a disponibilidade dos recursos a serem mobilizados para alcançar o objetivo comum (VEIGA, 2008). Suas metas e prazos devem ser avaliados periodicamente para ajustá-los conforme os resultados obtidos – que podem ficar além ou aquém do previsto. A revisão também é importante para que se faça um diagnóstico de como a instituição está avançando no processo de transformação da realidade. Todo esse movimento caracteriza o que Marques (2007) denomina “momentos de aprendizagem democrática”, quando a comunidade escolar chega a resoluções mediante de divergências e negociações, resolvidas a partir das decisões da maioria.

Os resultados encontrados indicam que 60% dos municípios possuem um Projeto Pedagógico padrão, ou seja, o documento que norteia as práticas das escolas é elaborado pelas respectivas Secretarias Municipais de Educação de forma homogênea

e enviado às instituições, sem dar margem à participação dos mais interessados na sua elaboração (os diversos segmentos de cada escola). Essa forma de construção do PP não permite a expressão das particularidades de cada escola, que deveria ser o reflexo dos anseios da comunidade, assumindo um papel meramente formal e administrativo, uma vez que suas resoluções, por serem tomadas em linhas gerais, mostram-se superficiais, ocasionando muitas vezes o engavetamento do documento.

Gráfico 2 – Existência de Projeto Pedagógico nas redes municipais



Fonte: MEC, 2009/2010.

As análises também indicaram que 37% dos municípios sequer possuem um PP nas escolas, número expressivo que adverte a inexistência de um planejamento democrático das práticas que serão vivenciadas na escola, a ausência de parceria entre a escola e os diversos segmentos que a animam e a fragilidade dos mecanismos de decisão colegiada.

Como justificativa para os dois casos os municípios destacaram a dificuldade para redigir o documento, o pouco apoio e estímulo por parte da SME para a sua elaboração, a ausência de pessoal capacitado para tal nas escolas e a fragilidade na articulação da comunidade escolar.

Como demandas, os municípios que possuem PP padrão e aqueles que ainda não têm nenhum apontaram a necessidade de elaborar projetos pedagógicos em consonância com a realidade específica de cada polo educacional, a capacitação de equipes que orientem a sua preparação e a ampla participação da comunidade escolar.

Os que já possuem PP implantado informaram a necessidade de reformular seus projetos, procurando intensificar a participação de todos os segmentos nesse movimento com indicação de revisá-lo periodicamente.

No que se refere indicador que trata do PP da escola, percebe-se que os municípios conseguem expressar sua situação nas áreas dedicadas a isso. A maioria registrou a importância da elaboração conjunta desse documento e das relações democráticas que devem se estabelecer dentro da escola para tal.

4.4 ESCOLHA DA DIREÇÃO ESCOLAR

A gestão democrática do ensino público brasileiro é regulamentada por intermédio da Lei n. 9394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação, no art. 3º, inciso VIII. Seu art. 15 também sugere que os sistemas de ensino devem assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas de educação básica que os integram. Dessa forma, percebe-se a valorização da autonomia administrativa das unidades escolares e o estímulo às vivências de gestão democrática em seu cotidiano.

Nesse contexto, discutir sobre o modo como o gestor escolar é escolhido implica refletir sobre as práticas políticas facilitadas pela escola, em que as vivências democráticas e o exercício autônomo da cidadania podem contribuir para firmar no ambiente escolar a gestão compartilhada por meio da participação de todos, ou seja, “[...] a grande participação das pessoas nas eleições ganha significado especial, quando associada à opinião daqueles que estiveram envolvidos com o processo.” (PARO, 1996, p. 387).

A análise dos dados evidenciou que 47% dos 403 municípios pesquisados não possuem critérios definidos para a escolha da direção das suas escolas, justificando que esta é feita por indicação do poder Executivo. Em 41% existem critérios para a escolha do diretor, mas não são conhecidos por todos. Desses, 27% consideram a experiência educacional do candidato à direção e 14% não consideram essa experiência. É interessante perceber que mesmo nesses municípios que possuem algum critério para a escolha do diretor, a intervenção política foi indicada como fator determinante para a ocupação do cargo, fragilizando o preceito da gestão democrática que corresponde à participação dos diversos segmentos que integram a escola no processo de escolha do representante da sua instituição.

Apenas 10% dos municípios assinalaram existir critérios claros, conhecidos por todos e que consideram a experiência educacional do candidato, demonstrando

que iniciativas comprometidas com a educação local, preocupadas com a qualidade nos serviços prestados à comunidade e que considerem o trabalho coletivo são possíveis, mas precisam de incentivo para que sejam expandidos.

Definir critérios para a escolha do gestor e torná-los públicos, além de instituir sua escolha democrática foram demandas formuladas pelos municípios.

4.5 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME)

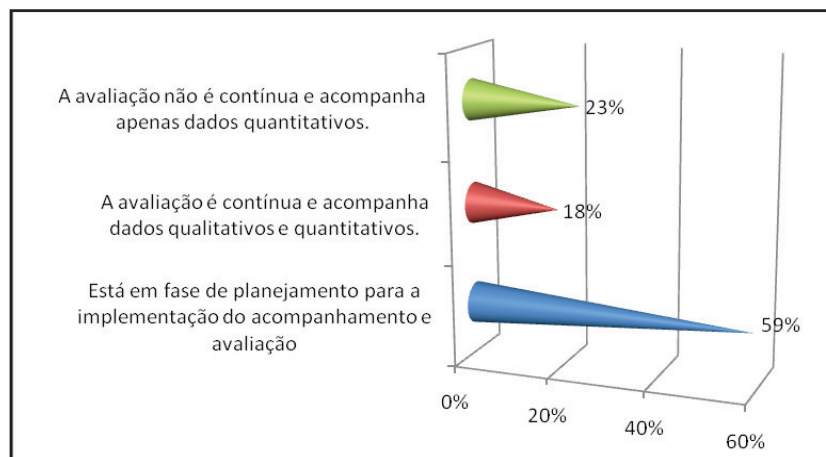
O Plano Municipal de Educação é um documento orientador de políticas públicas que define, com força de lei, as prioridades da educação municipal no prazo de dez anos. Introduzido pela LDB, o objetivo do Plano é melhorar a qualidade da educação municipal refletindo sobre a realidade atual e montando estratégias para transformá-la. É um dos mecanismos utilizados para assegurar a continuidade das políticas educacionais, a fim de evitar que a cada gestão seja modificado – ou até revogado – todo o trabalho empreendido pela equipe anterior. Além de estabelecer metas para a rede escolar pública de ensino fundamental, o Plano fixa diretrizes que orientam os colégios da rede privada. Como salienta Bordignon (2009, p. 92)

O plano municipal de educação é o instrumento de gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Educação. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não há visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada Governo.

A liderança no processo de elaboração do PME é das Secretarias de Educação Municipais, em conjunto com os diversos segmentos da escola que irão viabilizá-lo na prática, no intuito de imprimir ao trabalho o caráter democrático da sociedade e da educação. Buscando uma ampla representatividade social, devem fazer parte desse movimento o Poder Legislativo, o Poder Executivo e os representantes dos Conselhos Escolares.

Na pesquisa, 73% dos municípios não possuem PME. Do total de municípios que indicaram possuir PME, a maioria ainda não implantou programas que acompanham e avaliam o plano, ou seja, não há dispositivos que certifiquem o cumprimento do que foi sistematizado no documento, bem como acompanhem e avaliem seus efeitos na prática.

Gráfico 3 – Avaliação e acompanhamento do Plano Municipal de Educação



Fonte: MEC, 2009/2010.

Ao final do período de vigência do plano é necessário reelaborá-lo, com vistas a tornar suas ideias mais atuais e contextualizadas, valendo-se das avaliações para nortear as novas deliberações. Sem as informações derivadas do acompanhamento daquilo que foi proposto anteriormente, será difícil revisar/atualizar o PME com resoluções que considerem as experiências passadas e, a partir delas, sugira novos desafios com vistas a melhorar a qualidade da educação municipal.

Justificando a ausência do PME e de programas para o seu acompanhamento e avaliação, grande parte dos municípios indicou a ausência de mobilização da SME para estimular a sua construção, aliada à pouca capacitação dos profissionais e a ausência do CME, como aspectos que dificultam a articulação da escola com a sociedade civil para tal.

Como demandas, os municípios em que inexistente o PME sugeriram implementá-lo e criar programas de acompanhamento e avaliação das suas metas. Naqueles em que o plano já existe, foi apontada a necessidade de apoio técnico da SME para qualificar profissionais que atuem na atualização e reestruturação dos que estão defasados, como também na criação de programas que acompanhem e avaliem o PME.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o eixo temático da Gestão Educacional do Plano de Ações Articuladas para perceber como está configurada a ges-

tão democrática no contexto dos municípios de pequeno porte da região Nordeste do Brasil. Os resultados da análise dos indicadores definidos *a posteriori* sugerem que os dispositivos facilitadores da gestão democrática nas escolas dos municípios pesquisados estão enfraquecidos.

São minoria as escolas dos municípios pesquisados que possuem Conselho Escolar (CE), e estes ainda se dividem entre os pouco atuantes e os que existem apenas no papel. Mais da metade dos municípios pesquisados não possui Conselho Municipal de Educação (CME), demonstrando a deficiência das organizações que auxiliam no acompanhamento da educação local. O Projeto Pedagógico (PP) da maior parte desses municípios é padrão, ou seja, é elaborado por sujeitos externos, sem dar margem à reflexão das especificidades inerentes às realidades distintas. A escolha da direção escolar também acontece majoritariamente de modo arbitrário, por meio da indicação do poder Executivo, sem clareza dos critérios definidos. Já o Plano Municipal de Educação (PME) existe em uma minoria dos municípios, os quais não possuem programas de acompanhamento e avaliação, ou seja, não há dispositivos que certifiquem o cumprimento do que foi sistematizado naquele documento.

Dessa forma, inferimos que pode haver uma relação entre a insuficiência das instâncias facilitadoras da gestão democrática e o baixo IDEB desses municípios, permitindo estabelecer uma lógica entre os elementos da gestão democrática e a qualidade da educação.

As principais demandas indicadas no PAR desses municípios, relacionadas ao eixo da Gestão Democrática, referem-se, no geral, à superação das dificuldades identificadas. Os municípios pontuaram a necessidade de mobilizar as escolas para a criação de CEs atuantes, com suporte e orientações para o seu pleno funcionamento; implantar CME em todas as escolas e formar conselheiros para sua atuação efetiva; elaborar PPs em consonância com a realidade específica de cada unidade de ensino; definir critérios para a escolha do gestor e torná-los públicos, além de instituir sua escolha democrática; implementar PME onde ele inexistente, além de criar programas de acompanhamento e avaliação das suas metas, bem como qualificar profissionais que atuem na atualização e reestruturação dos que estão defasados.

Na análise dos PARs, percebe-se uma recorrência dos municípios em indicar a melhoria da qualidade da gestão democrática na escola por meio das ações anteriormente citadas, apoiadas por programas e projetos do Governo que possam subsidiá-las. A proposta do PAR, como estratégia de planejamento local, identifica as problemáticas existentes e propõe intervenções com base na realidade dos municípios. Esse planeja-

mento pode dar suporte à criação, reformulação e conclusão de programas e projetos a partir das demandas locais, potencializando aos esforços do Governo Federal na melhoria da qualidade da educação nacional.

Em relação ao uso do PAR, observamos que os municípios conseguem expressar sua realidade específica por meio de um instrumento padrão. Embora os dados informados não sejam aprofundados, possibilitam o desenho de uma “radiografia” da educação local.

São perceptíveis algumas dificuldades encontradas pelos municípios quanto à utilização do critério de pontuação que avalia os indicadores de cada área, uma vez que, em alguns casos, uma única numeração reúne mais de uma variável. Esse fato gera conflitos quando uma dessas variáveis reflete a situação do município e a outra não. Dessa forma, faz-se necessária a revisão desses critérios de pontuação utilizados pelo PAR.

Diante da abrangência do PAR e dos assuntos a ele relacionados, sugerimos que em pesquisas futuras sejam trabalhadas questões referentes às outras áreas que compõem o eixo gestão educacional, bem como às demais dimensões que integram o PAR. Estudos que façam o aprofundamento *in loco* desses dados, em uma pesquisa etnográfica, podem tratar mais especificamente de itens que não foram contemplados por esta pesquisa e que merecem atenção por sua relevância no cenário da educação.

Analysis of the educational management thematic axis of the Plan of articulated actions in the Northeast of Brazil

Abstract

Using an approach of qualitative-quantitative nature, this study aimed to analyze the main theme of the Educational Management in Plan of Articulated Actions (PAA), in order to understand how to configure the democratic management in the context of small cities located in the Northeast of Brazil. Guided by the perspective of documentary research, we used data collection method for the analysis of official documents of the Federal Government and the database of the PAA of the municipalities in the sample that had lower in the Index of Basic Education in 2005 and 2007. Based on the indicators defined later, the results suggest that the mechanisms that facilitate democratic management are weakened in the cities surveyed. Spaces municipal participatory planning, such as the Municipal Council of Education and the Municipal Education Plan, do not exist or are disjointed. At school, the instances of democratic experiences, such as the School Board, the formulation of the pedagogical project and the election of directors, are negligible

and far to express the desires locations. Thus, we infer that there may be a relationship between instances of the failure of democratic management and facilitating low Indexes of Basic Education these municipalities, establishing a logical connection between the elements of democratic management and quality of education.

Keywords: Educational management. Educational politics. Plan of Articulated Actions.

Notas

¹ Pesquisa de Iniciação Científica financiada pelo CNPq/Fundação Joaquim Nabuco.

² Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>.

³ Com população de até 20.000 habitantes, segundo classificação do IBGE – 2002.

REFERÊNCIAS

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisa de survey**. Tradução Guilherme Cezario. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor/ elaboração** Ignez Pinto Navarro et al.. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004a.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Decreto n. 6601 de 10 de outubro de 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 out. 2008.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. **Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação pró-conselho: caderno de oficinas/coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004b.

CURY, Carlos Roberto J. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis: Vozes, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações para formulação e avaliação de políticas públicas, elaboração de estudos socioeconômicos**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Luciana Rosa. O projeto político pedagógico e a construção da autonomia e da democracia na escola nas representações sociais dos conselheiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 83, p. 577-597, ago. 2003.

MARQUES, Luciana Rosa. **A descentralização da gestão escolar e a formação de uma cultura democrática nas escolas públicas**. Recife: Ed. da UFPE, 2007.

NAVARRO, Ignez Pinto et al. **Conselhos Escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004.

PARO, Vitor H. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

RIBEIRO, Vera Masagão et al. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 227-251, 2005.

SANDER, Benno. Administração da educação e relevância cultural na América latina. In: SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Revista Educação & Sociedade**, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, 2005.

TEODORO, António. Organizações internacionais e políticas educativas nacionais: a emergência de novas formas de regulação transnacional, ou uma globalização de baixa intensidade. In: STOER, S.; CORTESÃO, L.; CORREIA, J. (Org.). **Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise**. Porto: Afrontamento, 2001.

TRIVIÑOS, Augusto. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 24. ed. – Campinas: Papyrus, 2008.

Recebido em 11 de maio de 2011

Aceito em 15 abril de 2012