

GESTÃO DO ENSINO DE UM MUNICÍPIO CATARINENSE: DEMOCRACIA PARTICIPATIVA?

Mileidi Formaeski Tereza Ferreira¹, Antonio Serafim Pereira²

¹UNESC/Pedagogia/mileidi@unesc.net

²UNESC/PPGE/asp@unesc.net

Resumo: O presente trabalho é resultante do projeto de pesquisa “Gestão democrática na rede municipal de ensino do extremo sul catarinense, pós LDB nº 9.394/96: perspectivas”. O estudo vem buscando identificar as perspectivas de gestão democrática presentes nos documentos e na fala da equipe gestora da secretaria de educação, referentes às políticas e práticas de organização do ensino público de um município da Associação dos Municípios da Região Carbonífera. O intuito é compreender os princípios que fundamentam a gestão democrática da rede municipal de ensino. No contato com a equipe gestora da secretaria tivemos acesso aos seguintes documentos: Projeto Político Pedagógico da Rede Municipal de Educação (2004); Regimento Único das Unidades de Ensino (2004) e Proposta Curricular da Rede (2008). Estes, foram analisados, com base nas perspectivas de gestão centralizada e democrática (liberal e participativa), tendo-se como referência os seguintes autores: Hora (2010), Lück (2006), Marques (2008), Paro (2001), Santos (2002), dentre outros. Na análise documental obtivemos os seguintes resultados: a gestão democrática recebeu destaque com o Índice de Preponderância (IP) correspondente a 244 entradas, número que perpassou o IP da gestão centralizada, cujo resultado foi 13 entradas. Isso significa que a perspectiva democrática prepondera sem diferença significativa entre a gestão democrática participativa e liberal. Tais resultados foram aprofundados com quatro integrantes da equipe gestora da secretaria de educação por meio de entrevistas. Nestas identificamos que as falas das entrevistadas não confirmam os resultados obtidos nos documentos, visto que seus discursos se situam mais no âmbito da gestão democrática liberal.

Palavras chaves: Gestão Democrática. Rede Municipal de Ensino. Perspectivas.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultante do projeto de pesquisa “Gestão democrática na rede municipal de ensino do extremo sul catarinense, pós LDB nº 9.394/96: perspectivas.” desenvolvido pelo Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Formação e Gestão na Educação Básica (FORGESB). Entretanto, constitui-se no relato da investigação desenvolvida no sistema municipal de ensino de um dos municípios do contexto mencionado.

Buscamos neste estudo compreender os princípios que fundamentam a gestão democrática da rede municipal e contribuir de maneira significativa, a partir do conhecimento produzido, com a reflexão crítica no campo da gestão educacional.

Deste modo, partimos da principal questão: Quais as perspectivas de gestão democrática presentes nos documentos no que diz respeito às políticas e práticas de organização do ensino público municipal deste município. Tal questão-problema, foi desdobrada em três indagações específicas, a saber: Quais os princípios predominantes nos dispositivos legais e diretrizes administrativas, que definem a gestão do ensino público municipal? Quais os problemas, necessidades e possibilidades que as políticas e

diretrizes promulgadas nos documentos trazem para a prática de uma gestão democrático-participativa? Qual a contribuição dos resultados para traçar um quadro sobre os princípios que sustentam a gestão educacional no município considerado?

A partir daí estabelecemos os objetivos que nortearam as bases teóricas e metodológicas empreendidas na busca das análises e compreensões relativas ao objeto de estudo desta investigação, como segue: a) Objetivos gerais - Compreender os princípios/perspectivas que fundamentam a gestão democrática da rede municipal de ensino e oferecer subsídios, a partir do conhecimento produzido, para a reflexão crítica no campo da gestão educacional; b) Objetivos específicos - Identificar os princípios/perspectivas predominantes na gestão do ensino público municipal; traçar um quadro sobre os princípios que sustentam a gestão educacional no município considerado; apreender os problemas, necessidades e possibilidades que as políticas e diretrizes expressas nos documentos e nas falas dos gestores trazem para a prática de uma gestão democrático-participativa.

Os dados obtidos foram analisados a partir do referencial teórico organizado sobre gestão centralizada e democrática (liberal e participativa), que passamos a explicitar na sequência.

A gestão centralizada se fundamenta na administração regulada e centralizada na figura do chefe ou diretor, constituindo-se num sistema rígido de normas, regras e procedimentos burocráticos. (LIBÂNEO, 2006). O responsável pela administração se coloca no topo desse sistema, responsabilizando-se em supervisionar e controlar as atividades desenvolvidas em nível de sistema de ensino ou da instituição escolar. (PARO, 1998). É um processo racional, linear e, sobretudo fragmentado de organização e influência: acontece de cima para baixo e de fora para dentro. Há toda uma visão burocrática e hierarquizada, focalizando a escola como instituição. (LÜCK, 2006).

Pelo exposto, a gestão centralizada foca as decisões no espaço privado da administração, reforçando a divisão entre quem pensa/decide e quem executa. No caso da escola, são os professores os que se responsabilizam por esta segunda função. Aos pais e alunos fica apenas a condição de receptores de um serviço que lhes é oferecido.

A gestão democrática pode se apresentar sob a forma liberal e participativa. Esta surge como resistência e oposição aos controles e regulações oficiais que têm restringido a ação dos principais envolvidos no que se refere ao diagnóstico, discussão e tomada de decisão nas questões que dizem respeito às políticas educacionais.

Para Santos e Avritzer (2002), a gestão democrática liberal se configura na relação entre procedimento e forma. Isto é, a democracia como um procedimento para alguns que desconsidera ou enfraquece a participação dos envolvidos na tomada de decisões. Adota a representação como única solução possível para o problema da autorização, sob a justificativa da impossibilidade da participação direta. Pensada para as sociedades mais complexas, o dispositivo da representação se universalizou para todas.

A visão democrática liberal vem se fortalecendo na chamada gestão compartilhada (MELO, 2004; HORA, 2010), que se sustenta na política do voluntariado. Uma espécie de gestão colaborativa ou de parceria em que a comunidade local assume responsabilidades que seriam do poder público nas esferas federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva a comunidade toma para si o compromisso de implementar ações relativas a objetivos e metas traçados sem a sua participação, tanto no processo de discussão como no de tomada de decisão, descaracterizando e enfraquecendo assim a cultura da gestão democrática participativa.

Neste sentido, Silva (2010) adverte que a gestão pode se caracterizar numa espécie de retórica ou ficção no que tange às decisões e aos pactos entre sociedade e Estado. Isto é, este centraliza as decisões e atribui a esta a responsabilidade de executá-las. Na verdade, o que se efetiva é uma mera desconcentração de atribuições, ou o que poderíamos chamar de descentralização disfarçada.

Na gestão democrática participativa existe a articulação da direção com a participação da escola e dos seus envolvidos: todos dirigem e são dirigidos, todos avaliam e são avaliados. Considera-se assim, que a participação possibilita o envolvimento de todos os integrantes da escola nas discussões e tomadas de decisões e na organização escolar. (LIBÂNEO, 2006).

A gestão democrática participativa tem na participação direta a estratégia básica de discussão e tomada de decisão das questões de interesse coletivo, especialmente no que diz respeito à educação escolar enquanto direito público e social. São ações inerentes a este tipo de gestão: analisar, discutir, avaliar, sugerir e decidir. (PEREIRA, 2009). Deste modo, a gestão participativa é a superação e a reinvenção da democracia liberal em busca da emancipação dos cidadãos. (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Deste modo, o exercício da gestão democrática participativa abre espaço para que os principais envolvidos no processo educativo tomem consciência crítica das regulações e encaminhamentos que os impedem de intervir nas questões que

desqualificam a oferta da educação escolar na garantia de um direito que lhe é devido, considerando que as evidências teóricas e práticas têm demonstrado que este é, sem dúvida, um dos melhores canais para que se reivindique uma educação que qualifique a condição humana e combata, o que Demo (2001) denuncia, a pobreza política.

2 METODOLOGIA

Para a realização do estudo, utilizamos como procedimentos metodológicos: a coleta dos documentos disponíveis na secretaria municipal de educação sobre as políticas, diretrizes e orientações de gestão educacional vigentes; análise do material coletado, tendo como referência Bardin (1988) e aprofundamento dos resultados obtidos na análise dos documentos com a equipe gestora da secretaria de educação (entrevistas).

Dos documentos coletados foram selecionados o Projeto Político Pedagógico da Rede Municipal de Educação (2004); Regimento Único das Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação (2004) e Proposta Curricular da Rede Municipal (2008), por oferecerem indicações objetivas e significativas referentes às políticas de gestão educacional.

Estes documentos foram analisados, tendo-se como referência as perspectivas de gestão acima descritas. O processo analítico foi encaminhado tendo por base a análise de conteúdo de Bardin (1988). Esta autora recomenda que após a leitura demorada dos documentos, é preciso agrupar os núcleos de sentido comuns ou aproximados presentes nos documentos em categorias teóricas prévias ou que emergirem do processo analítico. No caso deste estudo, as categorias de análise foram previamente estabelecidas, por considerarmos que, se assim o fizéssemos, garantiríamos maior rigor e objetividade no processo analítico dos seus conteúdos, dada a complexidade da temática em estudo.

Desse modo, de início destacamos nos documentos os núcleos de sentido referentes à gestão e em seguida os distribuimos nas categorias teóricas anunciadas, ou seja, gestão centralizada, gestão democrática liberal e gestão democrática participativa. Vale destacar que os núcleos de sentido foram quantificados considerando suas entradas nos documentos analisados que nos permitiu estabelecer os índices de preponderância (IP).

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Pela leitura e análise interpretativa dos documentos, evidenciamos o destaque para a gestão democrática com o índice de preponderância (IP) correspondente a 254 entradas que suplantou o IP de gestão centralizada (13).

Tabela 1: Perspectivas de gestão centralizada e democrática da rede municipal de educação do município de Criciúma.
IP: índice de preponderância

PERSPECTIVAS DE GESTÃO	IP
Centralizada	13
Democrática	234

Fonte: Documentos da Secretaria Municipal de Educação de Criciúma analisados

Referente à gestão democrática, a participativa alcançou maior IP (129), tendo em vista que o IP da gestão liberal alcançou 15. Em relação a este último resultado considera-se que a diferença de IP entre gestão democrática participativa e gestão democrática liberal não se mostra significativa.

Tabela 2: Perspectivas de gestão democrática participativa e democrática liberal da rede municipal de educação do município de Criciúma.

PERSPECTIVAS DE GESTÃO	IP
Participativa	129
Liberal	115

Fonte: Documentos da Secretaria Municipal de Educação de Criciúma analisados

Entre os sentidos representativos da gestão democrática participativa, citamos: participação da comunidade escolar nas decisões em conjunto com a secretaria de educação; tomadas de decisões visando aproximação de consenso; universalização das eleições e conselho de classe participativo; diálogo aberto e transparente na participação da APP (Associação de Pais e Professores); respeito e valorização dos processos de eleição de diretores das escolas, entre outros.

Com relação aos sentidos representativos da gestão liberal presentes nos documentos, podemos citar: assessoria externa para sintetização e elaboração do projeto político pedagógico e proposta curricular; formação de grupos com representantes para discutir a construção do regimento escolar; criação de comissão com representantes para estudo e pesquisa sobre avaliação; coordenação pedagógica como assessoramento, entre outros.

Como se pode perceber, os documentos também sugerem uma prática de gestão democrática liberal centrada na representação, quando se refere à formação de grupo ou comissão de representação no processo de discussão e tomada de decisão.

Podemos afirmar, então, que, de acordo com os documentos, ambas convivem na gestão do sistema municipal de ensino com índice superior pouco significativo para a gestão democrática participativa, o que não foi confirmado nas entrevistas com as quatro representantes da equipe gestora da secretaria de educação (Gerentes Administrativa e Pedagógica; Coordenadoras dos anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental), que em suas falas expressam significações de cunho mais democrático liberal.

Fica evidente nas entrevistas com as representantes das equipes gestoras significados referentes à perspectiva de gestão democrática participativa, como as seguintes: a) “Eu tenho certeza que nosso diretor nunca tomaria uma decisão sozinho. Ele vai conversar com os professores dele; ele vai conversar com o grupo, ele vai conversar com a APP. Isso é como funciona nossa rede hoje.”; b) “[...] temos eleição de diretores também...”; c) “[...] se você constrói as coisas no coletivo, todos vão participar, alunos vão participar, serventes vão participar, os professores, os pais porque tu fez no coletivo. Tem um ditado que diz, uma andorinha sozinha não faz verão, e eu acredito que o sucesso só se é obtido no coletivo.” Discussão, participação, decisão coletiva são sentidos que podem ser extraídos das falas destacadas. Tais expressões caracterizam a abordagem de gestão educacional posta em destaque, reafirmando a referência teórica de Pereira (2009) no que se refere à gestão democrática participativa.

Em relação à perspectiva de gestão democrática liberal são expressivas as passagens que seguem: a) “Então, as coordenações da secretaria é responsável pela sua área; cada uma delas tem um grupo de estudo, vai monitorando e fazendo as ações que são necessárias para assessorar as escolas”; b) “Então, o Fundo Municipal de Educação tem um formulário bem extenso, tem as perguntas e temos um prazo para fazer. Então é assim, é realizado todo este trabalho envolvendo as coordenadoras pedagógicas, toda a parte administrativa e os nossos diretores, e em alguns casos mais específicos, seria

difícil até estender, sobre o envolvimento e participação da escola no Plano de Ações Articuladas, PAR¹⁰”; c) “Este ano estou fazendo as eleições de diretores, sou até a presidente, estou ali montando o edital que tem uma cláusula que precisa ser mudada”.

Como se percebe, nas falas acima registradas, se sobressai o expediente da representação, cercada pela linha da assessoria, monitoria e tutela da equipe gestora da secretaria de educação, configurando um quadro de gestão democrática liberal, que enfraquece o ideal de gestão participativa apontado nos documentos.

Observe-se que o uso da representação aparece justificado na fala de uma das entrevistadas como impossibilidade da participação direta, que para Santos e Avritzer (2002) constitui-se em pretexto para desqualificar o processo da participação dos agentes sociais envolvidos no processo educacional, argumento ao qual nos aliamos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois primeiros objetivos que se tinha em vista foram alcançados, na medida em que se identificou nos documentos e nas entrevistas que o movimento do sistema de ensino do município pesquisado se situa no âmbito da gestão democrática, oscilando entre a perspectiva participativa e liberal, com preponderância pouco significativa da primeira sobre a segunda. Para Santos (2002), um equilíbrio a ser buscado e experimentado no processo do que chama de reinvenção da democracia. Pelos dados oferecidos pelos documentos oficiais, constatamos que a perspectiva participativa de gestão está amparada na eleição direta para diretores das escolas por pais, alunos, professores e funcionários; pela construção coletiva do Projeto Político Pedagógico com a participação dos agentes escolares referenciados, além de outros.

O objetivo de apreender os problemas, necessidades e possibilidades que as políticas e diretrizes expressas nos documentos e nas falas dos gestores trazem para a prática de uma gestão democrática participativa consideramos que o atingiremos, mais

¹⁰ As diretrizes deste plano foram criadas pelo MEC, que disponibiliza a Estados e municípios que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, via internet, um sistema para que demonstrem o diagnóstico de suas redes e as metas que desejam atingir no que se refere à gestão educacional, formação dos profissionais da educação, práticas pedagógicas/avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos, demonstrando, assim, suas necessidades e possibilitando o acompanhamento público e controle social de suas ações.

intensamente, no seminário que realizaremos para discutir com a equipe gestora da secretaria municipal os resultados da pesquisa realizada.

O evento decorre do compromisso assumido pelo FORGESB com a secretaria de educação do município investigado de retorno e discussão dos resultados da pesquisa, uma vez que nossa intenção, desde o começo, foi compreender – não avaliar – a gestão educacional em desenvolvimento, transformando-a em aprendizagem e formação para todos: pesquisadores e pesquisados.

Auguramos que o seminário se concretize como espaço capaz de contribuir para a reflexão do quadro evidenciado e possível proposição de ações teóricas e práticas, visando fortalecer a democracia participativa, tanto no âmbito da gestão do sistema de ensino considerado no seu sentido mais amplo, quanto na gestão das unidades escolares que dele fazem parte.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1988.

DEMO, Pedro. *Pobreza política*. São Paulo: Autores Associados, 2001.

HORA, Dinair L. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense. *RBPAE*, v.26, n. 3, p.365- 581, set./dez., 2010.

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola*. Goiânia: Alternativa, 2001. LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MARQUES, Luciana R. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas a análise da democracia na educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008.

MELO, Maria T. L. Gestão Educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. S. (org). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004.

PARO, Vitor. H. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PEREIRA, Antonio S. Gestão escolar: da recaída autoritária ao saldo qualitativo da resistência. *XXIV Simpósio Brasileiro e III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação*- Vitória: ANPAE/UFES, 2009.

SANTOS, Boaventura S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura S. e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SILVA, Sidney. Democracia, Estado e educação: uma contraposição entre tendências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, RBP AE, v. 26, nº 1, jan./abr., 2010, p. 31-54.