



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 254

## POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NA VISÃO DE DIRETORAS DE ESCOLA

Celso Luiz Aparecido Conti – UFSCar

Emília Freitas de Lima – UFSCar

Renata Maria Moschen Nascente - UFSCar

### Resumo

Este trabalho, de natureza exploratória, com abordagem qualitativa, é parte de pesquisa maior, cujos dados foram coletados por meio de questionário aplicado a 65 diretoras que em 2015 cursavam Especialização em Gestão Escolar - UFSCar/ MEC. Objetiva analisar efeitos de políticas públicas e determinações legais sobre escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo, na visão de suas diretoras. A tematização dos dados evidenciou que a administração das escolas permanece em uma *lógica de controle* em padrões hierarquizados, ainda que no plano discursivo nunca tenham estado tão presentes elementos que apontam numa direção contrária. Dessa maneira a participação assume um caráter de “recurso gerencial”. Cabe ainda destacar a visão altamente positiva da quase totalidade das diretoras em relação às determinações legais e às políticas educacionais estudadas. Outro aspecto é a visão da participação como um *plus* na escola, ao invés de ser um elemento fulcral na efetivação de uma gestão democrática. Depreende-se que os elementos da chamada nova gestão pública vão sendo inseridos no modelo burocrático, que permanece vigoroso, gerando uma sinalização ambígua, confusa em termos dos rumos e da forma de agir das escolas e de seus atores.

**Palavras-chave:** Políticas públicas educacionais; Gestão escolar; Autonomia da escola; Participação na escola.

### Introdução

Este trabalho é parte de uma pesquisa maior, cujo objetivo principal foi o de *analisar os efeitos de políticas públicas e determinações legais educacionais sobre a escola, na visão de diretoras de escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo*. Trata-se de pesquisa de natureza exploratória, com abordagem qualitativa (ALVES-MAZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999), cujos dados foram coletados por meio de questionário aplicado a 65 (sessenta e cinco) diretoras<sup>1</sup> que em 2015 realizavam

---

<sup>1</sup> Referir-nos-emos às *diretoras* no feminino, dada a configuração de gênero dos profissionais atuantes no Ensino Fundamental no Brasil.

um curso de Especialização em Gestão Escolar na modalidade Educação a Distância, oferecido pela UFSCar em convênio com o MEC.

O questionário, aplicado *on line*, por mala direta, via secretaria do curso, versava sobre as seguintes políticas públicas e determinações educacionais: gestão democrática, autonomia e Projeto Político Pedagógico da Escola - PPP; Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE; “Lei do Piso”; atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais; avaliação externa do rendimento escola; e currículo.

Na organização do questionário, optamos por elaborar as questões e respectivos itens componentes, a partir do que estabelecem os documentos oficiais, preservando a fidelidade aos termos neles utilizados. A elaboração foi pautada em documentos como Brasil (1988); Brasil (1996); Brasil (2008). A fim de preservarmos a identidade das respondentes, atribuímos a cada questionário um código alfanumérico.

Neste texto, especificamente, é focalizada a visão das diretoras acerca do PDDE; do PPP; da articulação da escola com as famílias; e da articulação da escola com a comunidade de entorno, aspectos esses considerados à luz dos conceitos de autonomia do/a diretor/a e formas de participação, na perspectiva da gestão democrática.

O trabalho organiza-se em quatro seções. A primeira traça um quadro de referência teórico; na segunda são apresentados os resultados; na terceira os resultados são problematizados à luz dos princípios de autonomia e participação na perspectiva da gestão democrática; na quarta são tecidas as considerações finais.

### **Formas de gestão da escola no contexto atual**

Considerando que este trabalho tem como foco a visão de diretoras de escolas públicas do Ensino Fundamental acerca dos efeitos de políticas públicas e determinações legais educacionais sobre a escola, é necessário apresentar um quadro de referência relativo à questão que se coloca. Nessa direção, as medidas propostas no campo educacional são analisadas a partir de um contexto que considera a realidade internacional, marcada pelo processo de globalização, entendida como “revolução da tecnologia da informação” definida pela “transformação de nossa ‘cultura material’ pelos mecanismos de um paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da informação” (CASTELLS, 1999, p. 67). Essa realidade internacional não pode, entretanto, desconsiderar as realidades locais, que sofrem as influências externas e as

incorporam de modo singular, como ocorre no caso brasileiro. Isso quer dizer que os países, na conjuntura atual, continuam a dispor de certa autonomia, ainda que sejam bastante influenciados pelos vetores de crescimento e desenvolvimento propalados pelos organismos internacionais, que interferem na configuração dos modelos dos Estados nacionais, e, por consequência, no seu ordenamento político e jurídico, e nas suas políticas públicas. No campo educacional isso pode ser percebido com certa nitidez.

O regime civil-militar no Brasil (1964-1985) fez o país crescer economicamente, mas não distribuiu riqueza; do ponto de vista político, abafou a vitalidade democrática; e do ponto de vista do aparelho do Estado manteve-o fechado e imune à sociedade civil. Houve mobilização social, em resistência a essa situação, tanto que a década de 1980 foi marcada por intensos movimentos sociais. Nos anos 1990, o governo do presidente Fernando Collor de Mello, dentro de um novo quadro institucional, anuncia o tom das reformas, alinhadas com a onda neoliberal. Paralelamente, norteado pela CF (BRASIL, 1988), há um esforço do governo na redefinição do Estado, reconfigurando sua relação com a sociedade civil. A nova ordem constitucional revigora os ideais de descentralização e participação política da população, cabendo destaque a algumas medidas, tais como participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos, nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários são discutidos e deliberados; possibilidade de plebiscito, referendo e iniciativa popular, em termos de proposição de leis.

Quanto à educação, a CF consagra, no art. 206, o princípio da “gestão democrática do ensino público” (BRASIL, 1988). A LDBN (BRASIL, 1996), por sua vez, avança no sentido de operacionalizar tal princípio, indicando a necessidade de articulação dos diferentes sistemas de ensino com as famílias e a comunidade, visando à integração da sociedade com a escola (art. 13); prevê, ainda, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14). O artigo 15 destaca que “os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.” (BRASIL, 1996). Depois da LDBN foram promulgados dois Planos Nacionais de Educação (BRASIL, 2001; 2014), tendo o segundo avançado ainda mais no detalhamento da gestão democrática, ao acrescentar que: os entes federados deverão

aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática, no prazo de dois anos, (art. 9); os sistemas deverão levar em conta critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar para a nomeação dos diretores e diretoras de escola; e o governo federal deverá priorizar o repasse de transferências voluntárias da União para os entes federados que cumprirem esta determinação (BRASIL, 2014).

Fernando Henrique Cardoso, em consonância com as tendências esboçadas pelos organismos internacionais, põe em curso a reforma do Estado, cujos pilares são bem definidos no Plano diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Ainda que a luta para diminuir a burocracia fosse nova, a superação do “gigantismo burocrático” e dos traços patrimonialistas e clientelistas do Estado brasileiro se colocava como a “grande tarefa política”. Esse Estado seria combatido por uma nova racionalidade administrativa, de caráter gerencialista, capaz de promover uma administração pública moderna, voltada:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados (BRASIL, 1995, p. 16).

Pretendia-se, portanto, enfraquecer o papel de “executor” do Estado e reforçar suas funções de “regulador”, “provedor”, “promotor” dos serviços públicos, assegurando sua qualidade via “controle social direto”, pela “participação da sociedade”. Isso exigiria a “descentralização vertical” na execução dos serviços públicos, envolvendo mais os níveis estadual e municipal (BRASIL, 1995).

Nos anos 2000, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) coloca uma ênfase diferente em relação à visão do papel do Estado e, por conseguinte, das políticas públicas. O seu plano de governo, de perspectiva “neodesenvolvimentista”, preconiza um “novo contrato social”, um “novo pacto federativo”, contrapondo-se, em parte, ao neoliberalismo, por estabelecer “uma nova lógica na formulação e condução das políticas sociais.” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 70-71) Como nem tudo é tão radicalmente novo, em termos de tendências nas políticas públicas educacionais, é possível se falar em continuidades e rupturas (OLIVEIRA, 2009, p. 207). Sobre a gestão da Educação Básica em particular, segundo Azevedo (2009, p. 228), há, no governo FHC, “um entendimento de democratização da gestão educacional quase como sinônimo de racionalidade técnica

e eficácia econômica”, enquanto no governo de Lula predomina “a intenção de distribuição do poder segundo os pressupostos de um projeto político-participativo.”

As reformas na educação, nesse ou naquele governo, com ênfases distintas, são impregnadas pelas ideias de descentralização, participação, cidadania, sociedade civil, padrão mínimo de qualidade e direito de todos. No entanto, desde a ditadura civil-militar, passando pelos governos civis que a sucederam, observa-se que as diferenças e os consensos ativos nem sempre são muito claros. Por exemplo, todos os governos falam da necessária reforma do Estado e da importância do crescente protagonismo da sociedade civil. A autonomia e a participação, na perspectiva do princípio constitucional da gestão democrática, são interpretadas de formas distintas. E isso é problemático, porque uma certa convergência nos discursos esconde algumas diferenças fundamentais, produzindo uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2004, p. 96) entre diferentes projetos políticos.

Esse amálgama de termos e orientações muitas vezes conflitantes pode embaralhar a vida nas escolas, ainda que alguns imperativos discursivos sejam de fato assimilados pouco a pouco por elas. Nóvoa (1999, p. 22-23), ao se referir à trajetória dos estudos sobre “escolas eficazes”, destaca algumas fases, em especial as duas últimas (anos 1980-1990), a saber: fase da “contextualização”, quando a escola é chamada a cumprir um papel de liderança nas redes de relações que deve assumir com seu entorno social; fase da “excelência” marcada pelas ideias de mercado, tais como produtividade, eficiência e gestão estratégica. Assim, a escola assume certo protagonismo, pois é vista como “territorialidade espacial e cultural”, não unidade de gestão meramente técnica (NÓVOA, 1999, p. 16); como “locus de reprodução e locus de produção de políticas, orientações e regras” (LIMA, 2003, p. 93-95).

Tal como nos referimos às ênfases dadas aos diferentes governos em termos das políticas adotadas, o mesmo pode ser assinalado em relação ao estudo das escolas. Há, no movimento da sua valorização, uma dupla face: o reconhecimento da importância do seu papel e, ao mesmo tempo, a cobrança que nela recai, sob a forma, às vezes, de uma responsabilização exagerada.

Nesse sentido, Barroso (2003) fala da mudança de uma “lógica da reforma” para a “tirania da transformação” (CLARKE; NEWMAN, 1997 *apud* BARROSO, 2003, p. 117), exigindo da escola uma adaptação contínua que pode retirar dela sua dinâmica inovadora, criativa e crítica. O excesso de regras é substituído pelo excesso de demandas,

e sua ação autônoma se esvai, restringindo ou reconfigurando a participação, que se torna bem menos politicamente ativa. Os vazios institucionais, inalcançados pelas regras formais, que teriam um potencial transformador, convertem-se em espaços de risco, porque não há mais clareza de orientação das ações, por parte dos atores da escola. Sennett (1999) alerta que a “flexibilidade” pode, ao invés de tornar as instituições e as pessoas mais leves, quebrá-las, isto é, tirar delas os sentidos vitais, necessários à existência, como sentimento de identidade, individual e coletiva.

O discurso uníssono da participação e da autonomia na perspectiva da gestão democrática das escolas pode chegar até elas de modo a produzir mais instabilidade do que torná-las instituições mais vigorosas, no que tange ao cumprimento do seu papel social. Por outro lado, a escola continua a ser pressionada a se modernizar, no contexto das sociedades atuais. O desafio é encontrar, para a escola, o caminho a percorrer em busca de uma atualização que lhe garanta um senso de responsabilidade social e, ao mesmo tempo, um sentido coletivo que a justifique como instituição, o que vale também para todos os seus agentes. Cabe à escola a difícil tarefa de se auto-organizar em meio ao ruído. E sem perder de vista a “aposta categórica na potência reformadora da ‘sociedade civil’ [que se converteu] num dos mais decisivos campos políticos e intelectuais da modernidade” (NOGUEIRA, 2011, p. 86). O gestor escolar, diante desse quadro,

[...] precisa agir como educador, como político, como alguém que produz sentido para os demais e que promove a constante aproximação entre as pessoas e a organização: um intelectual, mais que um especialista, para usar uma famosa conceituação de Antônio Gramsci (NOGUEIRA, 2011, p. 212-3).

É a partir desse quadro de referência que os dados empíricos encontrados na pesquisa são analisados. Buscam-se indícios de como as políticas chegam às escolas e de como seus efeitos são percebidos por suas diretoras, sempre considerando os avanços e os retrocessos, e mais do que isso as ambiguidades presentes, em especial no que tange à autonomia e à participação, na perspectiva da gestão democrática das unidades escolares.

### **Políticas públicas e determinações legais educacionais na visão das diretoras**

Nesta seção apresentamos e problematizamos os resultados referentes a: PDDE, PPP, articulação da escola com as famílias, articulação da escola com a comunidade de entorno.

- **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

Com relação aos **efeitos do PDDE sobre a escola**, o conjunto de respostas válidas revela as seguintes visões das diretoras: 87% indicam efeito positivo; 2% negativo e 11% entendem que o PDDE não produz efeito na escola.

Foram considerados os seguintes aspectos: infraestrutura física, infraestrutura pedagógica, autogestão escolar no plano financeiro, autogestão escolar no plano administrativo e autogestão escolar no plano didático, entre os quais chama a atenção o fato de ter havido unanimidade quanto ao efeito positivo do PDDE sobre a *infraestrutura pedagógica*. Nesse caso, o grande destaque foi para a aquisição de materiais pedagógicos (livros, brinquedos, jogos, materiais escolares) e equipamentos (computador, impressora, rádio, data show). Um dado interessante é a possibilidade de liberdade e autonomia, por parte das diretoras, na aquisição de tais materiais.

Quanto aos demais itens, temos a seguinte situação:

- ✓ **Infraestrutura física** – manutenção do prédio (elétrica, hidráulica e pintura) e, com menos ênfase, dos equipamentos;
- ✓ **Autogestão escolar no plano financeiro** – ênfase na liberdade de efetuar aquisições mais condizentes com a realidade da escola:

*A escola pode, com esta pequena verba, decidir o que fará com o dinheiro, e essas necessidades conversam mais com a realidade da escola. Às vezes recebemos, já comprados da Secretaria, alguns materiais até um pouco ‘estranhos’ às nossas necessidades. Com o dinheiro do PDDE podemos refletir melhor sobre os rumos do dinheiro (D18);*

- ✓ **Autogestão escolar no plano administrativo** – possibilidade de maior envolvimento da comunidade escolar em função de mais autonomia/liberdade do uso dos recursos financeiros:

*As decisões do gasto da verba do PDDE dependem do Conselho de Escola, e isso facilita o trabalho e a autogestão da execução do plano administrativo (D49);*

*Permite diagnosticar as necessidades e traçar plano de ação, priorizando-se os itens mais relevantes (D50).*

- ✓ **Autogestão escolar no plano didático** – reitera-se a ideia de autonomia e liberdade:

*[...] aquisição de recursos didáticos que auxiliem no processo ensino-aprendizagem (D38);*

*[...] didaticamente, podemos atender às necessidades dos professores e alunos (D42).*

Das respostas negativas (2%), sobressai a indicação de insuficiência dos recursos e conseqüente não atendimento de todas as necessidades.

Indagadas sobre a relação entre a elevação dos índices de desempenho escolar e a aplicação dos recursos do PDDE, a maioria respondeu afirmativamente (74%). A análise das justificativas apresentadas denota respostas genéricas, sem apoio em dados objetivos que correlacionem ambos os aspectos. Isso pode ser observado em respostas como as seguintes:

*Os professores registram o aumento de interesses dos alunos quanto às aulas, devido às mesmas serem mais práticas, pois são utilizados os materiais concretos e tecnológicos adquiridos com a verba do PDDE” (D4);*

*[...] aquisição de jogos, materiais pedagógicos, materiais de educação física tem melhorado a concentração [dos estudantes], transformando a escola num lugar de aprender com alegria (D5).*

As referidas análises podem ser indícios de ausência de estudos mais sistemáticos acerca dos efeitos dos programas governamentais, tanto na atividade gestora das escolas, quanto na das administrações centrais nos diversos âmbitos, haja vista a inconsistência na correlação entre os aspectos mencionados pelas diretoras. Exemplo: a disponibilidade do recurso permite a aquisição de materiais didáticos que tornariam as aulas mais “práticas”, “alegres”, resultando, assim, em melhora na “concentração” e em uma aprendizagem “com alegria”.

Pode-se, ainda, observar que as diretoras têm uma visão bastante positiva sobre os efeitos do PDDE na escola, principalmente porque ele favoreceria maior grau de autonomia e liberdade no uso de recursos para possibilitar aquisições mais condizentes com a realidade da escola, destacando-se a ênfase atribuída por elas à infraestrutura pedagógica.

A partir dos dados sobre o PDDE, destacamos dois aspectos: valorização dos efeitos positivos dessa política *versus* dificuldade de reconhecer seus pontos negativos; concepção de autonomia e liberdade subjacentes a tal política.

- **Projeto Político Pedagógico (PPP)**

As respostas indicam que 97% das escolas **têm PPP**. Quanto a **quem participa** da sua elaboração, elas apontam o seguinte, em ordem decrescente: diretoras (94%); coordenadoras pedagógicas (89%); professoras (76%); representantes das Secretarias de



Educação (39%); demais funcionários (30%); alunos (18%); familiares dos/as alunos/as (17%); comunidade de entorno (7,5%).

Esses dados podem ser comparados com aqueles revelados sobre a composição da equipe gestora, nos quais aparece a alusão de que 100% das diretoras e 100% de coordenadoras pedagógicas, professoras de apoio docentes ou correlatos a compõem. Se for assim, por que nem todos os componentes da própria equipe gestora participam da elaboração do PPP?

Chama a atenção, ainda, que em 34% das escolas as professoras estejam ausentes da elaboração do PPP. Outro dado relevante é a baixíssima participação da comunidade de entorno.

Com relação à **atualização** do PPP, 94% das diretoras informam que ele é atualizado periodicamente, prevalecendo as que o atualizam no período de um a dois anos, seguidos das que indicam três e quatro anos.

Merece destaque o fato de que a participação da diretora não foi apontada em 6% das escolas e a das coordenadoras pedagógicas em 11% delas. Nota-se, ainda, que 100% das diretoras dizem haver articulação entre escola e família, sendo esta intensa ou muito intensa (79%). Por outro lado, apenas 17% das famílias participariam da elaboração do PPP.

Em suma, nota-se que a determinação feita pela LDBN (BRASIL, 1996) sobre a obrigatoriedade do PPP parece estar incorporada à cultura das escolas, tanto que, além de ele ser elaborado, é periodicamente atualizado. Os dados permitem problematizar a concepção de participação a eles subjacente, além de indicar quem participa.

- **Articulação da escola com as famílias**

Quanto à **articulação da escola com as famílias** (BRASIL, 1996), 100% apontam que ela existe. Já com relação à intensidade com que ela se dá, 71% indicam ser intensa, seguidos de 21% pouco intensa e 8% muito intensa.

Perguntadas sobre *como* a articulação da escola com as famílias interfere na atuação da diretora, destacam-se as justificativas voltadas a *aspectos pedagógicos*, visando à aprendizagem dos alunos. Isso se daria por meio da possibilidade de a escola conhecer melhor a realidade dos alunos e as expectativas das famílias com relação ao trabalho escolar. As famílias, por sua vez, passariam a confiar mais na escola e,

consequentemente, a colaborar com ela, gerando corresponsabilidade na tomada de decisões e aumentando a eficiência do trabalho escolar.

*A articulação com as famílias traduz os anseios dos pais quanto aos rumos da escola; isso faz com que os pais tenham um sentimento de pertença e, assim, participem mais e sejam mais colaboradores. Assim, facilita a atuação do diretor [sic] que busca a implementação da gestão democrática (D34).*

Com menor intensidade, também aparecem a possibilidade de troca de experiências; a *desmistificação da autoridade incontestável e centralizadora* [da diretora] (D24); a ajuda na gestão de conflitos e na articulação com segmentos como Conselho Escolar e APM.

Em síntese, os dados fornecem indícios de que a relação escola-família teria um sentido de “mão única”, ou seja, o de qualificar a demanda das famílias e trazê-las para a escola como corresponsáveis na tomada de decisões e no aumento da eficiência do trabalho escolar.

- **Articulação da escola com a comunidade de entorno**

No que se refere à **articulação da escola com a comunidade de entorno** (BRASIL, 1996), verificam-se indicadores próximos aos anteriores, a saber: 62% das diretoras a consideram intensa; 26% pouco intensa e 7,5% muito intensa. Diverge apenas o fato de 3% indicarem ausência de articulação com o entorno e de uma diretora não ter respondido.

Diferentemente da relação com as famílias, em que se destacou a preocupação pedagógica, aqui prevalece a alusão à *parte física* da escola. Nesse sentido, quanto às demandas da escola em relação à comunidade de entorno, são citados, entre outros, aspectos relacionados à manutenção predial e patrimonial; realização de eventos e festas. São feitas alusões também, com menor intensidade, à resolução de conflitos; à sensação de conforto e de respaldo na tomada de decisões; à rapidez e eficiência nas ações.

*Interfere muito, pois com o apoio da comunidade tudo se resolve mais rapidamente (D65);*

*Quando ocorrem furtos, eventos, cursos, a escola necessita de parcerias com o comércio local e associações sociais. O diretor [sic] faz um BO, mas pede ajuda aos comerciantes para averiguarem se viram algo anormal, e prontamente eles informam, apesar de não gostarem de delatar ninguém do bairro. No caso de eventos, a comunidade participa (D25);*

*Interfere positivamente [...], pois a escola aberta representa oportunidades de escuta e isso me dá conforto para as decisões tomadas (D51).*

Já quanto à demanda da comunidade em relação à escola, destaca-se o uso das dependências desta por entidades como igrejas, associações, ex-alunos etc., como forma de suprir a ausência de espaços comunitários (praças, centros, locais de lazer).

*O bairro não é antigo, está se formando há uns sete anos; não há centro comunitário, praças, local de lazer. Temos uma grande quantidade de igreja de diversas religiões, e a escola cede espaço para essas entidades fazerem seu trabalho semanalmente. Interfere diretamente no meu trabalho, pois garanto parceiros que colaboram no zelo e nas atividades como voluntariado, propagando para o bairro que a escola também é colaboradora (D40).*

Como contraponto aos aspectos positivos da participação da comunidade de entorno, há alusão às dificuldades decorrentes de tal participação, mormente quanto à sobrecarga de trabalho, dando indícios de que a participação seria vista como acréscimo às funções próprias da diretora. Conseqüentemente, sendo considerada como algo secundário, as diretoras a realizariam dentro do possível.

*Toma bastante tempo também, e isso às vezes atravanca um pouco o trabalho, muito em relação à burocracia, que não pode ser deixada de lado, como pagamento dos funcionários, organização das faltas, gestão administrativa da unidade (D18).*

Outro dado que chama a atenção é o de que uma parte das diretoras entende “comunidade de entorno” como “cidade”, analisando que se esta for grande, dificulta e, se for pequena, facilita a articulação escola-comunidade. Por outro lado, algumas a entendem como “bairro”, o que possibilitaria maior aproximação.

Resumidamente, desses dados também se depreende a ideia de qualificação da demanda da comunidade, dessa vez de entorno, especialmente relacionada ao uso do espaço físico. Observa-se, ainda, uma visão positiva acerca dessa relação, ao mesmo tempo em que se revela uma outra face da questão: a visão das diretoras de que o desempenho dessa função representaria um *plus* em relação às suas funções essenciais.

### **Discussão dos resultados: participação, autonomia e gestão democrática**

O conjunto das políticas públicas e determinações legais educacionais brasileiras que afetam diretamente as escolas é perpassado por alguns princípios, entre os quais os

de participação e autonomia, na perspectiva constitucional da gestão democrática (BRASIL, 1988). Nesta seção, problematizamos os resultados à luz desses princípios.

Observa-se a existência de uma valorização, por parte das diretoras, das ideias de autonomia e participação, embora se possa perceber que tais ideias não assumem contornos bem definidos, do ponto de vista das matrizes teórico-ideológicas. Isso se deve ao fato de que:

[...] há um discurso institucional produzido e disseminado por meio de diretrizes curriculares oficiais e pela *mass media* que fagocita os conceitos originados, em geral, nas teorias de esquerda, os recontextualiza e apresenta como sendo princípios seus. Assim, expressões como cidadania, autonomia, direitos sociais, direitos humanos e inclusão, por exemplo, são frequentemente encontradas nos textos orais e escritos. O que se vê são discursos liberais mascarados com alguma panfletagem de tonalidade democrática (THIESEN 2014, p. 194).

Nessa direção, há a incorporação de uma determinada forma de gestão por parte das escolas, o que também se evidencia nos resultados. Há uma forte presença de elementos característicos do gerencialismo, entendido como uma nova forma de poder que orienta a reforma da estrutura e da cultura dos serviços públicos (BALL, 2005).

A eficiência e a eficácia, por exemplo, podem ser percebidas quando observamos nos resultados a questão da participação. Esta se revela, para as diretoras, como uma espécie de “recurso gerencial”, pois ela:

[...] tende a converter-se em um instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos entre governos e sociedade. Participar passa a significar também uma forma de interferir, colaborar, administrar. (NOGUEIRA, 2011, p. 144-5).

Essa forma de participação se observa nos dados, em alguma medida, na relação da escola tanto com as famílias quanto com a comunidade de entorno. Ambas são vistas pelas diretoras como meios de explicitar melhor as demandas em relação à escola e para ajudá-la a atendê-las, configurando-se, assim, como uma relação de mão única, característica de um modelo de tipo clientelista. Desse modo, a diretora, premida pela necessidade de compreender e satisfazer demandas das mais variadas, vê-se numa posição defensiva, buscando sempre uma zona de conforto frente a uma realidade cambiante, insegura e instável. Nos dados essa ideia aparece associada ao “respaldo na tomada de decisões”.

O tema da participação implica diretamente o da autonomia, com relação à qual é importante indicar, logo de partida, a distinção entre os conceitos de *autonomia decretada* e *autonomia construída* (BARROSO, 1996). O primeiro é entendido como o conjunto de normas estabelecido por órgãos superiores, responsáveis pela administração da educação, que define as margens de liberdade de ação das unidades escolares. O segundo refere-se às formas autônomas de tomada de decisão desenvolvidas pelas escolas em diferentes domínios, por meio de ação organizada e em função de objetivos coletivos próprios.

Para Levacic (*apud* BARROSO, 1996), há diferentes configurações possíveis de autonomia das escolas, relacionadas com o contexto em que ela se desenvolve. Tais configurações se definem em função de três elementos-chave: os *órgãos de decisão* para os quais o poder será descentralizado (diretores, professores, pais, comunidade local, setor econômico); os *domínios de gestão* em que o poder será exercido (orçamento, recursos físicos, professores, currículo, seleção dos alunos); e as *formas de regulação* pelas quais se dará o controle (usos de recursos, especificação de produtos, condições de mercado). Os resultados considerados no presente trabalho dizem respeito aos dois primeiros elementos.

Com relação aos *órgãos de decisão* sobre os quais recai a descentralização, podemos observar que a diretora aparece como figura central em termos de acumulação de poder. Isso não significa que não haja alguma participação de outros atores. Assim, por exemplo, 100% das diretoras responderam que existe relação intensa ou muito intensa da escola com as famílias (79%). Só que, correlacionando esse dado com o dos setores que participam da elaboração do PPP, vemos que apenas 17% das diretoras indicam a existência dessa participação. Por outro lado, se for considerada a participação de outros segmentos, fica evidente uma correlação entre grau de participação e níveis hierárquicos na escola. Dessa forma, observam-se nitidamente dois extremos: o que envolve diretoras, coordenadoras pedagógicas e professoras em um extremo, e o que congrega os funcionários (não docentes), os alunos, as famílias e a comunidade de entorno, nessa ordem.

A participação desses últimos segmentos é vista pelas diretoras como um recurso necessário para que suas funções, nos limites do que lhes é outorgado pelas regras formais, sejam desempenhadas de forma mais eficiente e eficaz, porém de modo a não ameaçar seu poder. Assim, não se verifica uma descentralização de poder no âmbito da escola, mas uma concentração dele principalmente na mão da diretora. Talvez isso se deva a uma certa indução presente nos novos modelos de gestão que preconizam o

controle do produto mais do que do processo, jogando nos ombros da autoridade máxima da escola a responsabilidade de alcançar metas e objetivos estabelecidos pelas instâncias superiores da administração da educação.

Quanto aos *domínios de gestão*, prevalece o referente ao uso de recursos financeiros, especificamente os advindos do PDDE. Eles são utilizados, majoritariamente, na infraestrutura pedagógica, em especial para a aquisição de materiais pedagógicos e equipamentos, o que, na visão das diretoras, incidiria positivamente sobre o desempenho escolar dos alunos. Já a infraestrutura física, financeira e administrativa aparecem nos dados como envolvendo menor autonomia.

Esses dados são corroborados pelos oriundos de outras respostas em que as diretoras foram instadas a citarem dimensões nas quais teriam *muita* autonomia. Neste caso, elas indicam as seguintes: elaboração do PPP (82%), manutenção da disciplina (75,5%), desempenho escolar dos alunos (71%). Com menor intensidade aparecem a gestão administrativa (57,5%), a gestão financeira (50%) e as definições de caráter didático (48,5), dimensões nas quais se verifica uma grande dispersão nas respostas, indicando maior diferença de visão entre as diretoras. Já com relação à manutenção do espaço físico e definições curriculares predominam as respostas referentes a uma razoável autonomia (42% e 41% respectivamente). Ademais, na dimensão de ampliação do espaço físico há indicação de pouca ou nenhuma autonomia (77%). Esses dados foram solicitados por meio de uma questão objetiva, que interrogava sobre em que medida a diretora se via com autonomia em seu trabalho nas diferentes dimensões. Note-se que havia a possibilidade de apontar e especificar “outras opções”, o que não ocorreu.

Fica reiterada a priorização de aspectos pedagógicos sobre os demais (físico, financeiro e administrativo), o que tem a ver com o fato de os recursos serem escassos e, portanto, insuficientes para atender a todos os âmbitos da gestão.

Do que se vê nos resultados, não se poderia falar em uma *autonomia construída*, já que esta implica a existência de objetivos próprios da unidade escolar, construídos coletivamente. Como se disse, há um centralismo de poder, principalmente nas mãos da diretora, em função das demandas que ela tem de atender, nos limites estreitos dos recursos que lhe são disponibilizados – como é o caso dos recursos financeiros, gastos majoritariamente na infraestrutura pedagógica –, ou seja, nos limites próprios da *autonomia decretada*.

## Considerações finais

Neste trabalho tentamos compreender as visões de um grupo de diretoras sobre os efeitos de algumas políticas públicas em suas escolas. A tematização dos dados evidenciou que a administração das escolas permanece em uma *lógica de controle* em padrões hierarquizados, ainda que no plano discursivo nunca tenham estado tão presentes elementos que apontam numa direção contrária. Legalmente ratificado, esse discurso não é inócuo, ele interfere na vida da escola gerando instabilidades na ação gestora e inclusive no plano pessoal dos atores escolares. Isso explica o fato de as diretoras buscarem “corresponsabilidade” e “conforto” no respaldo da comunidade. Dessa maneira a participação assume um caráter de “recurso gerencial”.

Figurativamente, as relações entre sistema, escola e comunidade poderiam ser apresentadas como concêntricas, de modo que a segunda se coloca a serviço da primeira e a terceira a serviço da segunda, em interações mais marcadas pela heteronomia do que pela autonomia. Isso, no entanto, não parece ser percebido pelas diretoras, haja vista, por exemplo, o caso do PDDE, em que a verba é diminuta e mesmo assim é supervalorizado pelas diretoras em função de suposta liberdade e autonomia que ele proporcionaria.

Cabe ainda destacar a visão altamente positiva da quase totalidade das diretoras em relação às determinações legais e às políticas educacionais estudadas. Muitos dos excertos analisados tinham características de ilações, sem amparo em dados objetivos. Outro aspecto que corrobora essa assertiva é a visão da participação como uma das inúmeras responsabilidades a serem assumidas pelas diretoras, um *plus* na escola, ao invés de ser um elemento fulcral na efetivação de uma gestão democrática.

Finalmente, do conjunto dos resultados depreende-se a ideia de que os elementos da chamada nova gestão pública vão sendo inseridos no modelo burocrático, que permanece vigoroso, gerando uma sinalização ambígua, confusa em termos dos rumos e da forma de agir das escolas e de seus atores.

## Referências

- ALVES-MAZZOTTI, J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.
- AZEVEDO, J. M. L. Programas federais para a gestão da educação básica: continuidade e mudanças. **Revista brasileira de política e administração da educação**. Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 211-231, maio/ago. 2009.

- BALL, S. J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, J. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.
- \_\_\_\_\_. A formação dos professores e a mudança organizacional das escolas. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Formação continuada e gestão da educação**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 117-143.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, DF, Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: <[www.mec.gov.br/legis/](http://www.mec.gov.br/legis/)>. Acesso em: 20 out. 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**, Brasília/DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor>> Acesso em: 4 mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jan. 2001.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1998. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil](http://www.planalto.gov.br/ccivil). Acesso em 4 mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03)> Acesso: 4 mar. 2017.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: MATO, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 3 out. 2010.
- FREITAS, C. C. S.; SILVA, M. S. P. O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista brasileira de política e administração da educação**, vol. 32, nº 1, p. 69-88, jan./abril, 2016.
- LIMA, L. **A escola como organização educativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NÓVOA, A. Para uma análise das instituições escolares. In: NÓVOA, A. (Coord). **As organizações escolares em análise**. 3. ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999, p. 13-42.
- OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista brasileira de política e administração da educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-210, maio/ago. 2009.



SENNETT, R. **A corrosão do caráter**: conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 3. ed. Trad. Marcos Santarrita. Rio de Janeiro: São Paulo: Editora Record, 1999.

THIESEN, J. S. Currículo e gestão escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos *standards* educacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 1, p. 192-202, jan./abr. 2014.