

## GT 7 - GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA E A QUALIDADE DO ENSINO EM ESCOLAS MUNICIPAIS DO NATAL E PARNAMIRIM/RN

Fádylla Késsia Rocha de Araújo  
Priscila Ariana Costa da Silva  
Magna França  
Departamento de Educação - UFRN

### INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro no final da década de 1990 e início do século XXI passou por diversas reformas assumindo uma nova configuração tanto no setor público quanto no setor privado, inclusive no setor educacional. As idéias neoliberais predominaram no cenário político-educacional do nosso país e influenciaram as concepções de gestão escolar até então estabelecidas, redefinindo cargos e funções dos atores escolares, o que supera o modelo centralizador de gestão vigente na época.

A intervenção dos organismos internacionais, deu-se através da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), os quais contribuíram com a educação no Brasil, no sentido de diminuir as diferenças entre os países periféricos e os países centrais, fortalecendo as políticas públicas educacionais.

Para acelerar o processo de crescimento, os países em desenvolvimento envidaram esforços no sentido de tornar a educação básica obrigatória, melhorar a infraestrutura, desenhar novos currículos, melhorar a formação dos docentes e estabelecer uma nova forma de financiamento à educação básica a partir de recentes reformas educacionais ocorridas em cada âmbito. Assim sendo, na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, os organismos internacionais firmaram acordos com orientações aos países da América Latina, incluindo o Brasil, para que se desenvolvam políticas educacionais de qualidade que atendam às perspectivas do desenvolvimento socioeconômico no atual estágio de financeirização do capitalismo. Além disso, as propostas educacionais discutidas no evento sugerem formas democráticas de participação no âmbito educacional e tem a pretensão de responder aos desafios impostos pela economia global e informacional.

Os planos governamentais e dos organismos internacionais focam diretrizes voltadas para a gestão e financiamento com foco de descentralização visando a universalização da educação básica com qualidade.

O presente trabalho trata de um estudo sobre a *qualidade* da educação básica em escolas tidas de referência nas cidades de Natal e Parnamirim/RN. Tem por base a gestão adotada por elas, tendo como fundamentação teórica a contextualização da reforma educacional na década de 1990 e início do século XXI. Tal contexto traz a concepção do termo qualidade e avaliação da educação básica, bastante discutido em âmbito do sistema educacional e especificamente, nas redes de ensino do estado do Rio Grande do Norte. Portanto, neste trabalho analisa-se alguns resultados encontrados nas escolas, considerando-se o processo de gestão descentralizada que se define a partir das

ações administrativas, pedagógicas e financeiras constituídas na instituição de ensino. O que pode ser evidenciado através da aplicação dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, na tentativa de tornar transparente a aplicabilidade dos recursos destinados ao ensino fundamental das escolas, um programa descentralizador estrategicamente planejado para promover a qualidade da educação básica.

A partir de um embasamento teórico consideraram-se referências de alguns estudiosos sobre o tema e documentos governamentais que deram o suporte para a pesquisa empírica – realização de entrevistas com alguns atores escolares, priorizando as dimensões administrativa, pedagógica e financeira. Para seleção das escolas definiram-se alguns critérios, dentre eles: resultado do processo de ensino aprendizagem; gestão escolar, pessoal e piso salarial, instalações, planos e programas de descentralização financeira e recursos, os quais deram respaldo ao processo metodológico do estudo.

## **I – REFORMAS EDUCACIONAIS E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO**

No Brasil, a reforma da década de 1990, é um prosseguimento das reformas educacionais iniciadas ainda nas décadas de 1970 e 1980, questionando a qualidade do ensino e as formas de organização e funcionamento do sistema. As opiniões se dividiam entre a qualidade do ensino *versus* a quantidade de alunos que recebiam essa educação. Como não havia a democratização da escola pública, isto é, o acesso à ela era muito pequeno, falava-se na expansão dessa oportunidade. A questão da qualidade, então, se resumia à elite que freqüentava a escola.

Carreira (2007) argumenta, que nos anos de 1980, o eixo da discussão na área da educação foi o acesso *versus* permanência, relacionando-se qualidade e eficiência do sistema com indicadores de repetência e rendimento escolar, ou seja, o foco das discussões não estava somente na qualidade da escola pública, mas continuava sendo no acesso que os alunos tinham a ela e ao seu rendimento e permanência. De acordo com França (2005), o fato estava “assinalando que o problema do ensino fundamental é a repetência e não a evasão, portanto, de qualidade e não de quantidade”.

A partir da Constituição Federal de 1988, a participação foi outro tema de pauta da política educacional, pois, nesse momento, a educação deixou de ter uma abordagem tecnicista para começar a formar cidadãos críticos e politizados. O ponto de partida para as mudanças que o país sofreu, após os anos da ditadura militar, fez com que a educação fosse redimensionada e definida como direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. A partir da década de 1990, foram feitas implementações a esta Constituição, modificando alguns dos seus artigos. A citada autora esclarece que:

Na década de 1990, no contexto da Reforma do Estado e, conseqüentemente, da Educação, o tema financiamento era destaque e foi se consubstanciando através de leis e emendas constitucionais que apontavam para a vinculação e redistribuição de recursos (FRANÇA, 2005, p. 73).

Na década de 1990, a baixa taxa de crescimento e altas taxas de inflação, o excessivo gasto público, foram um dos aspectos que contribuíram para a revitalização

das idéias neoliberais que defendiam um Estado “enxuto”, porém forte. Nessas propostas, as quais culminaram a reforma do Estado constituía-se: a) a *descentralização*, a qual tem como objetivo o aumento da eficácia e da eficiência dos gastos; interação dos recursos públicos e não-governamentais para financiar as atividades sociais e facilitar a organização de serviços na esfera municipal (alternativas localizadas); b) a *focalização*, a qual tem como objetivo, direcionar os gastos públicos, concentrar-se nos setores mais pobres, Estado atuando no campo da assistência social; c) a *privatização* que compreende o deslocamento da produção de bens e serviços do Estado para o setor privado lucrativo (aliviar a crise fiscal) e o setor privado não-lucrativo (organizações comunitárias).

Diante desse contexto o Estado modifica suas ações passando de um Estado autoritário para um Estado democrático, propondo a *descentralização* como estratégia política para a universalização do ensino básico e dispondo recursos para manutenção do ensino fundamental e melhoria da qualidade do ensino através de planos e programas de cunho descentralizador.

Por outro lado, a ampliação do acesso à educação não corresponde à permanência dos alunos na escola, nem mesmo a qualidade do ensino, visto que o aspecto democrático da educação deve abranger tanto a quantidade, como a qualidade do ensino, somente assim, os resultados de pesquisas tornam-se meios de auxiliar as políticas públicas.

A qualidade escolar é um conceito complexo, abrangente, dinâmico, reconstruído constantemente e medido, seguindo parâmetros definidos em consonância com a política do contexto educacional. Ela tem como principais aspectos de verificação toda ação ou estratégia que conduz à permanência do aluno na escola e ao seu processo de ensino-aprendizagem. Interpreta-se, pois, qualidade por meio de dois conceitos que se completam, a qualidade da escola e a qualidade do ensino:

A qualidade da escola representa a dimensão física – que remete aos recursos disponíveis (biblioteca, sala de vídeos, laboratórios de informática, quadra de esporte, etc.), condições de manutenção física do prédio, bem como a limpeza de suas instalações. A qualidade do ensino refere-se à dimensão pedagógica - compromisso, capacitação e valorização dos professores, adequação dos conteúdos a realidade dos alunos, o efetivo processo ensino-aprendizagem, valorização das experiências individuais dos alunos (CASTRO, 2006, p 17).

A educação brasileira tem como um dos seus principais desafios atingir a qualidade da educação oferecida aos alunos. A qualidade da educação, um conceito histórico, socialmente construído, como direito fundamental, além de ser eficaz e eficiente, deve respeitar os direitos de todos, ser relevante, pertinente e equitativa. O direito à educação significa o direito a aprender ao longo da vida e está fundado nos princípios de obrigatoriedade e gratuidade e no direito à não-discriminação. Tendo em vista a relevância da educação de qualidade como um direito de todos.

## **II – GESTÃO ESCOLAR: DOCUMENTOS NORTEADORES**

A reforma do Estado pode então ser entendida como o processo de transferência tanto de encargos quanto de poder, o que daria autonomia financeira para

o Estado implementando políticas públicas. Já que este abandona o papel de executor e passa a ser provedor das ações, subsidiando e controlando a participação da sociedade, além de transferir os serviços para o setor privado.

Alguns documentos são norteadores da política educacional voltadas para a gestão, à qualidade, à avaliação e os recursos. Como por exemplo, o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), o qual reflete seus objetivos de maneira positiva quanto à formação e condições de trabalho do educador, apesar das manifestações dos profissionais da educação reivindicando melhoria nos salários, expressando o contrário das teorias anunciadas nos discursos públicos.

O referido Plano propõe metas de descentralização através de programas de apoio para distribuição dos recursos financeiros direcionados às escolas, o que se caracteriza como autonomia das instituições no que diz respeito à sua gestão. Assim, notamos que o financiamento e a gestão estão intimamente ligados, tendo em vista a adoção de políticas públicas e projetos que influenciem a qualidade do processo ensino-aprendizagem de modo que garanta os padrões mínimos de qualidade e igualdade de condições para acesso e permanência na escola, o que caracteriza-se como papel do Estado. Já que, o plano articula o financiamento com a gestão na busca por qualidade educacional.

Outro exemplo é o Plano de Desenvolvimento da Educação 2007 - PDE (2007), lançado pelo governo federal como um dos meios para a melhoria da qualidade do ensino e a expansão do ensino superior brasileiro. Em que esta se daria através da participação dos profissionais da educação e da sociedade em geral, considerando-se seus princípios políticos, fundamentos teóricos, métodos educacionais e programas por meio de ações e gestão transparentes, numa busca de todos pelo compromisso com a educação.

A meta principal do PDE é permitir que os indicadores educacionais brasileiros aproximem-se aos das nações mais desenvolvidas do mundo. Para tanto, após um ano de seu lançamento em 2008, este Plano desenvolve atividades com o objetivo de melhorar a qualidade da educação pública no Brasil. Seus programas estão organizados em torno dos níveis de ensino – educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização – considerados os eixos norteadores numa tentativa de realizar conexões relevantes entre esses programas e outros realizados pelo MEC.

Baseados na descentralização da gestão, que pelas suas diretrizes propõem democratizar o ensino no país em busca da qualidade e da autonomia da educação, os referidos documentos correspondem às políticas de acesso a uma educação democrática. Porém, notamos que as ações para uma melhoria na qualidade da educação básica são efetivadas de acordo com a gestão realizada em cada escola, a qual é responsável pela aplicação dos seus recursos.

O cenário das reformas do sistema educacional brasileiro, na década de 1990 e início do século XXI, reproduz o modelo de gestão descentralizada por influência das idéias neoliberais, permitindo à educação uma nova configuração, diferentemente do que se realizava durante o ciclo de governos militares. Trata-se, pois, da democratização da gestão escolar e do ensino. Para entender a gestão democrática, é preciso conhecer o seu contexto, na gestão escolar.

Segundo Paro, a gestão escolar “é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2003 apud TERTO, 2007). Assim, dentro do espaço escolar, a gestão é a organização de todos os recursos da escola, sejam eles

humanos e/ou materiais, com o objetivo de melhorar o processo de ensino-aprendizagem, tornando a escola mais eficaz e eficiente.

Libâneo (2008) estabelece quatro concepções de gestão escolar: a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa. Cada um desses tipos de gestão tem características que os diferenciam dos outros.

A concepção técnico-científica tem um aspecto empresarial, trazendo o modelo de gestão da Qualidade Total para dentro da escola. Esse modelo prevê uma forma de administração hierarquizada com cargos e funções bem divididos, com regras e normas a serem cumpridas sem haver uma discussão e planejamento com todos os segmentos da escola. Essas ordens e comandos vêm de cima para baixo, o que significa uma direção centralizada.

Já a concepção autogestionária funciona ao inverso, utilizando um modelo onde há uma responsabilidade coletiva, sem uma direção central ocorrendo uma participação igualitária de todos os atores da escola nas tarefas a serem cumpridas. As decisões são tomadas coletivamente através de reuniões e assembléias, com a realização de eleições para definir funções e sem a utilização de normas e regras.

Considerando “como elemento prioritário na análise dos processos de organização e gestão escolar os significados subjetivos, as intenções e a interação entre as pessoas” (Libâneo, 2008), a concepção interpretativa leva em consideração mais o aspecto subjetivo da escola, uma estrutura que se encontra em constante construção. Enfatiza o lado humano dos atores da escola, com seus valores e perspectivas, deixando em segundo planos ações normativas, formais e estruturais.

A última concepção a ser abordada pelo autor mas não menos importante do que as outras, e considerada a forma de gestão ideal por muitos outros autores é a democrática-participativa. Este modelo funciona com a participação de todos os segmentos da escola, direção, coordenação, docentes e discentes, além dos pais e da comunidade em geral. O seu desenvolvimento se dá através de reuniões, assembléias, conselhos, ou seja, um trabalho realizado de forma que todas as decisões tomadas sejam discutidas por todos, sem esquecer das responsabilidades individuais de cada um, pois são valorizadas suas competências. As tarefas são criadas e praticadas em cima de um único objetivo. Então, nessa linha, essa concepção de gestão prevê um trabalho visando um determinado fim com a participação de toda comunidade escolar.

Atribuía-se, a deterioração do sistema educativo, à centralização das decisões, no tocante ao processo de planejamento escolar, o que corresponde a concepção de gestão técnico-científica. Para tanto, a democratização e participação seriam a saída para o desenvolvimento de uma sociedade autônoma, a começar pela escola. Assim sendo, a busca pela qualidade da educação básica passa a ser uma proposta com prioridade nos discursos públicos, a partir de uma gestão moderna, participativa, descentralizada, adequando o sistema educacional às exigências do mercado produtivo, na tentativa de possibilitar, assim, à escola a sua autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

### **III – GESTÃO ESCOLAR EM ESCOLAS TIDAS DE QUALIDADE**

A Escola Municipal Nossa Senhora da Guia – Parnamirim/RN – juntamente com a Escola Municipal Professora Emília Ramos – Natal/RN – são exemplos de gestão democrática que vem dando certa há alguns anos tendo como fonte de recursos alguns dos planos e programas citados anteriormente para o melhor desenvolvimento do

processo ensino aprendizagem. Os resultados apontam que as escolas, relacionadas às políticas de gestão e recursos financeiros tem similaridade no bom gerenciamento dos recursos e interação com a comunidade. Porém, existem discrepâncias entre elas, principalmente no que concerne a gestão democrática adotada em uma e outra.

A escola situada em Parnamirim tem no seu comando a mesma diretora há 25 anos. Esse fato acontece visto que o município não adota a política de eleições para gestores escolares. Estes passam por um processo seletivo influenciado por vereadores.

A comunidade escolar, até o momento, não tem o privilégio de escolher seus dirigentes. Significa dizer que a perspectiva de gestão democrática no que concerne a escolha do gestor ainda é uma luta futura da escola no Município de Parnamirim (SIMÕES, 2006)

No caso da escola pesquisada a sua administração está nas mãos da sua fundadora. Porém a participação dos funcionários, pais e comunidade nas decisões administrativas, financeiras e pedagógicas da escola não é desconsiderada. Todas as decisões são tomadas através do Caixa Escolar e do Conselho da Escola, em pelo menos quatro reuniões por ano. A escolha dos membros da Caixa Escolar se dá por meio de eleição direta, onde toda a assembléia apresenta sua opinião através do voto. O mandato é de dois anos para cada um dos cargos: representante dos pais, dos professores, dos funcionários, secretário e tesoureiro. O cargo de Presidente da Caixa Escolar é ocupado sempre pela diretora da escola.

A escola desenvolve os seguintes programas, caracterizados de descentralização financeira: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), este último, complementado financeiramente pelo Município. Tem ainda um Suprimento – Recurso repassado diretamente pela Secretaria de Educação de Parnamirim – tendo como finalidade suprir as necessidades e melhorias da Escola. Há ainda a festa junina da escola, realizadas todos os anos com o intuito de arrecadar fundos para a escola.

A diretora da escola acredita que o gerenciamento e ações desenvolvidas com os recursos dos Programas de descentralização financeira trazem muitas vantagens para a escola, pois, com eles, é possível suprir suas necessidades no que diz respeito à materiais didático-pedagógicos, merenda escolar, equipamentos permanentes e melhoramentos para o prédio escolar. Essas vantagens são percebidas nos bons resultados dos alunos em exames de avaliação escolar.

Entretanto, um dos problemas citados pela diretora é a limitação dessa verba para o uso em material de consumo, em material permanente ou ainda em serviços gerais para a manutenção da escola:

[...] poderia deixar que a gente usasse o dinheiro da maneira conveniente, em consumo e em permanente, sem determinar tanto pra permanente, tanto para consumo (ENTREVISTA DIRETORA EMNSG, 2009).

Em duas avaliações consecutivas seu Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB foi de 5,4 em 2005 e de 5,6 em 2007, muito maior do que a média do Rio Grande do Norte (3,0) e do município de Parnamirim (3,8) - no último

ano - com isso ela se tornou a escola que alcançou as melhores notas entre as escolas públicas de ensino fundamental do Rio Grande do Norte.

Para obter esses índices de qualidade do ensino a escola adota propostas pedagógicas que tentam suprir as dificuldades individuais de cada aluno, oferecendo aulas de reforços gratuitas uma vez por semana em horário alternativo aos das aulas regulares, dadas pelas próprias professoras. As crianças que não apresentam problemas de aprendizagem também são envolvidas nesses momentos, utilizando o dia do reforço para lerem na biblioteca ou fazerem alguma outra atividade lúdica. Os efeitos desta proposta são encontrados não somente no IDEB, mas também no baixo índice de repetência dos alunos, que em 2008 foi de 1,7%.

No tocante às discussões acerca da qualidade da educação básica fazendo referência à Escola Municipal Professora Emília Ramos-Natal/ RN, tida de qualidade, apresentamos algumas considerações sobre o modelo de gestão adotado pela instituição, considerando alguns aspectos que dizem respeito à citada escola voltada para a gestão e organização, quantidade de alunos, infra-estrutura e programas de cunho descentralizador, como o Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Destaca-se quanto ao bom desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem evidenciado na organização da aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola através dos programas de cunho descentralizador adotados por ela.

A qualidade da educação envolve várias dimensões, é complexa e portanto permite um diagnóstico em que analisamos todo o contexto que envolve o sistema educacional, ou seja, as condições intra e extra-escolares detalhadamente para que se torne possível a reflexão acerca das ações a serem implementadas para melhoria do ensino na escola.

A qualidade do ensino é um tema presente em todos os aspectos da gestão escolar, com predominância para o processo ensino-aprendizagem. Porém, há uma ampla diversidade sobre este termo Qualidade, o qual envolve aspectos como a cultura e os valores em que a comunidade está inserida. Para tanto, existem indicadores que favorecem a validação da qualidade da educação, realizados por meio de pesquisas divulgadas pelo INEP/MEC. Os fatores determinantes para uma educação de qualidade escolar encontram-se respaldos na gestão democrática e nas dimensões: física da escola, pedagógica, financeira e jurídica, as quais estão voltadas para a melhoria do processo ensino-aprendizagem.

Por meio da avaliação, programam-se ações para melhorar o desempenho escolar, adotando políticas educacionais pertinentes, que proporcionem condições de permanência dos alunos nas escolas com possibilidade de uma aprendizagem mais significativa.

A referida escola desenvolve programas de descentralização proporcionados pelo governo federal e municipal, a saber: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE) e Recursos do Orçamento Municipal (ROM), os quais são usados para suprir as necessidades referentes à manutenção da merenda, equipamentos, recursos pedagógicos e outros serviços.

Notamos que os programas de descentralização financeira viabilizam a transparência na sua aplicação e prestação de contas pelos órgãos da gestão escolar para com a comunidade o que pode ser notado na seguinte fala, com relação aos programas do governo federal q estão sendo desenvolvidos na escola:

Tudo passa pelo Conselho antes de ser comprado. Analisamos a prioridade da Escola para que se possa comprar o material e é prestada conta com o Conselho tendo um período para se gastar esse dinheiro e ter tudo planejado, pois existe um tempo limite para se utilizar esse recurso, a quantidade de dinheiro entrada pelos Planos na escola sofre variação de acordo com o ano. (ENTREVISTA DIRETORA EMPER, 2009.).

As decisões não são tomadas apenas pelo diretor e sim por todos que fazem parte da gestão democrática, quando um projeto gera resultado positivo será reconhecido por todos que fazem parte da organização e caso der errado, todos terão a preocupação em solucionar os problemas. O diretor não será o único responsável pelos resultados obtidos na gestão e organização da escola, efetivando-se a gestão democrática na Escola e buscando sempre elaborar projetos que possam corresponder às necessidades da comunidade.

## CONSIDERAÇÕES

Diante do exposto, a pesquisa nos permite uma reflexão sobre a qualidade da educação que permanece como um dos maiores desafios a serem enfrentados pela educação brasileira. Apesar da universalização do acesso, a redução das taxas de evasão e de repetência e o aumento do número de matrículas, a qualidade do processo ensino aprendizagem deixa a desejar.

A gestão escolar compreendida nas referidas instituições é o que possibilita um ensino de qualidade, a partir da organização e do envolvimento entre professores, pais, alunos e comunidade na realização de projetos e na prestação de contas dos recursos utilizados em cada instituição de ensino. As escolas apresentam um bom índice no desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, o qual está atribuído ao tipo de gestão adotada.

Um aspecto relevante é o fato do direcionamento dos recursos ser definido por instancias superiores, o que ocasiona a falta de investimentos em determinados setores considerados prioridade para os gestores da escola, já que estes possuem o conhecimento da realidade institucional. Ou seja, faz-se necessário maior liberdade para as escolhas da utilização do dinheiro, pois, de acordo com a fala de uma diretora o recurso que poderia ser gasto com serviços é específico para o consumo.

## REFERÊNCIAS

CARREIRA, Denise. PINTO, José Marcelino Resende. **Custo aluno-qualidade inicial:** ruma à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo : Global : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Francislene Santos. **A qualidade da escola pública segundo a comunidade escolar da rede estadual do Bairro Arcoverde – Teresina/PI.** Teresina, PI, 2006. 65. Monografia (Conclusão de Curso). – Universidade Federal do Piauí. Teresina, 2006.



FRANÇA, Magna. **Gestão e Financiamento da Educação**. O que mudou na Escola? PDDE. FUNDEF. Natal: EDUFRN, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5.ed. revista e ampliada. Goiânia: MF Livros, 2008.

PERONI, Vera. Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990/Vera Maria Vidal Peroni. 冏 São Paulo: Xamã, 2003.