



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SULIVAN DESIRÉE FISCHER**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO  
FUNDAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE A GESTÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Salvador – BA  
2012

**SULIVAN DESIRÉE FISCHER**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO  
FUNDAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE A GESTÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Lessa Guimarães

Salvador - BA  
2012



Escola de Administração – UFBA

F529 Fischer, Sullivan Desirée

Implementação da política descentralizada de ensino fundamental : um estudo sobre a gestão escolar em municípios do Estado de Santa Catarina / Sullivan Desirée Fischer. - 2012.  
279 f.

Orientadora : Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2012.

1. Políticas públicas. 2. Ensino fundamental – Política governamental – Santa Catarina. 3. Autonomia escolar. 4. Educação e Estado – Santa Catarina. 5. Ensino fundamental – Organização e administração. 6. Educação – Participação do cidadão. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Guimarães, Maria do Carmo Lessa. III. Título.

CDD 320.6

**SULIVAN DESIRÉE FISCHER**

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO  
FUNDAMENTAL: UM ESTUDO SOBRE A GESTÃO ESCOLAR EM MUNICÍPIOS  
DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Administração,  
Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 17 de Setembro de 2012.

**Banca Examinadora**

Profª. Drª. Maria do Carmo Lessa Guimarães – Orientadora \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia – FAR/UFBA/NPGA

Prof. Dr. Mário César Barreto Moraes \_\_\_\_\_  
Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

Prof. Dr. Alvino Oliveira Sanches \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia – FFCH/UFBA

Prof. Dr. André Borges de Carvalho \_\_\_\_\_  
Universidade de Brasília – UnB

Profª. Drª. Inaiá de Carvalho \_\_\_\_\_  
Universidade Católica de Salvador – UCSAL

Profª. Drª. Sandra Maria Chaves dos Santos \_\_\_\_\_  
Universidade Federal da Bahia – NUT/UFBA (suplente)

A meu esposo Jaécio e minha filha Julia, amores da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Uma pesquisa não se faz sozinha. Foram muitas as pessoas que contribuíram para que esta tese se tornasse realidade, mas acima de tudo e de todos, está Deus. Agradeço em primeiro lugar a Deus por iluminar minha vida.

Ao meu esposo, companheiro incondicional que esteve comigo em todas as horas, em todos os momentos, me apoiando, me amparando, ouvindo minhas angústias. Renúncias foram feitas durante este longo tempo para a construção desta tese, mas sempre ele esteve ao meu lado. Obrigada por compartilhar comigo deste “sonho”, pela demonstração de amor, de afeto e de carinho.

Minha mãe Renata Fischer que me ajudou imensamente, obrigado pelo apoio nos cuidados com a minha pequena Julia e meu pai que compreendeu e apoiou as viagens de minha mãe para me ajudar. Obrigado aos dois pelo amor, pelo exemplo de vida.

Aos meus irmãos pelo incentivo, em especial minha irmã Rosenei pelo apoio logístico durante a coleta de dados desta tese.

Minha sogra pela ajuda também dispensada nos cuidados com a Julia.

Meu agradecimento especial a professora, Orientadora Maria do Carmo Lessa Guimarães, pelas observações criteriosas, pelo espírito acadêmico demonstrado, pela compreensão ante as dificuldades impostas pelas atividades laborais, por me ajudar a perceber as dimensões deste trabalho.

Aos Professores Alvino Oliveira Sanches Filho e Mário César Barreto Moraes que participaram do Exame de Qualificação, pelas contribuições e comentários que foram vitais para que o projeto qualificado se tornasse uma tese. Aos Professores André Borges de Carvalho, Inaiá de Carvalho e Sandra Maria Chaves dos Santos pela disponibilidade em compor a banca examinadora de defesa de Tese.

Aos colegas do Dinter, pelo companheirismo, pela solidariedade com as angústias geradas pela tese. Em especial, aproveito esta oportunidade para expressar o forte apreço aos meus colegas Fabiano Raupp e Marcelo Zapelini pela forte amizade desenvolvida durante este doutorado.

À Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e à Universidade Federal da Bahia (UFBA) pela capacitação oportunizada. Aos diretores e Coordenador de Curso da ESAG/UDESC pelo apoio a esta capacitação, que em alguns momentos exigiram ausência às reuniões deste Centro, assim como aos Coordenadores do NPGA da Bahia e ao Coordenador do Dinter local, Prof. José Francisco Salm, que não mediram esforços para garantir as condições necessárias ao desenvolvimento deste Programa de doutorado.

Aos Professores do Curso de Doutorado, pelos saberes transmitidos.

À secretaria do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), em especial a Anaélia e Dacy, pela atenção dispensada nos momentos do estágio de pesquisa doutoral no NPGA e pela cordialidade no atendimento sempre que solicitado.

Ao Presidente do Conselho Estadual de Educação, Maurício Fernandes Pereira, pelo apoio à esta pesquisa.

À Secretaria de Estado da Educação, Coordenadoria de Análise de Avaliação das informações estatísticas, Assessoria de Análise Estatística – Francisco A. Fernandez Alvarez, pelo fornecimento dos dados das escolas municipais.

Aos Secretários Municipais de Educação das Prefeituras pesquisadas que oportunizaram a investigação nas escolas municipais. A todos os diretores das escolas pesquisadas que permitiram minha entrada e facilitaram o acesso ao material de pesquisa, assim como a todos os docentes que participaram desta pesquisa, contribuindo com o conhecimento acerca da realidade pesquisada.

Agradeço em especial ao meu amigo Gilberto Dias pelas contribuições, comentários que auxiliaram no desenvolvimento do projeto de Tese, e principalmente pela disposição em apoiar às necessidades surgidas na execução dela.

A minha colega de Departamento, Paula Schommer pela amizade e pelo apoio.

Aos colegas docentes da UDESC/ESAG que compartilharam conhecimento, em especial Julíbio David Ardigo, Julio da Silva Dias e Eduardo Jara pelo apoio a análise estatística dos dados. George Y. de Conto pela preparação da base de dados e Marli Dias pelas contribuições metodológicas.

A Leonice Passarella pela contribuição linguística e a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que esta tese fosse realizada, meu muito obrigado!



FISCHER, Sullivan Desirée. **Implementação da Política Descentralizada de Ensino Fundamental: um estudo sobre a gestão escolar em Municípios do Estado de Santa Catarina**. 2012. 279f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

## RESUMO

A partir da Constituição Federal em 1988, da LDB (Lei nº 9.394/96) e do PNE (Lei nº 11.172/2001), a Política Nacional de Educação no Brasil assume nova configuração, com ênfase na descentralização da política de ensino fundamental, sendo os municípios a esfera de governo responsável pela implementação e as unidades escolares o *locus* executor da política. Com este ordenamento jurídico e político, as escolas passam a ter maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica, com incentivo a participação dos docentes e da comunidade escolar na gestão desta política. Parte-se do pressuposto de que a gestão autônoma e democrática das escolas não depende apenas da existência de regras formais e de expedientes jurídicos normativos. É também condicionada por um conjunto de fatores decorrentes do ambiente interno e externo às escolas, os quais se inter-relacionam e se potencializam gerando constrangimentos à autonomia e a ampla participação nas decisões no âmbito escolar, não sendo possível isolar um fator específico. Contudo, defende-se o argumento de que está no *modus* de conduzir, o fator síntese que condiciona o exercício da autonomia e da participação no âmbito escolar e o que afere à gestão os atributos de autônoma e democrática. Esta pesquisa buscou analisar os fatores que constroem e/ou facilitam na construção da gestão autônoma e democrática das escolas municipais de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina, a partir de um delineamento exploratório-descritivo, por meio da técnica de estudo de caso e de uma abordagem predominantemente qualitativa. O universo da pesquisa contemplou os seis municípios sedes das mesorregiões do Estado de Santa Catarina. Em cada um deles foram investigadas três escolas selecionadas segundo o porte: uma pequena; uma média; e uma grande. Para a análise do conjunto dos dados levantados utilizou-se do método da triangulação. Os resultados evidenciaram que existe uma forte dependência de recursos financeiros da fonte federal na maioria das escolas e, por terem destinação previamente definida, inibem a autonomia escolar com pouco espaço para tomada de decisão neste âmbito. Nos assuntos atinentes aos recursos humanos, esses estão centralizados nas Secretarias Municipais de Educação, que estabelecem regras e são os responsáveis pelos concursos e contratações. Em relação à participação de diferentes atores no processo decisório, constatou-se a existência de diferentes estruturas colegiadas de decisão implementadas nas escolas, mas há restrições aos atores aptos a dela participarem. Foi relatada, pelos docentes e diretores, uma baixa participação dos pais nos assuntos da escola, o que, nas suas visões, decorrem em grande parte, das condições socioeconômicas. Conclui-se que a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais é um fenômeno multideterminado e, no Estado de Santa Catarina, este processo encontra-se ainda em construção. Além disso, defende-se que as estratégias e mecanismos utilizados pelos gestores e docentes, ou seja, o *modus operandi* da política, tendem a favorecer os avanços na direção de se ampliar ou não a autonomia e a participação no processo de implementação da política de educação no âmbito escolar.

**Palavras-chave:** Implementação de política pública. Autonomia escolar. Gestão escolar. Participação. Santa Catarina.

**FISCHER, Sullivan Desirée. Implementation of the Decentralized Policy for Elementary Education: A study on school management in cities within the State of Santa Catarina.** 2012. 279f. Doctoral Dissertation – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

### **ABSTRACT**

Departing from the Federal Constitution, 1988, the LDB (Law 9,394/96), and the PNE (Law 11,172/2001), the national policy of the Education in Brazil assumes a new configuration, with emphasis on the decentralization of the policy for the elementary teaching. The cities are the responsible for the policy implementation and the school units are in charge of the policy local execution. Under this new juridical and political arrangement, schools start to have greater financial, administrative and pedagogical autonomy, and teachers and school community are encouraged to participate in the management of this policy. This study departs from the principle that the autonomous and democratic management to be carried out by the schools do not depend exclusively on the existence of formal rules and of normative juridical expedients. This management is also conditioned by a set of factors resulting from internal and external school environments, which are interrelated and are made potent. This interrelation and potency (1) cause constraints to the autonomy and to the wide participation in the decisions in the school range, and (2) make it difficult to name and isolate an only factor that prevents this management from being successful. Nevertheless, this study claims that it is the *modus* of conduction which is the main factor that (1) conditions the exercise of autonomy and of participation in the school range, and (2) brings to management the attributes of being autonomous and democratic. This study sets out to analyze the factors that constrains and/or facilitate the construction of this democratic and autonomous management in public elementary schools in Santa Catarina. It has an exploratory-descriptive nature and has made use of the study case technique, with a predominantly qualitative approach. Six cities in the State of Santa Catarina were considered. In each of them, three schools were investigated. The schools were selected according to its size: a small, a medium, and a large school. In order to analyze the data set the method of triangulation was used. The results show evidence of the existence of a strong dependence of financial resources from federal sources in most of the schools, and, because the resources have a predefined destiny, these resources inhibit the school autonomy allowing little space for decision making. Regarding human resources, they are concentrated in the city education bureaus, which establish the rules and are responsible for the selections and recruitments. With regard to the participation of different actors in the decision-making process, the existence of manifold decision-making collegiate structures implemented in the schools was found. Nonetheless, there are restrictions on who may participate on these implemented structures. The teachers and principals reported a low participation of parents in school-related issues, which, according to them, are due to the parents' social and economical conditions. The conclusion drawn is that the democratic and autonomous management of the city public schools is a multifarious phenomenon. Additionally, the results of the present study show that this process is still under construction in the State of Santa Catarina. Yet, this study claims that the mechanisms and strategies used by the managers and teachers, that is, the *modus operandi* of the policy, tend to favor the advances towards magnifying or not the autonomy and the participation in the process of the implementation of education policy in the school range.

**Keywords:** Implementation of public policy. School authonomy. School Management. Participation. Santa Catarina.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>QUADRO 1</b>	Classificação dos Municípios por Mesorregiões.....	<b>73</b>
<b>FIGURA 1</b>	Modelo de Análise.....	<b>111</b>
<b>QUADRO 2</b>	Representação dos atores na tomada de decisão para aplicação de recursos financeiros.....	<b>162</b>
<b>FIGURA 2</b>	Modelo de análise com resultados.....	<b>224</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Joinville.....	74
<b>TABELA 2</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Florianópolis.....	74
<b>TABELA 3</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Blumenau.....	75
<b>TABELA 4</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Criciúma.....	75
<b>TABELA 5</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Chapecó.....	75
<b>TABELA 6</b>	Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Lages.....	76
<b>TABELA 7</b>	Unidades Escolares selecionadas para a amostra da Rede Municipal – Dados 2011.....	76
<b>TABELA 8</b>	Número docentes e número de docentes participantes da pesquisa por escola.....	79
<b>TABELA 9</b>	Matrículas no Ensino Fundamental por Mesorregião de Santa Catarina – 2011.....	127
<b>TABELA 10</b>	Escolas e Matrículas do ensino fundamental de Santa Catarina 2005 – 2010 – Rede Federal, Estadual, Municipal e Particular.....	128
<b>TABELA 11</b>	Jovens de 15 anos que participaram do PISA 2006, em percentagem.....	130
<b>TABELA 12</b>	Estruturas colegiadas de decisão, caráter e representantes das escolas públicas municipais do ensino fundamental no Estado de Santa Catarina.....	213

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AABB</b>	Associação Atlética Banco do Brasil
<b>ABO</b>	Associação Brasileira de Odontologia
<b>ACIC</b>	Associação Comercial e Industrial de Criciúma
<b>ACT</b>	Admissão em Caráter Temporário
<b>AIBTC</b>	Associação Ítalo Brasileira de Tradição e Cultura
<b>AFASC</b>	Associação Feminina de Assistência Social de Criciúma
<b>ANC</b>	Assembleia Nacional Constituinte
<b>APAM</b>	Associação de Pais, Alunos e Mestres
<b>APM</b>	Associação de Pais e Mestres
<b>APP</b>	Associação de Pais e Professores
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAICs</b>	Centros de Atenção Integral à Criança
<b>CCE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CDL</b>	Câmara de Dirigentes Lojistas
<b>CEE</b>	Conselho Estadual de Educação
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNTE</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Secretários de Educação
<b>CONSEG</b>	Conselho Comunitário de Segurança
<b>CPP</b>	Conselho de Pais e Professores
<b>CS</b>	Comissão de Sistematização
<b>DST</b>	Doença Sexualmente Transmissível
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>EPAGRI</b>	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

<b>FACVEST</b>	Faculdades Integradas
<b>FINSOCIAL</b>	Fundo de Investimento Social
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>GAE</b>	Gestão Autônoma das Escolas
<b>GEREI</b>	Gerência Regional
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IPE</b>	Instituto Internacional de Planejamento e Educação
<b>Inep</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPI</b>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<b>IR</b>	Imposto de Renda
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MP</b>	Medida Provisória
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PDC</b>	Partido Democrata Cristão
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PDDE</b>	Programa Dinheiro Direto na Escola
<b>PDI</b>	Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI).
<b>PDS</b>	Partido Democrático Social
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PISA</b>	<i>Program for Internacional Student Assessment</i>
<b>PFL</b>	Partido da Frente Liberal

<b>PL</b>	Partido Liberal
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PMDE</b>	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPP</b>	Projeto Político Pedagógico
<b>PROERD</b>	Programa Educacional de Resistência às Drogas
<b>PTB</b>	Partido Trabalhista Brasileiro
<b>SATC</b>	Sociedade de Assistência ao Trabalhador do Carvão
<b>SCAN</b>	Sociedade Criciumense de Assistência aos Necessitados
<b>SED</b>	Secretaria de Educação do Município
<b>SEMED</b>	Secretaria de Educação do Município (Blumenau)
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SIECESC</b>	Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Carvão-Seção SC
<b>UAABC</b>	União das Associações de Amigos de Bairros de Criciúma
<b>UDESC</b>	Universidade do Estado de Santa Catarina
<b>UEx</b>	Unidades Executoras
<b>UFRJ</b>	Universidade do Rio de Janeiro
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina
<b>UNESCO</b>	Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNESC</b>	Universidade do Extremo Sul Catarinense
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UNIPLAC</b>	Universidade do Planalto Catarinense
<b>UNOCHAPECÓ</b>	Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITOS ORIENTADORES DA POLITICA DE EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO.....</b>	<b>27</b>
2.1	O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORIUNDO DA CONSTITUINTE.....	38
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
2.3	IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
<b>3</b>	<b>ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS.....</b>	<b>71</b>
3.1	QUANTO AO MÉTODO.....	71
3.2	QUANTO AOS PROCEDIMENTOS.....	72
<b>3.2.1</b>	<b>Critério de Seleção das Escolas e dos Informantes-Chave.....</b>	<b>72</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Instrumentos de Coleta de Dados.....</b>	<b>77</b>
3.3	QUANTO AS ESCOLHAS TEÓRICAS E AS CATEGORIAS EMPÍRICAS DO ESTUDO.....	81
<b>3.3.1</b>	<b>Autonomia Política Local e Autonomia do Governo Local.....</b>	<b>83</b>
<b>3.3.2</b>	<b>A Autonomia dos Estabelecimentos Escolares.....</b>	<b>85</b>
<b>3.3.3</b>	<b>A Autonomia Financeira.....</b>	<b>87</b>
<b>3.3.4</b>	<b>A Autonomia Administrativa.....</b>	<b>94</b>
<b>3.3.5</b>	<b>A Autonomia Pedagógica.....</b>	<b>98</b>
3.4	A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA.....	100
<b>3.4.1</b>	<b>O papel dos Conselhos na Política de Educação.....</b>	<b>104</b>
3.5	QUANTO AO MODELO DE ANÁLISE.....	110
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES.....</b>	<b>112</b>
4.1	HISTÓRICO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	114
<b>4.1.1</b>	<b>A LDB e o Plano Nacional de Educação.....</b>	<b>118</b>



4.1.2	<b>Projeto do Plano Nacional de Educação – Decênio 2011/2020.....</b>	<b>123</b>
<b>5</b>	<b>O CONTEXTO DO UNIVERSO DA PESQUISA: CONHECENDO O TERRITÓRIO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>126</b>
5.1	O ESTADO DE SANTA CATARINA.....	126
5.2	MUNICÍPIO DE JOINVILLE.....	131
5.2.1	<b>Escola Municipal Professor Bernardo Tank.....</b>	<b>132</b>
5.2.2	<b>Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem.....</b>	<b>132</b>
5.2.3	<b>Escola Municipal Prefeito Nilson Wilson Bender.....</b>	<b>133</b>
5.3	MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....	133
5.3.1	<b>Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso.....</b>	<b>135</b>
5.3.2	<b>Escola Básica Municipal Professor Anísio Teixeira.....</b>	<b>135</b>
5.3.3	<b>Escola Básica Municipal Osmar Cunha.....</b>	<b>136</b>
5.4	MUNICÍPIO DE BLUMENAU.....	136
5.4.1	<b>Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber.....</b>	<b>137</b>
5.4.2	<b>Escola Básica Municipal Professora Zulma Souza da Silva.....</b>	<b>138</b>
5.4.3	<b>Escola Básica Municipal Machado de Assis.....</b>	<b>138</b>
5.5	MUNICÍPIO DE CRICIÚMA.....	139
5.5.1	<b>Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista.....</b>	<b>140</b>
5.5.2	<b>Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher.....</b>	<b>141</b>
5.5.3	<b>Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Padre Paulo Petruzzellis.....</b>	<b>141</b>
5.6	MUNICÍPIO DE CHAPECÓ.....	144
5.6.1	<b>Escola Básica Municipal Dilso Cecchin.....</b>	<b>144</b>
5.6.2	<b>Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos.....</b>	<b>145</b>
5.6.3	<b>Escola Básica Municipal Jardim do Lago.....</b>	<b>146</b>
5.7	MUNICÍPIO DE LAGES.....	147
5.7.1	<b>Escola Municipal de Educação Básica Juscelino Kubitscheck de Oliveira</b>	<b>148</b>
5.7.2	<b>Escola Municipal de Educação Básica Fausta Rath.....</b>	<b>149</b>
5.7.3	<b>Escola Municipal de Educação Básica Mutirão.....</b>	<b>149</b>

<b>6</b>	<b>FATORES CONDICIONANTES DA GESTÃO AUTONOMA E DEMOCRÁTICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>151</b>
6.1	A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA.....	151
6.1.1	Sobre os Recursos Financeiros.....	152
6.1.2	As Instâncias de Decisão sobre a Aplicação dos Recursos Financeiros.....	161
6.1.3	Sobre a Infraestrutura.....	166
6.1.4	Sobre os Recursos Humanos.....	171
6.2	A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO.....	176
6.2.1	O Processo de Escolha dos Diretores Escolares.....	177
6.2.2	O Perfil dos Diretores.....	183
6.2.3	Institucionalização de Parcerias da Escola com Outros Setores da Sociedade.....	187
6.2.4	Instrumentos de Planejamento e Avaliação, Projeto Político Pedagógico e Estruturas Colegiadas de Decisão.....	191
6.2.5	Instrumentos de Planejamento.....	191
6.2.6	Estruturas Colegiadas de Decisão.....	195
6.2.7	Participação Institucionalizada dos Diferentes Atores no Processo de Decisão no Âmbito Escolar.....	199
6.2.7.1	Participação Institucionalizada dos Docentes e Discentes na Elaboração do PPP.....	200
6.2.7.2	Participação Institucionalizada dos Pais, Docentes e Discentes nos Órgãos Colegiados de Decisão.....	205
<b>7</b>	<b>OS DESAFIOS DA GESTÃO AUTÔNOMA E DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA.....</b>	<b>214</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>225</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>248</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa a implementação da política de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina, com foco na gestão democrática e participativa da escola, com impacto na autonomia escolar e na participação de diferentes atores no processo decisório no âmbito local do sistema de ensino. Tais atributos desta gestão escolar estão referidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) (SAVIANI, 2008a), ao tratar da política de ensino fundamental no Brasil, e que, desde a Constituição Federal de 1988, a estratégia da descentralização para implementação das políticas públicas de corte social, vem sendo privilegiada, com foco na autonomia e ampliação da participação nas arenas decisórias.

O processo de descentralização das políticas educacionais, no Brasil, teve início em meados da década de 1980, quando se encerra o período do autoritarismo e a retomada do processo de redemocratização do país. Segundo alguns estudiosos, sobre a política pública da educação, a tendência descentralizadora foi impulsionada pelos movimentos sociais, durante a transição democrática, quando se defendia a institucionalização de processos mais participativos como estratégia para a busca de eficiência do sistema educacional e, conseqüentemente, buscava possibilitar a oferta de um ensino público de qualidade e acessível a todos (ARRETCHE, 1999; PARENTE; LUCK, 1999; CURY, 2002; SOUZA, 2002, 2004; ALMEIDA, 2005).

Adicionado a este cenário, no contexto das relações internacionais, os órgãos multilaterais de financiamento<sup>1</sup>, e as instituições de cooperação técnica<sup>2</sup>, defendiam a descentralização como meio para desburocratizar o Estado e gerar novas formas de gestão, proporcionando maior autonomia para as unidades escolares e implementando esta política por meio de uma gestão mais democrática (ALTEMANN, 2002; MARTINS, 2002; SOUZA; FARIA, 2004).

Segundo Altmann (2002), Martins (2002) e outros autores, influências vindas de organismos internacionais invadiram, principalmente a agenda política de educação, propagando sua ação sobre a educação básica, com a recomendação ostensiva de atenção

---

<sup>1</sup> Como exemplo, as agências do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

<sup>2</sup> Como exemplo, o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.

prioritária para o Ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino (CURY, 2002; PINTO, 2002 apud SOUZA; FARIA, 2004).

Neste período, a educação no Brasil reunia índices alarmantes de acesso à escola. Uma em cada cinco crianças, entre 7 e 14 anos, estava fora da escola (RATIER, 2011). Apenas cerca de 20% das crianças que tinham entre 10 e 14 anos eram alfabetizadas (MOÇO, 2011). Outra questão era relativa à situação dos professores, que não era diferente, com baixos salários e qualificação inadequada. Em algumas regiões, o número de leigos lecionando em escolas brasileiras chegava a 50% (MOÇO, 2011). Tampouco existia qualquer forma de avaliação do sistema para aferir a qualidade.

Havia também o reconhecimento pelo governo e pelos estudiosos de que a repetência escolar estava relacionada com a gestão escolar, que se mantinha totalmente dependente do sistema central de governo, enfrentando limitações de recursos que dificultavam desde a manutenção da escola à capacitação dos professores (PARENTE; LUCK, 1999). Além disso, segundo alguns autores (PARO, 1996; PARENTE; LUCK, 1999; TORRES; GARSKE, 2000; ROCHA, 2006), a forma de seleção e nomeação dos diretores de escolas era considerada inadequada, assim como, o espaço de decisão da escola sobre os objetivos, formas de organização e gestão, se apresentava ordenada de fora para dentro (MELLO; SILVA, 1991; PARENTE; LUCK, 1999).

Para mudar tal quadro caótico da educação brasileira, foram consideradas necessárias mudanças na forma de implementar essa política, especificamente na gestão dos estabelecimentos de ensino. Este projeto passa a ser desenhado em meio ao cenário de transição à democracia, e as propostas de mudanças foram introduzidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001), e por meio de outras normativas infraconstitucionais, decretos e portarias ministeriais, aportando às escolas maior autonomia. Essa autonomia é possibilitada por meio: da alocação de recursos diretamente para a escola; da indicação para elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP); da execução de programas de parceria com a escola; da atuação mais intensiva na formação continuada de gestores e professores; e da participação da comunidade escolar no processo decisório. O projeto abrange, então, mudanças associadas à descentralização com a ampliação dos espaços de participação.

Segundo Parente e Luck (1999), o marco inicial representativo dessa descentralização e democratização da educação, foi o Congresso Mineiro de Educação, realizado em 1983, que

teve grande repercussão nacional. Dele resultou, o plano de educação do Estado de Minas Gerais, o qual foi elaborado com a participação direta das escolas e de toda a comunidade escolar, representando a retomada da participação social na definição das políticas de educação.

Dez anos depois, no âmbito nacional, ocorre o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, em 1993, o qual marca esse movimento pró-descentralização. Neste evento foram tratados, dentre outros temas, o provimento do cargo de diretor escolar na escola pública, que desde o início da década de 1980, já apontava para a existência de mudanças na forma de escolha de diretores escolares. Alguns Estados já utilizavam a escolha por meio de eleições diretas (PARO, 1996; PARENTE; LUCK, 1999; TORRES; GARSKE, 2000; BORGES, 2006). As discussões inclinavam em direção à adoção de um novo ordenamento na gestão dos sistemas educacionais e das escolas em particular, estabelecendo as coordenadas para a construção da gestão democrática e democratização da educação, no âmbito do espaço escolar.

Internacionalmente um grande marco, segundo alguns autores (MALPICA, 1994; PARENTE; LUCK, 1999), foi o Seminário Internacional sobre a Descentralização da Educação para a América Latina, promovido em 1995 pelo Ministério da Educação, pela Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) e pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IPE), da UNESCO. Neste encontro foram apresentadas experiências tanto nacional quanto subnacionais (Estados e municípios) no Brasil, como também outras, em curso, nos países da América Latina, como Argentina, México, Colômbia e Chile, com o objetivo de aperfeiçoar o processo de descentralização que vinha ocorrendo nos últimos anos nesses países, por meio do intercâmbio de experiências (MALPICA, 1994).

Os efeitos deflagrados por esses movimentos sociais, especificamente no Brasil, foram consolidados na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1990), havendo, na Assembleia Nacional Constituinte, a discussão sobre a elevação dos municípios à condição de ente federado e as medidas para a promoção da descentralização da política de educação a ser implementada de forma mais democrática.

Anterior a CF/88, em 1983, duas Emendas Constitucionais (EC) foram editadas com essa finalidade. A primeira, a EC nº 23 (Passos Porto) alterou os percentuais de impostos destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos municípios (FPM), na proporção de 5% para 14% para Estados e de 5% para 16% para os

municípios, o que ampliou a transferência de impostos aos Estados e municípios, descentralizando recursos. A segunda, EC n° 24 (Calmon), ampliou a vinculação de recursos destinados à educação pelas três esferas de governo.

A nova Constituição Federal de 1988 torna, desta forma, a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal, (CF/88) determinando que estes entes atuem em regime de colaboração. Especificamente, é a partir da nova Constituição, que é oportunizado aos municípios organizar seus sistemas de ensino em colaboração com a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 211, CF/88), devendo manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30, VI, CF/88), atuando, os municípios, prioritariamente no ensino fundamental (art. 211, §2º, CF/88).

Em consonância com as recomendações dos organismos internacionais e com o texto Constitucional que estabelece o ensino fundamental como dever do Estado, devendo sua oferta ser gratuita para todos, como um direito universal (art. 208, CF/88), a União passa a priorizar investimentos a esta modalidade de ensino. A partir daí, além do novo arcabouço institucional-legal, foram observados esforços por parte do governo federal, no sentido de romper com o modelo histórico centralizador de atuação, colocando a escola como a instância local da política de ensino fundamental no contexto da descentralização. Por estes fatos, o *locus* privilegiado desta pesquisa é a escola e não o município, ainda que se considere importante esta instância de governo, no processo de implementação da política de ensino.

Esta nova lógica de organização federativa orientada para a descentralização da educação responde, especificamente, segundo Parente e Luck (1999) aos seguintes fatores: ordenar responsabilidades e competências nos planos administrativos e financeiros aos entes federativos; instituir processos desconcentrados de administração financeira, administrativa e pedagógica; e instaurar a gestão democrática na escola em cumprimento ao preceito constitucional, regulamentado pela nova LDB/96, instituindo a escola autônoma.

Se comparada à política de saúde, onde o *locus* da descentralização são os governos municipais e não as unidades de saúde, a descentralização da educação localiza as unidades escolares como a última instância desejada, apresentando-se de forma distinta às demais políticas de proteção social descentralizadas.

Para Malpica (1994) e Abu-Duhou (2002), os argumentos em prol da descentralização da educação podem ser justificados em diferentes perspectivas: ideológica; política; econômica; social; administrativa; e pedagógica. Nesse sentido, Malpica (1994) considera que, do ponto de vista ideológico, a descentralização da educação é considerada importante para a realização de um projeto nacional de reforma do Estado e de suas relações com a sociedade civil, em busca de uma maior democratização. Na perspectiva política, visa mudar os padrões ou formas de governar a educação, compartilhando ou transferindo responsabilidades e poder de decisão entre os diferentes níveis político-administrativos e ampliando os canais de participação social. Do ponto de vista econômico, argumenta-se que a descentralização mobiliza mais recursos públicos e privados para a educação, do mesmo modo favorece o alcance de uma maior eficiência econômica. Na perspectiva administrativa, representa a possibilidade de racionalizar e reduzir a burocracia, tornando mais eficiente a organização e a gestão do sistema de educação em seus diferentes níveis e modalidades e, por fim, do ponto de vista pedagógico, a descentralização levaria a formulação e ao desenvolvimento de um currículo nacional flexível, que responda melhor as diversas situações e necessidades regionais e locais.

Nesta mesma direção, Abu-Duhou (2002) sinaliza que as forças do movimento em prol da descentralização da educação são compreendidas no sentido político, econômico e social, por entender que a tomada de decisão democrática requer a participação das coletividades locais, vistas como protagonistas. O autor entende que as decisões locais são mais sensíveis às necessidades comunitárias e considera que a descentralização possibilita a utilização mais eficaz e mais rentável dos recursos.

Apesar do realce aos aspectos virtuosos acerca da descentralização, vista como sendo solução para todos os problemas de forma “mitificada”, como argumenta Arretche (1996), é possível concordar que esta nova configuração estabelece, para as unidades escolares, no plano da retórica, um poder de decisão com responsabilidades para o exercício de uma gestão escolar autônoma, com graus expressivos de liberdade para a tomada de decisão, de forma mais interativa com a comunidade escolar.

Deste modo, as orientações em prol dessas mudanças, em face das desigualdades expressivas e da alta heterogeneidade verificada no Brasil buscaram, inicialmente, garantir às escolas de ensino fundamental recursos financeiros, a fim de oferecer uma educação de qualidade e reduzir as limitações relacionadas às condições socioeconômicas das esferas

locais e às suas respectivas capacidades administrativas, para assumirem este novo papel na implementação da política de educação (ARRETCHÉ, 1996, 1999; KUGELMAS; SOLA, 1999; BLUMM; SOUZA, 1999; CURY, 2002; SOUZA, 2002, 2004; SOUZA; FARIA, 2004; BARRETO et al. 2006).

Essas desigualdades atendem pelo nome de pobreza ou miséria e são frutos de uma exclusão histórica de um número significativo de estudantes oriundos de famílias de baixa renda (CURY, 2002). Atualmente essa desigualdade é medida por vários instrumentos, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É com base nesta desigualdade que Cury (2002) salienta a existência de problemas na escola que não são da escola. Ainda assim, não é desprezível o impacto dessa situação sobre o conjunto do sistema educacional. Além da pobreza, há também a pobreza cívica, revelada por meio do grau de participação social, fragilizada em grande parte pelo período ditatorial vivido pelo Brasil.

A consciência dessa desigualdade, tão disseminada na literatura, levou o Governo Federal a aportar recursos por meio de programas diretamente nas escolas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), visando minimizar os impactos negativos à esfera local, realizado inicialmente pela institucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>3</sup>.

Este foi o modelo inicialmente encontrado pelo Governo Federal na década de 90 para que a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental passassem a ser o foco das políticas implementadas pelos governos locais, que, sob pena de perda de recursos, se viram obrigados a absorver e/ou repensar esta política (CURY, 2002; SOUZA, 2004). A vinculação do repasse de recursos do Governo Federal à esfera local, a partir do número de alunos matriculados, pode ser também compreendida como uma estratégia indutiva, caracterizada por Arretche (1996a) ou como afirma Souza (2004), um sistema complexo de relações intergovernamentais, baseado em recompensas, mas também, em sanções, na medida em que impôs penalidades aos municípios, caso não aumentassem o número de matrículas nas escolas municipais.

Pesquisas realizadas têm demonstrado que, embora o financiamento contribua para melhorar o desempenho, não produz resultados significativos, a ponto de determinar que este

---

<sup>3</sup> O Fundef foi constituído pela EC nº14/96 que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao art. 60 como mecanismo de indução à descentralização da política de ensino fundamental às esferas locais. Este fundo posteriormente foi transformado em FUNDEB abrangendo a política de educação básica como um todo.



seja um fator solucionador dos problemas na implementação e nos resultados dessa política. Entretanto, os efeitos destas transferências ainda são vistos por muitos estudiosos, como um importante instrumento para assegurar a descentralização e dar sustentabilidade ao ensino fundamental (CURY, 2002; VASQUEZ, 2007; SOBREIRA; CAMPOS, 2008; ALVES apud FRANCO et al., 2011).

Além do aporte financeiro, outros aspectos contingenciais cercam as escolas e trazem impacto em suas ações, como a autonomia das unidades escolares, do pluralismo de ideias, do respeito às diferenças e da participação de diferentes atores sociais na implementação da política pública (HÖFLING, 2001; CURY, 2002; MARTINS, 2002; PEIXOTO, 2003).

No âmbito desta pesquisa, há concordância com Martins (2002), quando considera que o processo de descentralização desta política, no momento da sua implementação, envolve tensões emergidas pelas complexas relações estabelecidas entre distintas realidades sociais, econômicas e formações históricas.

Nessa perspectiva, é preciso considerar que a ação empreendida pelo Estado em direção a uma escola autônoma, estabelecida por uma gestão participativa, enfrenta contradições. De acordo com Höfling (2001), as políticas envolvem idas e vindas e não são implementadas automaticamente. Em face das condições econômicas, política e sociais, a política quando implementada revela uma dinâmica própria (HÖFLING, 2001; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003). Martins (2002) chama, ainda, a atenção para esse caráter inovador de escola autônoma, que não faz parte da cultura das escolas brasileiras e tampouco dos profissionais que nela atuam.

Martins (2002) argumenta que as mudanças em curso (na estrutura, funções dos sistemas de ensino, no currículo, financiamento e formação dos profissionais da educação) têm apontado para uma descentralização administrativa, pedagógica e financeira, como forma de conquistar a eficiência e eficácia do sistema. Essa dinâmica é vista como uma possibilidade de delegação de autonomia às unidades escolares.

Entre os avanços às práticas democráticas, ganhou proeminência, segundo Borges (2006), as alterações nos métodos tradicionais de nomeação dos diretores escolares, devido às controvérsias políticas que o novo sistema gerou. Essa reivindicação de eleição direta para diretores faz parte, segundo Paro (1988 apud FRANCO et al., 2011), das políticas educacionais que dão ênfase à democratização da escola e que caracterizam a segunda

geração de reformas do processo de implementação da descentralização de políticas públicas no Brasil.

As pesquisas realizadas por Paro (1996), Parente e Luck (1999), Torres e Garske (2000), Borges (2006), Alves (2007 apud FRANCO et al., 2011), também apontam divergências sobre os efeitos das eleições diretas para diretores de escola.

Para Torres e Garske (2000) e Borges (2006), a eleição direta para diretores de escola não conseguiu, até o momento, promover a tão esperada democratização da gestão escolar, chegando à conclusão de que o próprio candidato a diretor pode estabelecer um contrato clientelístico. Contrariando esta tese, Alves (2007 apud FRANCO et al., 2011) considera que os resultados desse processo influenciaram positivamente o desempenho, se comparado à escolha dos diretores realizada por indicação.

Ao que tudo indica, em concordância com Torres e Garske (2000), esta modalidade de gestão ainda requer um tempo de maturação e investigações mais aprofundadas, para compreender os fatores que influenciam e constroem a construção de um modelo de gestão escolar de caráter democrático no Brasil.

Além do que, o processo de implementação de políticas públicas descentralizadas é condicionado pelas clivagens regionais e intrarregionais, num país fortemente marcado por desigualdades socioeconômicas (ARRETCHE, 1996, 1999; KUGELMAS; SOLA, 1999; CURY, 2002; SOUZA; FARIA, 2004; SOUZA, 2004; BARRETO et al. 2006).

Neste sentido, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: **“Como vem sendo construída a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais prevista pela política nacional de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina? Que fatores constroem e/ou favorecem a autonomia e a participação na gestão das escolas em Municípios deste Estado?”**

Importante lembrar a unidade escolar é a instância responsável pela implementação da política de corte social no contexto da descentralização, especificamente a política de educação na modalidade de ensino fundamental, segundo os requisitos legais estabelecidos. Assim, é outorgado à escola, a autonomia para gerir o sistema de ensino neste âmbito e para fomentar a ampla participação no processo de decisão envolvendo diferentes atores. Neste sentido, os princípios legais estabelecidos garantem à escola o poder de decisão na condução/gestão desta política, a ser construído sob uma base participativa.

Considerando ainda que a política para ser implementada desdobra-se em planos, programas, projetos e atividades, os quais se concretizam por meio da gestão, assume-se, portanto, que a gestão é o *modus operandi* da política. Assim, é importante verificar como as atividades previstas são desenvolvidas e quais são as estratégias utilizadas para a captação de recursos, bem como quais são os procedimentos adotados. Estes são alguns dos possíveis indicadores do como uma determinada organização é “conduzida”, com vistas a obter os resultados desejados. Assim, para além de uma questão metodológica, o estudo sobre o processo de implementação de uma determinada política tem como foco a gestão da própria política, ou seja, os aspectos observados e analisados são aqueles relacionados aos procedimentos, às estratégias e aos mecanismos utilizados pelo conjunto de atores, envolvidos com a implementação.

Nesta perspectiva, esta pesquisa parte do pressuposto de que a construção da gestão autônoma e democrática da escola, prevista pela política de ensino fundamental, está condicionada e é influenciada por um conjunto de fatores do ambiente interno e externo, proveniente das fragilidades econômicas, políticas, sociais, técnicas e administrativas, presentes no contexto das escolas municipais e da comunidade em que está inserida, os quais se inter-relacionam e se potencializam, gerando constrangimentos à autonomia e a ampla participação nas decisões no âmbito escolar, não sendo possível isolar um fator específico.

Defende-se, portanto, o argumento de que a gestão autônoma e democrática das escolas não depende apenas de regras formais e de expedientes jurídicos normativos. O fator síntese que condiciona o exercício da autonomia e da participação no âmbito escolar está no *modus* de conduzir e é este *modus* que concede à gestão, os atributos de autônoma e democrática. Assim, as estratégias e os mecanismos utilizados pela direção da escola e pelo conjunto de atores envolvidos com o ensino fundamental, podem favorecer a construção de uma gestão autônoma e democrática da escola, conforme apregoa a legislação brasileira. Argumenta-se, ainda, que o Governo Federal, ao assumir o papel de indutor da implementação da política descentralizada de educação, se aproxima do modelo *top-down* de implementação de políticas públicas, que tem como característica ser um processo linear que obedece a um conjunto de diretrizes, traduzidas em atividades e programas, resultantes da intenção das autoridades formais eleitas.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo analisar como vem sendo construída a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais de ensino fundamental do

Estado de Santa Catarina, identificando os fatores que constroem e/ou facilitam a autonomia e a participação na gestão no âmbito escolar, conforme preconiza a política nacional de educação.

Esta pesquisa está apresentada em seis capítulos, sem incluir esta introdução em que estão destacados os aspectos contextuais em que se insere a política nacional de educação no Brasil e, especificamente, a política de ensino fundamental. São também apresentados: a questão da pesquisa; os pressupostos orientadores; e seu objetivo principal. O primeiro capítulo parte da discussão sobre os princípios orientadores da política de educação no Brasil, no período pós-Constituinte de 88, com ênfase na descentralização, para em seguida, discutir as questões teóricas que envolvem o debate conceitual sobre políticas públicas e implementação de políticas públicas. No segundo capítulo estão detalhadas as escolhas teórica e metodológicas que guiaram o estudo, contemplando o delineamento da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados utilizados e, na sequência, apresenta numa perspectiva aplicada e num esforço de categorização, os conceitos de autonomia e de participação. Concluindo o capítulo, apresenta-se a construção do modelo de análise, a partir das categorias empíricas mais específicas de autonomia financeira, administrativa e pedagógica e da participação na gestão da escola. O terceiro capítulo aprofunda o debate sobre os princípios norteadores da política descentralizada no Brasil, por meio da construção de um breve histórico da política de educação no Brasil, dando ênfase aos instrumentos de gestão fomentados pelos formuladores da política. O quarto capítulo discorre sobre o contexto do universo da pesquisa, sobre o Estado de Santa Catarina e os municípios selecionados, tomando como referência a população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, bem como os indicadores sobre o ensino no Estado, o histórico das escolas pesquisadas em cada um desses municípios e o perfil socioeconômico da comunidade assistida pela escola.

O quinto capítulo apresenta os resultados da análise sobre os fatores que constroem e/ou facilitam a autonomia e a participação no processo decisório, no âmbito das escolas investigadas no Estado de Santa Catarina e o sexto capítulo, à guisa de conclusões do estudo, discute os desafios colocados para a construção de uma gestão autônoma e democrática das escolas, no contexto do Estado de Santa Catarina.

## 2 CONCEITOS ORIENTADORES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

O tema descentralização tem sido amplamente explorado, por acadêmicos, políticos, administradores públicos e até pela sociedade em geral. Os estudos demonstram que esse movimento se ampliou, principalmente, em países em desenvolvimento como o Brasil, que pós-Constituição de 1988, implementou uma série de medidas descentralizadoras, elevando os municípios ao *status* de entes da federação e atribuindo, a eles, a responsabilidade pela implementação, principalmente, das políticas de proteção social<sup>4</sup>.

A descentralização adotada por um número expressivo de países (MELLO, 1991; ARRETCHE, 1996) supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas (ARRETCHE, 1996; ALMEIDA, 2005) e, além disso, tornariam os serviços públicos prestados mais eficientes, elevando o bem-estar da população (MELLO, 1991; ARRETCHE, 1996).

Esta lógica, já na década de 80, encontrava ressonância no Brasil, sendo um tema da agenda de democratização em reação à concentração de decisões, de recursos financeiros e de gestão no governo central (ALMEIDA, 2005).

Segundo Lobo (1990) e Tobar (1991), a palavra descentralização na década de 90 ocupava os primeiros lugares das palavras mais utilizadas pelos diferentes segmentos da sociedade.

Observa-se que, apesar do tempo decorrido, as discussões e questionamentos sobre os movimentos centralizadores e descentralizadores continuam em voga, provocando tensões e ocupando as mentes e os corações. Essa repercussão está relacionada à transversalidade que o tema possui com federalismo, democracia, participação e autonomia e a própria oscilação de movimentos contrários.

Esses movimentos de alternância de períodos de centralização e de descentralização, como Mello (1991), Kugelmas e Sola (1999) expressam, metaforicamente, como movimentos

---

<sup>4</sup> Esta discussão conceitual será feita a partir de Lobo (1990); Mello (1991); Tobar (1991); Arretche (1996, 1996a, 1999); Abrúcio (1997); Parente e Luck (1999); Kugelmas e Sola (1999); Castro et al. (2000); Guimarães (2000); Souza (2001, 2002a, 2002b, 2004, 2006); Cury (2002); Martins (2002); Peixoto (2003); Souza e Faria (2004); Takahashi (2005); Rodden (1998); Barreto et al. (2006); Borges (2006); Falleti (2006); e Kolslink (2009).

de sístole e diástole, são identificados, habitualmente, com o autoritarismo (centralização) e democracia (descentralização), e fazem parte da história do Brasil.

Kugelmas e Sola (1999) relatam esses movimentos desde a monarquia, com um formato unitário e centralizado, que seguiu até a Primeira República (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no Brasil, sendo seu primeiro marco institucional com característica descentralizada. Com a ascensão de Vargas abre-se o período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). Em 1946 experimentou-se um período em prol da descentralização, fortemente interrompido pelo regime militar de 1964 que permaneceu até 1985. A centralização atingiu seu ápice, na década de 70, com os governos Médici e Geisel. A transição efetiva ocorreu no momento em que se percebeu o fim do autoritarismo e o retorno à democracia que teve como marco a Constituição Federal de 1988 (KUGELMAS; SOLA, 1999).

Na literatura, Guimarães (2000) aponta que o tema também não é novo, sua presença ainda que remota, está registrada, na literatura clássica desde as obras sobre teoria do Estado, seguindo até o campo da administração pública. Entretanto, salienta a autora, apesar de serem encontrados postulados teóricos na literatura clássica, concepções e entendimentos controversos têm acontecido com frequência.

Essa disjunção deve-se em parte, segundo Arretche (1996), à sua aplicação distinta por um número expressivo de países que realizaram reformas do tipo descentralizadoras, utilizando estratégias diferenciadas, que ocasionaram resultados diferentes. Há uma complexidade e múltiplas facetas de que o tema se reveste, com aplicação, segundo Guimarães (2000), em diferentes campos do conhecimento.

Com frequência, os usos e significados atribuídos à palavra descentralização têm sido diversos, dando sinais de certa popularidade. Esta popularidade, alerta Souza (1999; 2002), se assenta entre tantos motivos, àqueles relacionados aos ataques da direita e da esquerda contra o poder excessivo dos governos centrais, ainda que os objetivos sejam díspares e na capacidade que o conceito carrega de prometer mais do que pode cumprir.

Esta convergência de opiniões (ARRETCHE, 1996; 2002) de correntes à direita e à esquerda, sobre as potencialidades da descentralização no campo da democratização impingiram destaque a ela, principalmente, nos anos 80 e 90 com a mudança de regime político.

Existe uma corrente de opiniões, como afirma Lobo (1990), que vê na descentralização, a única alternativa para resolver todos os problemas, radicalizando-a como solução mágica. Bresser-Pereira e Motta (1980) enunciam-na como uma “panacéia” e Tobar (1991) como um autêntico “camaleão político”, sendo aplicada em diferentes situações pelos diferentes segmentos. Foi este o caso brasileiro.

As propostas de descentralização brasileira anunciaram expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais (ARRETCHE, 1996). O debate girava em torno da ideia de que a descentralização é uma forma mais democrática (BRESSER-PEREIRA, 1980; ARRETCHE, 1996; KUGELMAS; SOLA 1999; SOUZA, 2002; 2002a; 2004; ALMEIDA, 2005) e que, por esta razão, ajudaria no processo de redemocratização, assegurando serviços de melhor qualidade.

A ideia dominante era a de que a descentralização das políticas para as esferas subnacionais reduziria o clientelismo, a corrupção, vícios da gestão patrimonialista, alavancaria a participação dos cidadãos e aumentaria a transparência nas ações dos governos.

Nestes termos, a descentralização (ARRETCHE, 1996) carrega, em seu bojo, a promessa de concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, aumento do controle social sobre o Estado e redução do clientelismo.

Esta variedade de interpretações sobre a descentralização enuncia a complexidade apresentada por Guimarães (2000), produzindo incompreensões sobre o seu real sentido. Numa análise sobre o tratamento dado ao tema, pelos diferentes campos disciplinares, a mesma autora vem confirmar as diferentes relações mantidas pela descentralização. Ela identifica, ainda, que na ciência política, a descentralização é tratada como mecanismo democrático, com vistas ao aprofundamento da democracia por meio da autonomia política, dada aos níveis locais e regionais.

Guimarães (2000) afirma, também, que no campo da economia, a descentralização é tratada como uma transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado. Na sociologia é denominada como mecanismo para fortalecer a sociedade civil, visando incrementar a cidadania. E no campo da administração pública, como uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, por meio da desconcentração.

O tratamento que será dado à descentralização nesta tese é o definido pela ciência política, que aborda a democracia e dispõem de mais autonomia para os níveis inferiores (municípios na implementação da política de ensino fundamental) e o da administração pública que trata de atenuar o poder decisório e administrativo por intermédio da desconcentração.

Lobo (1990) destaca a constante confusão existente entre descentralização e desconcentração, em que muitos políticos, em seus discursos oficiais e mesmo em programas governamentais, frequentemente rotulam as ações governamentais características da desconcentração como sendo descentralização.

Para Tobar (1991), o uso indistinto desses conceitos, na verdade, não representam confusão, mas sim, uma articulação consciente de um determinado uso da palavra como meio para atingir fins precisos e manifestos. Esta utilização de termos diferentes como se fossem equivalentes atesta, à descentralização, o problema de sinonímia.

A palavra desconcentração serve para descrever mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais localizadas centralmente, significando delegar competência sem deslocar poder decisório. Isto é, a desconcentração, adverte Mello (1991), é um processo eminentemente administrativo, em que o governo desconcentra suas atividades administrativas com o intuito de levar suas atividades a outros pontos fora da sede do governo. Já a descentralização implica em uma alteração profunda na distribuição de poder, isto é, transferência na alocação de decisões, transformando um aparato-institucional, movimentando os núcleos de poder.

Desta forma, a descentralização é um conceito acima de tudo, político (MELLO, 1991). Portanto, significa “governo próprio” para as entidades descentralizadas. Isto implica autonomia, capacidade dos governos não apenas se autoadministrarem, mas também, de editarem leis próprias dentro dos limites estabelecidos pela Constituição ou por outras leis nela baseadas.

No contraste de ambos os termos, como afirma Tobar (1991), é preciso ter a clareza que, embora se constituam na *práxis* em ferramentas legítimas para a ação governamental, há uma notória diferença nas consequências da implementação de uma ou de outra. Segundo Lobo (1990), aceitar a desconcentração como sinônimo de descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto exigido pela descentralização. Assim, a



desconcentração seria uma condição necessária, embora não suficiente, para atingir os níveis desejados de descentralização na tomada de decisões (TOBAR, 1991).

Os problemas de conceituação sobre descentralização não param por aí. Souza (2001a; 2002) enumera três desses problemas. O primeiro, de acordo a autora, decorre do fato de que a literatura passou a enfatizar o *slogan* “pense global e aja localmente”, ignorando outras esferas, como as existentes em Estados federados. O segundo é que a descentralização, principalmente na literatura anglo-saxônica, tem significado um redirecionamento para o mercado e para os atores locais, reduzindo as instâncias de politização; e em terceiro, o fato de que as formulações teóricas sobre descentralização levam em conta a realidade dos países industrializados, tornando suas bases conceituais difíceis de serem aplicadas em outros países.

A respeito dessas limitações, Souza (2001a; 2002) exemplifica com duas teorias: a marxista e a da escolha pública, rival ao marxismo. As formulações marxistas explicam a centralização e a descentralização como correspondentes aos movimentos mundiais do capitalismo. Essa explicação, na atualidade, não encontra base empírica sólida, dado que tendências divergentes não demonstram claramente uma ligação aos atuais regimes políticos, por este motivo sua aplicação é difícil, diz a autora, principalmente, em países em desenvolvimento, pelo papel proeminente que o Estado possui.

Contrário ao marxismo, a teoria da escolha pública vê a descentralização como fator importante na limitação da voracidade dos burocratas, sendo esta uma forma de maximizar as despesas. No contexto da descentralização para esta teoria, Souza (2001a; 2002) adverte que os consumidores são estimulados a escolher livremente suas prioridades. A ideia básica, segundo a autora, é que se um município não atende às demandas de um consumidor, este se muda para outro, onde suas preferências serão atendidas. Esta aplicação também se mostra difícil para a realidade brasileira, porque os cidadãos pobres não possuem o direito de escolha de moradia, a não ser baseado na disponibilidade de emprego.

Bastante comum também é encontrar confusões quanto às diferentes formas de descentralização, que segundo Lobo (1990), há três vertentes, nas quais a descentralização se expressa: a) da administração direta para a indireta; b) entre níveis de governo; e c) do Estado para a sociedade civil.

A primeira vertente, é justificada pela necessidade de agilização das ações governamentais, e trata da proliferação de empresas públicas, sociedades de economia mista,

autarquias. Esta vertente é também comumente chamada de descentralização funcional. No Brasil, essa transferência de competências da administração direta para a indireta está inicialmente fundamentada no Decreto Lei nº 200/67.

A segunda refere-se às relações intergovernamentais, definitivas na caracterização do menor ou maior grau de centralização do sistema. Boa parte da demanda de descentralização passa por esta vertente, que foi fortemente defendida no Brasil pelos governos subnacionais. Implica, também, na transferência de poder da esfera central para os governos estaduais e municipais. Lobo (1990) afirma que a descentralização se desdobra em duas dimensões: financeira por meio da redistribuição de receitas públicas; e a político-institucional com novos arranjos no sistema de competências governamentais. No Brasil, a descentralização ocorreu, inicialmente, no âmbito fiscal, com a redistribuição de receitas públicas, para Estados e municípios, numa tentativa de resolver os problemas criados pela centralização. Com o tempo, percebeu-se que só a descentralização financeira não garantiria o funcionamento do sistema eficazmente e que para alcançar o que se pretendia, era necessário o conhecimento técnico, o que, muitas vezes, era inexistente nas esferas locais, necessitando da descentralização político-institucional.

A terceira vertente apresentada por Lobo (1990) se refere à transferência de funções executadas pelo setor público, mas que poderiam ser executadas pelo setor privado<sup>5</sup> ou em cooperação com este. Defendendo esta vertente, há dois grupos. Um grupo que representa aqueles que defendem a privatização de atividades econômicas efetuadas pelo governo, mas que devem ser realizadas pelo setor privado e o segundo grupo que propõe uma articulação maior entre a sociedade civil e o Estado, por meio da cooperação mútua na prestação de determinados serviços públicos, em que associações de moradores, sindicatos e clubes de serviço participam na decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais em áreas de proteção social.

Dentro dessa classificação apresentada por Lobo (1990), e num esforço para distribuir em classes este estudo, é possível dizer que esta autora privilegia a segunda vertente na dimensão político-institucional, com alguma *interface* com a terceira, no que diz respeito à articulação maior entre sociedade civil e Estado, no sentido da participação.

---

<sup>5</sup> Entende-se por setor privado, não apenas instituições econômicas, mas também, organizações civis, sejam de classe ou comunitárias (LOBO, 1990).

Sousa (1998) apresenta outra classificação, compreendendo a descentralização também como a retirada de poder do centro para a periferia, identificada por três dimensões: a) a política; b) a administrativa; e c) a social.

A descentralização política refere-se às funções de governo exercido em esferas inferiores da estrutura estatal (Estados e municípios), mediante competências e poderes próprios (SOUSA, 1998). Especificamente num Estado federal, a autonomia política se manifesta pela auto-organização constitucional e governamental dos Estados-membros. Sousa (1998) salienta que essa descentralização será maior ou menor dependendo da maneira como se distribuem as competências. Sob a ótica política, a descentralização no Brasil, amparada pela reforma constitucional de 1988, elevou os municípios à categoria de entes federados, com autoridade soberana e independente, e resguardados pelos princípios constitucionais. Para dar consistência à descentralização política, somou-se a descentralização administrativa, delegando aos municípios, a implementação de um conjunto de políticas de proteção social.

A descentralização administrativa consiste em dar aos governos regionais ou locais atribuições próprias para a gestão dos serviços. Num Estado federado, por exemplo, essas funções são desempenhadas por poder autônomo, fundado em competência original (SOUSA, 1998). Essa repartição de competências dos municípios está consignada nos artigos 23 e 30 da Constituição federal de 1988 (BRASIL, 1990).

A terceira dimensão da descentralização, apontada por Sousa (1998), é a social, de caráter universal. Suas raízes remontam o direito natural, devendo existir em toda e qualquer organização da sociedade. Esta se apoia também no princípio da subsidiariedade que sujeita o Estado ao exercício de atividades tendentes a fomentar, assegurar e proteger as autonomias sociais, intervindo somente em casos excepcionais e retraindo-se quando atingido o objetivo da ação subsidiária.

Destas diferentes concepções acerca da descentralização, Almeida (2005) comenta que no debate contemporâneo, o tema sinaliza para mudanças no papel do governo, com transferências de capacidades fiscais e de decisão para as instâncias locais; com transferências de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível central para outras esferas de governo; pelo deslocamento de atribuições do governo central para os setores privados e não governamentais, caracterizando inúmeros debates.

A descrição de Almeida (2005) retrata a descentralização processada no Brasil, que abrangeu a realocação de competências e atribuições dos três tipos descritos pela autora, i.e., houve a transferência de decisão sobre conteúdo e forma para a esfera local de algumas políticas de cunho social, como educação e saúde; também houve o deslocamento de responsabilidades pela execução e gestão de programas definidos pelo governo federal para Estados e municípios e alguns serviços sociais passaram a ser provisionados por organizações não estatais.

No debate contemporâneo, as pesquisas têm, principalmente, centradas as investigações nas relações intergovernamentais, com a redefinição de mecanismos de articulação entre as esferas de governo para reduzir os conflitos intergovernamentais (LOBO, 1990; ARRETCHE, 1996a; SOUZA, 2002; COSTA, 2004); na capacidade dos governos subnacionais para desempenharem suas funções (ARRETCHE, 1996a; SOUZA, 2002; 2002a, 2004); e na *accountability*, no controle social sobre a ação do poder público (ARRETCHE, 1996a; FISMAN; GATTI, 2002 apud RODDEN, 2005).

Para Rodden (2005), ainda são escassos os dados confiáveis sobre descentralização, assim como os conceitos utilizados que, muitas vezes, são tidos como complementares ou mesmo intercambiáveis. Para o autor, a visão dominante retrata a transferência orgânica e organizada de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas.

Estudos comparados têm sido realizados por Panizza, Garret e Rodden (apud RODDEN, 2005), em que os autores procuram explicar a descentralização fiscal endogenamente; enquanto autores como Davoodi e Zou (apud RODDEN, 2005) tentam medir os efeitos da descentralização e do federalismo sobre o crescimento econômico, isto é, tratam a descentralização e o federalismo como efeitos exógenos.

Defender ou não pontos de vista diferentes, perpassa as condições do exame realizado pelo autor sobre as relações (federalismo, democracia, participação, autonomia) que ele realiza da descentralização e o foco dado ao seu estudo (político, fiscal, administrativo).

Lobo (1990) enumera alguns princípios norteadores para que um processo de descentralização possa tornar-se efetivo: flexibilidade; gradualismo; transparência no processo decisório; e criação de mecanismos de controle social.

Para a autora, a flexibilidade é condição indispensável ao sucesso na implantação de um processo de descentralização. Esta implica em efetuar tratamento diferenciado aos governos

subnacionais, levando em consideração as diferenças econômico-financeiras, políticas, técnico-administrativas e sociais que fazem com que as respostas dos Estados e municípios às demandas sejam diferenciadas em função de suas distintas capacidades.

Essas desigualdades ocorrem inter e intrarregionais (LOBO, 1990; SOUZA, 2002, 2002a, 2004), e não se apresentam apenas entre as regiões, mas dentro da própria região, caracterizando-se em uma fonte constante de conflitos, em face da competição interna dos municípios.

A política de ensino fundamental descentralizada teve um caráter tanto redistributivo quanto constituinte (LOWI, 2007), impondo ganhos para um grupo e perdas para outro e contando com procedimentos do sistema político institucional do país (LOWI, 2007), para assegurar a adesão dos municípios. Entretanto, Souza (2002a) informa que embora existam mecanismos políticos e fiscais<sup>6</sup> para compensar as diferenças regionais, estes são insuficientes para compensar esta longa história de desenvolvimento regional desigual.

Arretche (2001) indica que para superar os obstáculos à descentralização e promover a transferência de responsabilidade, pela implementação de uma política, é preciso adotar estratégias indutivas que derivam de fatores estruturais e institucionais. Nesta linha, Souza (2004) afirma que o desenho institucional da política é a variável mais importante para que a descentralização aconteça.

No caso da política de ensino fundamental descentralizada, o desenho institucional foi elaborado em torno de mecanismos que envolvem sanções e regras, assim como o apoio do governo federal na liberação regular dos recursos (SOUZA, 2004). Todavia, os desequilíbrios inter e intrarregionais não são superados tão rapidamente, eles trazem, conforme Souza (2002, 2002a), respostas desiguais às demandas por parte dos governos subnacionais.

Essas desigualdades podem ser verificadas pela política de ensino fundamental, que na avaliação do IDEB realizada pelo INEP, têm apresentado resultados bastante diferentes entre as regiões do Brasil. O sul e o sudeste apresentam índices superiores às regiões norte, nordeste e centro-oeste. Assim, o bom desempenho de uma região não garante igualdade dentro dessa região, no município ou rede escolar, pode-se perceber, também, que há desigualdades no nível inter e intrarregiões.

---

<sup>6</sup> Mecanismo político evidenciado na sobre-representação dos Estados menores na Câmara dos Deputados e mecanismo fiscal que redistribui receitas recolhidas nacionalmente, provenientes das regiões mais prósperas para as menos prósperas (SOUZA, 2002a).

Relacionado à flexibilidade está o gradualismo, conforme Lobo (1990), que se caracteriza pela adequação no tempo e espaço das transformações em direção ao novo arranjo político-institucional, o qual não pode ocorrer de forma abrupta e repentina. É preciso que esta transformação ocorra progressivamente, para que as diferenças inter e intrarregionais possam ser minimizadas; os municípios desenvolvam novas capacidades; e a conjunção entre flexibilidade e gradualismo seja compreendida como um processo, num *continuum* de tempo e espaço.

Para Lobo (1990), é preciso considerar que se no passado a administração pública brasileira, centralizada, foi o resultado de um processo histórico, o movimento contrário só poderá obter êxito se ocorrer a partir de um processo histórico de alterações profundas desse mesmo Estado. Assim, não se deve pensar em descentralização como projeto de governo, delimitado no espaço e no tempo. Deve-se pensar em descentralização como uma política de Estado. Isto é, é preciso compreender que a descentralização não ocorre num vácuo, sua implementação compreende várias questões que envolvem capacidade administrativa dos municípios, o que requer uma complexa engenharia político-institucional (SOUZA, 2002a).

O terceiro princípio, apresentado por Lobo (1990), é a transparência no processo decisório, que assume papel de destaque. Na medida em que o processo de descentralização visa redirecionar núcleos de poder este passa a ser requisito básico para o sucesso da descentralização. A participação ativa dos envolvidos – Estados e municípios – nas etapas decisórias resulta em compromisso e cumplicidade, para levar a cabo as mudanças que alterarão as regras do jogo e o definitivo encaminhamento e consolidação da descentralização. O comportamento dos governos subnacionais, por meio de sua inserção no processo decisório de implementação dos programas descentralizados é definitivo para o processo de descentralização. Do contrário, as ideias e ações federais se tornarão inócuas, diz a autora, por não contarem com a adesão das unidades subnacionais conscientes e compromissadas.

Por fim, a mesma autora expõe a criação de mecanismos de controle social como premissa básica. A descentralização envolve a transferência de poder para agentes governamentais mais próximos dos cidadãos, que só se justifica quando a mesma for acionada para participar do processo. Para romper com o padrão autoritário do Estado é necessário que as portas à participação da população sejam abertas, mecanismos político-institucionais de articulação sejam criados e canais orgânicos de comunicação, aceitando as pressões e os controles vindos dos mais diferentes segmentos (LOBO, 1990).

Resumindo, Lobo (1990) põe em relevo por um lado, a preocupação com a flexibilidade e o gradualismo, quando se quer implementar uma política descentralizada, e por outro lado, destaca a transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle social, que direcionam para ideais democráticos. Ao que tudo indica o tratamento à descentralização abrange o campo disciplinar da ciência política. No caso do Brasil, fica evidente a necessidade de uma política redistributiva e constitucional para suprir os atributos estruturais e institucionais dos Estados e municípios brasileiros (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2002, 2002a).

De forma similar, Mello (1991) identifica estratégias para que um processo de descentralização produza um efeito real, chamando, principalmente, a atenção para a definição das funções dos governos locais e a atribuição de recursos adequados para o seu desempenho. O autor ressalta, também, a importância de uma assessoria técnica para assegurar o correto desempenho de novas atribuições.

Enfim, a análise da descentralização vem acompanhada de perspectivas diferenciadas pelos seus campos disciplinares, em que estudiosos acenam para a constatação de que este é ainda um conceito em construção. As dificuldades sobre o tema, onde questões sobre desenho, conteúdo e forma são tratadas superficialmente, alerta Rodden (2005), devem-se as dificuldades envolvidas na coleta de dados mais refinados.

Muito embora, diferentes estudos produzidos abordam a oscilação entre descentralização e centralização (SOUSA, 1998; KUGELMAS, SOLA, 1999; BOBBIO, 2000; ALMEIDA, 2005; STREINBERGER; MANIÇOBA, 2006). Bobbio e colaboradores (2000) declaram que a centralização ou a descentralização dificilmente existe em sua forma pura no Estado Moderno.

Essa constatação, de Bobbio e colaboradores (2000), está assentada na lógica de que a centralização e a descentralização são formas que contêm princípios e tendências e não instituições. São modos de ser de um aparelho político ou administrativo.

De fato, como evidencia Almeida (2005), apesar de na atualidade, a tendência geral ser em direção à descentralização, os graus desta, variam quando se está falando de políticas públicas. Nas áreas tradicionais de política social, dirigidas aos segmentos mais pobres, por exemplo, diz a autora, há uma reintrodução da centralização da decisão, dos recursos e da implementação pela esfera federal.

A volta às formas centralizadas de prestação de benefícios sociais estaria, segundo Almeida (2005), justificada pelas autoridades federais, de que esta seria a forma mais eficiente para o enfrentamento da pobreza extrema, evitando o clientelismo dos programas pelas elites locais.

Desta maneira, outras políticas de proteção social, como o ensino fundamental, foram descentralizadas e as forças que impulsionaram esse movimento podem ser mais bem compreendidas, se analisado o processo da Constituinte.

## 2.1 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ORIUNDO DA CONSTITUINTE

O movimento de descentralização, no Brasil, teve início anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, derivada, principalmente, da forte crise financeira enfrentada pelos Estados e municípios, de um lado, proveniente das dívidas contraídas no passado pelos Estados, e por outro, de promessas de campanha<sup>7</sup> de governadores e prefeitos, levando-os a pressionar o governo federal por receitas adicionais. Diante desta pressão, já na década de 1980, o governo federal revê a distribuição da repartição da receita entre União, Estados e Municípios, revertendo à reforma tributária de 1967.

Como mencionado alhures, a primeira alteração foi pela Emenda Constitucional n° 23<sup>8</sup> (Passos Porto) que redistribuiu recursos arrecadados para Estados e municípios; e em 1985 pela Emenda Constitucional n° 24<sup>9</sup> que ampliou a vinculação de recursos destinados à educação.

Diferentemente de muitos países em desenvolvimento que também passaram pelo processo de descentralização, no Brasil, esse movimento foi muito mais uma questão eminentemente política, conforme preleciona Souza (2001, 2002, 2002a, 2004), do que uma

<sup>7</sup> Em 1982 houve eleições diretas para Governadores e Prefeitos.

<sup>8</sup> Emenda Constitucional n° 23 alterou os percentuais do Imposto de Renda e de Imposto Sobre Produtos Industrializados destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – estes impostos constituem transferências obrigatórias calculadas segundo um critério que prioriza o inverso da renda *per capita*. A alteração foi significativa: a participação dos Estados passou de 5% para 14% e a dos municípios de 5% para 16%.

<sup>9</sup> Emenda Constitucional n° 24 de autoria do Senador João Calmon, aprovada pelo Congresso Nacional em 01/12/1983 – Regulamentada pela Lei n° 7.348, de 24 de julho de 1985. Esta Emenda reestabeleceu a vinculação de recursos provenientes da receita de impostos e transferências a serem aplicados na Educação. Vinculou receitas da União (13%) e dos Estados, Distrito Federal e municípios (25%).



questão exclusivamente administrativa impulsionada, inicialmente, pelo governo federal ou por organismos multilaterais. Segundo a autora, isto pode ser comprovado pelo fato de que a decisão pela descentralização, outorgando poder de decisão aos governos subnacionais, ocorreu no âmbito da Constituinte.

Segundo Souza (2001), o cenário que a descentralização política e financeira fixou suas bases, esteve permeado por um alto grau de heterogeneidade dos constituintes, somado ao caráter abrangente da transição política que sinalizava para duas alternativas, no que se refere ao processo decisório: acordos entre grupos com afinidades ideológicas, colocando em confronto conservadores *versus* progressistas; e acordo entre grupos com ideologias divergentes, gerando consenso em certas questões, deixando para o futuro decisões que não pudessem ser consociadas.

Esta última alternativa, segundo Souza (2001), prevaleceu, cabendo ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), Ulysses Guimarães, o papel de administrar esse equilíbrio vulnerável de formação de consenso. Por conseguinte, a ênfase na estratégia de construção do consenso conduziu ao aumento no número de atores políticos com acesso ao processo decisório, por um lado, e intensificou os conflitos e clivagens por outro. Isto é, a ANC foi fortemente guiada por princípios pluralistas e consociativos, diz a autora.

O primeiro estágio do processo constituinte foram as subcomissões, que integraram o número de vinte e quatro. Destas, especificamente três<sup>10</sup> trataram diretamente das questões relativas à descentralização municipal. As subcomissões eram: da União, Distrito Federal e Territórios; dos Municípios e Regiões; e do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas.

A subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios esteve, segundo relatório formulado por Sigmaringa Seixas – relator desta subcomissão, assentada no fortalecimento do federalismo, recorrendo ao argumento comum utilizado pelos constituintes, à época que a centralização dos recursos pela União, impedia o funcionamento da Federação e provocava distorções e disparidades regionais. Entretanto, na sua visão, a longa prática do federalismo centralizado requeria acomodações, não podendo ser eliminada da noite para o dia, propondo, desta forma, a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo.

---

<sup>10</sup> A descrição da análise das prioridades das três subcomissões será sintetizada a partir das análises realizadas por Souza (2001). Para a análise do processo decisório, relativo à descentralização, utilizou-se, como referência, o trabalho de Souza (2001), embora não exclusivamente.

Como um dos princípios que nortearam a condução dos trabalhos da ANC foi a participação cidadã, as subcomissões recebiam propostas vindas dos Legislativos estaduais e municipais, do Judiciário e dos cidadãos<sup>11</sup>. Esta subcomissão recebeu 289 propostas e realizou cinco audiências públicas. Destacam-se entre as principais propostas:

- a) manutenção do princípio de que o pacto federativo é formado pela União, Distrito Federal e estados, excluindo os municípios, que foram incluídos somente nos estágios posteriores;
- b) a ampliação das competências da União em face das Constituições anteriores;
- c) a expansão das competências concorrentes entre os três níveis de governo;
- d) o reconhecimento do direito do município de promulgar sua própria lei orgânica; e
- e) a proibição de que os vereadores determinassem seu próprio salário, atribuindo esta competência aos estados, o que foi derrubado na Comissão de Sistematização<sup>12</sup>.

Na verdade essa subcomissão priorizou, em detrimento a outras questões, a independência política e a autonomia financeira do Distrito Federal. Souza (2001) salienta sobre os primeiros sinais de que a descentralização seria adotada sem debate e sem a construção de um consenso sobre seus objetivos, visto que questões relacionadas ao desenho das relações intergovernamentais, aos novos conflitos que decorreriam da descentralização, assim como ao novo papel do governo federal em um sistema político e financeiro descentralizado, não entraram na agenda desta subcomissão.

A Subcomissão dos municípios e regiões esteve fortemente comprometida com a descentralização, entretanto, o objetivo de descentralizar também não foi precedido de discussões sobre o tema. No relatório da subcomissão constavam apenas expressões normativas sobre as virtudes desta. Para esta subcomissão, a descentralização era consenso, e estava retificada com os anseios de prefeitos, vereadores, técnicos, líderes comunitários e cidadãos, a favor do aumento de poder dos municípios.

---

<sup>11</sup> Via emendas populares com o número mínimo de 30.000 assinaturas de eleitores e sob a responsabilidade de três entidades da sociedade civil (SOUZA, 2001).

<sup>12</sup> As regras de funcionamento da ANC determinavam que houvesse 24 subcomissões, que mais tarde formariam oito comissões, e posteriormente, constituiriam uma comissão de sistematização. As decisões, então, seriam submetidas ao plenário com duas rodadas de votações nominais (SOUZA, 2001).

A este respeito, Almeida (2005) confirma que, no declínio do autoritarismo, estabeleceu-se um consenso entre formadores de opinião, movimentos sociais, entre os próprios políticos estaduais e locais acerca das virtudes da descentralização fiscal e de responsabilidades governamentais.

Deste consenso, as propostas aprovadas por essa subcomissão envolviam segundo Souza (2001):

- a) inclusão do município como parte integrante da Federação;
- b) uma lista de quatorze serviços que seriam de competência do município, visando facilitar a cobrança pelo cidadão sobre a realização do serviço público (detalhamento rejeitado pela Comissão de Organização do Estado, pois isto engessaria o ente federativo); e
- c) ampliação dos recursos locais, mesmo não sendo esta sua competência.

A subcomissão do Sistema Tributário e da Divisão e Distribuição de Receitas foi a única que demonstrou preocupação com os resultados da descentralização, apesar dos resultados alcançados terem sido menores do que realmente se pretendia inicialmente. Uma das propostas desta subcomissão foi a criação de um fundo de descentralização, constituído de recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), o qual vigoraria por cinco anos, sendo extinto após este período.

Esta proposta de criação do fundo ia ao encontro de um dos principais objetivos desta subcomissão, o de diminuir a concentração dos impostos mais produtivos na esfera da União. O argumento a favor deste fundo era de que com esses recursos e o aumento das receitas municipais e estaduais, os governos subnacionais teriam melhores condições para absorver responsabilidades maiores. Entretanto, a proposta de criação do fundo foi rejeitada pela ANC em todos os seus estágios, sendo sempre reapresentado pelo seu mentor, José Serra.

Como objetivos secundários a subcomissão defendia: o fortalecimento das finanças subnacionais; a descentralização de responsabilidades; a redistribuição de recursos, tratando de forma diferenciada as regiões menos desenvolvidas; e tornar o sistema tributário mais progressivo.

Esta subcomissão foi a terceira em número de sugestões. Recebeu 818 sugestões de outros membros da ANC e quarenta da sociedade, sendo que cinco foram provenientes de emendas populares. Dentre as sugestões, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

propôs que as transferências constitucionais para as esferas subnacionais incorporassem percentuais de todos os impostos federais e não apenas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A justificativa da proposta era estimular aumentos progressivos na arrecadação e diminuir os conflitos entre níveis de governo. Esta proposta não foi acatada pelos Constituintes.

Das propostas apresentadas pela subcomissão em comparação às aprovadas houve algumas transformações:

- a) as mudanças na moldura do sistema tributário ocorridas entre o primeiro e o estágio final da Constituinte foram pequenas no que se refere aos impostos federais, indicando um consenso em relação às perdas tributárias federais;
- b) as disputas entre Estados e municípios foram acirradas, o que explica as mudanças ao longo do processo; e
- c) a proposta da subcomissão foi de aumento de recursos maiores para os Estados ao invés dos municípios, diferente do que foi aprovado no final, caracterizando um poder de barganha maior dos municípios nos estágios subsequentes se comparado ao primeiro.

Especificamente, esta subcomissão tomou duas decisões importantes: uma delas foi a proposta de aumento das transferências federais para as esferas subnacionais, pacificando as disputas entre as regiões; e a segunda foi sobre o aumento e transformação do ICM em ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias (e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) e do conceito de autonomia. O ICMS incorporou seis impostos federais, privilegiando os Estados mais desenvolvidos.

Ocorreram várias divergências em torno do critério de cobrança do tributo, levando ao final a manutenção de suas características, isto é, de ser cobrado, parte na origem e parte no destino, aumentando, sua base.

Como resultado, essa subcomissão descentralizou recursos públicos, todavia com impacto menor sobre as receitas federais do que seria aprovado posteriormente. Das discussões relacionadas com a reestruturação do Estado, os resultados mostram que a descentralização era entendida pelos membros da ANC, apenas como uma questão de recursos financeiros.

Castro e colaboradores (2000) corroboram destacando que o processo de descentralização, especificamente das políticas sociais no Brasil, de acordo com as mais respeitadas avaliações, careceram de uma estratégia concentrada que definisse o alcance das mudanças e as gradações dos momentos de transição.

Após discussão das emendas propostas nas subcomissões, Souza (2001) expõe que estas passaram a ser apreciadas por oito comissões. Nesta fase intermediária, a decisão de descentralizar foi bem menos controversa, se comparada a outros temas, que tiveram maior significância para os parlamentares como: reforma agrária; direitos trabalhistas; duração do mandato para presidente, entre outras. Entretanto, foi nessa fase que os conflitos e as alianças se tornaram mais intensos.

Para dar clareza ao leitor sobre as circunstâncias do processo constituinte que levaram à descentralização, Souza (2001) dividiu em três dimensões: visão dos partidos sobre o papel do governo federal; competição inter e intrapartidária; e clivagens regionais, que serão analisadas sob o âmbito da Comissão de Organização do Estado e da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

A Comissão de Organização do Estado teve como relator José Richa (PMDB-PR), e seu principal objetivo estava relacionado à questão da autonomia e da descentralização. Segundo relatos do próprio relator desta Comissão, admite-se que a descentralização foi feita pela metade, ao ter sido proposto somente à descentralização financeira, esquecendo-se da administrativa.

Essa comissão recebeu 536 sugestões de parlamentares, em que 109 tinham relação direta com a descentralização e o federalismo. Apesar desse número expressivo e da importância dos assuntos da comissão para governadores e prefeitos, estes estiveram ausentes, assim como grupos corporativos. A falta de participação de prefeitos e governadores, segundo o relator, se deu principalmente em função, por parte dos prefeitos, do despreparo para discutir tecnicamente esses assuntos e, por parte dos governadores, em face de pouca importância que os mesmos deram a ela. Em face desta ausência de participação, o relator credita os méritos da descentralização unicamente ao Congresso nacional.

As propostas discutidas no âmbito dessa comissão tiveram enormes contradições. Houve pouca concentração na definição de um novo formato para o Estado e a forma como os governos subnacionais deveriam lidar com a descentralização, objetivo principal da comissão.

O viés adotado pelos parlamentares da constituinte, não só dessa comissão, refletiam intenções sempre contrárias a tudo que já havia sido praticado pelos militares e/ou bloqueado por eles, e ainda, questões já debatidas nas subcomissões nem sempre eram consideradas.

Esses aspectos levaram a ampliação e constante retomada de negociações nos diferentes estágios do processo da constituinte. Essa tensão permanente pode ser identificada pela divergência entre o que havia sido aprovado pelas subcomissões, em comparação às propostas aprovadas pelas comissões.

A comissão de Organização do Estado era permeada pelo desejo de um governo federal com poderes ampliados, essa era a visão dos partidos políticos sobre o papel do governo federal, revelado pelo número expressivo de propostas que sugeriam essa ampliação.

No processo da constituinte havia competição inter e intrapartidária, caracterizada pelas alianças e deserções que se formavam constantemente, quando as propostas eram apresentadas, havendo ora alianças ora deserções dentro e entre partidos políticos, dependendo da proposta que se estava defendendo. Isto é, os atores individuais apresentavam prevalência sobre os atores coletivos.

As clivagens regionais também apareciam em intensidade pelo número de propostas relacionadas com rearranjos territoriais e alianças construídas, sobrepondo as representações regionais e os partidos políticos.

A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças teve como principais resultados: aumento da base do ICMS, principal imposto estadual e maior liberdade na definição das alíquotas pelos Estados; criação de um imposto sobre vendas a varejo para os municípios; aumento das transferências constitucionais para as esferas subnacionais; proibição de vincular recursos; proibição ao governo federal de conceder isenções fiscais de impostos partilhados com as esferas subnacionais; e criação de um fundo com recursos do FINSOCIAL, rerepresentado novamente.

Contradições das decisões tomadas no âmbito das subcomissões, assim como nas comissões, são observadas ao longo da ANC, em que propostas rejeitadas são reintroduzidas e/ou alteradas, como foi o caso da criação do FINSOCIAL, do aumento de 20 para 25% da quota do ICMS que deveria ser transferida pelos Estados aos municípios, assim como a participação dos governos subnacionais no IR e no IPI, que passou de 18% para 18,5% para Estados, e de 21,5% para 22,5% para os municípios.

As clivagens regionais nessa comissão foram minimizadas pelos programas partidários e pelos acordos realizados, visando tomar decisões pensando no país e não nas regiões. O grande acordo na divisão dos recursos tributários, entre as regiões mais e menos desenvolvidas, foi que as regiões mais desenvolvidas ganharam um ICMS ampliado e as regiões menos desenvolvidas, percentuais mais altos nas transferências de recursos federais, que constituem os fundos de participação dos Estados e dos municípios (FPE e FPM), satisfazendo ambos os lados.

A competição inter e intrapartidária se repete nos mesmos moldes da Comissão de Organização do Estado, em que os acordos são mantidos, baseados nos compromissos locais e regionais, na base individual, em detrimento dos acordos dos partidos e/ou em defesa dos programas partidários.

Arretche (2001) afirma que o comportamento individualista dos parlamentares deve-se, de certa maneira, em face das regras eleitorais que incentivam tal comportamento, tornando os partidos brasileiros excessivamente voláteis, ou seja, pouco disciplinados.

Nessa comissão, a visão dos partidos sobre o papel do governo federal esteve fortemente marcada pelos partidos progressistas e pela afinidade ideológica entre descentralização e democracia, assim como por razões pragmáticas, que estavam diretamente relacionadas ao crescimento nas eleições municipais dos partidos progressistas. Para os partidos mais conservadores, o aumento dos recursos municipais significava mais recursos para as lideranças locais, que eram fundamentais para a eleição dos quadros legislativos.

Os partidos PMDB e PFL, nesse momento, estavam rigidamente orientados em prol da esfera local por mais recursos, de tal modo que a descentralização financeira deve ser creditada, principalmente, a esses dois partidos, conforme alega Souza (2001).

Complementarmente às clivagens nesta comissão, os municípios foram privilegiados comparativamente aos Estados. O favorecimento a estes se deu em razão: da reação ao regime militar, que acusava mais os prefeitos de serem gestores irresponsáveis, que aos governadores; a luta por mais recursos à esfera local, era mais antiga; e os deputados federais tinham aspirações ao exercício de cargos eletivos no Executivo, sendo isto mais fácil de ser conquistado na esfera local, se comparado à estadual. Enfim, os incentivos à descentralização foram mais favoráveis aos municípios do que aos Estados (SOUZA, 2001).

De fato, o que Souza (2001) chama a atenção é para a falta de espaço para tecnicidades nesse tipo de conjuntura, assim como para preocupações com os resultados da descentralização, como análises sobre suas consequências e desdobramentos.

Em seguida as análises realizadas pelas subcomissões (24) e comissões (8), o estágio subsequente foi a Comissão de Sistematização (CS), considerada o estágio mais importante do processo constituinte. Ela foi fortemente marcada por compromissos e negociações na resolução de conflitos, do que por confrontos. Isto é, os mesmos princípios que permearam as subcomissões e comissões também estiveram fortemente assegurados na CS – de pluralismo e consenso.

Apesar dos consensos obtidos neste e durante todo o processo da ANC, esta comissão também elaborou, reelaborou e reapresentou inúmeros projetos que haviam sido vetados em estágios anteriores, partindo novamente do zero. Idas e vindas aconteciam em cada versão, habilitando e desabilitando Estados e municípios por maiores recursos e novas obrigações.

O consenso, segundo Souza (2001), foi obtido por meio de um sistema montado por Mário Covas, dentro da ANC, chamado de Conselho de Segurança, em que participavam todos os líderes partidários, com direito a veto. Diversas lutas foram travadas no âmbito da ANC, ao ponto de, para lutar contra o que muitos rotulavam de tendências esquerdistas da ANC, foi criado um grupo extrapartidário chamado de “Centrão”, onde participavam parlamentares do PFL, PMDB, PDS, PTB, PDC e PL.

Apesar dos motivos da criação do “Centrão” não estar relacionados com a descentralização, pois este já estava desenhado antes da sua criação, este comentário deve-se as consequências para o processo constituinte que este ocasionou, onde regras regimentais foram mudadas, permitindo que quase tudo que havia sido negociado pudesse ser revisto. Assim como, a frágil coalizão formada pela Aliança Democrática que foi quebrada, aumentando o número de atores no processo decisório.

Enfim, a marca dos procedimentos pluralista e consociativos na ANC, demoraram a ser assimilados, principalmente, pelos conservadores que não estavam acostumados a lidar com formas mais consociativas no processo decisório.

Para a fase final da análise da constituinte, que forjou um novo federalismo e a descentralização, Souza (2001) selecionou e classificou 115 votações nominais que envolviam a temática. São elas: sistema tributário e despesa pública (61); conflitos inter e



intragovernamentais (31); clivagens regionais (13); e papel do Estado (10). Das 115 votações nominais selecionadas, somente 33 foram aprovadas e destas, somente 11 foram objeto de fortes disputas, demonstrando que muitas das propostas apresentadas não tiveram negociação prévia ou registraram alto grau de consenso, seja para sua aprovação ou rejeição.

Duas propostas relacionadas à operacionalização da descentralização foram reapresentadas nesta fase, mas também, foram rejeitadas por todas as regiões. A primeira estava relacionada à regulação da transferência de responsabilidades e atribuições do governo federal para os governos subnacionais e dos Estados para os municípios, e para definir também, os procedimentos e limites da descentralização. A segunda visava à aprovação de serviços públicos que deveriam ser transferidos para os municípios, em especial os sociais.

Complementando a análise, Souza (2001) apresenta três grupos de razão, que agregam nove diferentes motivações sobre a decisão dos constituintes, em mudar o federalismo pela via da descentralização. O primeiro grupo tem como razões a agenda de transição: reação contrária ao regime autoritário; legitimação da redemocratização; fragmentação do processo decisório proveniente da ausência de consenso sobre um novo formato para o Estado e um novo modelo de desenvolvimento econômico, permitindo postura regionalista e dificultando um acordo sobre o que deveria ser alcançado pelo novo federalismo e pela descentralização; a euforia vivida pelo país no momento em que a Constituição estava sendo escrita, proveniente do sucesso inicial do Plano Cruzado, impossibilitando discursos sobre os constrangimentos fiscais do governo federal; e a favorabilidade aos governos subnacionais com potencial de promover a eficiência, democracia e *accountability*.

O segundo grupo, afirma a autora, é constituído de motivações internas e externas e estão relacionadas às clivagens entre o Executivo e Legislativo. Um deles refere-se à luta do Congresso contra o Executivo federal, depois de anos de submissão das instituições políticas nacionais e subnacionais, sendo a descentralização a arma. Entre outras razões estão a prevalência da visão de que o governo federal era o todo-poderoso, inclusive financeiramente, e a baixa legitimidade do então Presidente, José Sarney, em contraste com os governadores e constituintes, que estavam associados à tarefa de liderar a democratização. Somado a isto, o parlamentarismo vencia em todas as etapas do processo constituinte, aumentando o poder do Congresso.

As razões do terceiro grupo descrito por Souza (2001) eram compostas por peculiaridades da ANC e do Congresso: desconhecimento, em geral, do parlamentar sobre

questões fiscais; e a experiência anterior dos membros da ANC (54%) como governadores, prefeitos, vereadores ou deputados estaduais e suas potenciais candidaturas aos executivos subnacionais.

Em um esforço conclusivo sobre as análises realizadas por Souza (2001), e a partir de suas conclusões, tem-se que o processo decisório na ANC, que levaram à descentralização, teve como consenso a sobrepujança relativa aos conflitos intergovernamentais ou interintrapartidários. Como resultado, as esferas subnacionais foram fortemente beneficiadas em comparação ao governo federal, e o Executivo federal teve seu poder restringido pela via da descentralização tributária. Não houve uma análise mais criteriosa sobre os impactos que esta decisão traria para a esfera federal, assim como, para os próprios parlamentares que ao reduzirem os recursos federais, tiveram sua capacidade de transferir recursos para as esferas subnacionais (suas bases eleitorais) reduzidas.

O consenso, em detrimento do confronto e a baixa tensão ideológica, limitou, também, a discussão da equalização fiscal entre Estados e regiões. Os esforços desenvolvidos na ANC, salienta Souza (2001), estavam muito mais focados na redemocratização do país que gravitava como uma ideia-força, na abertura à participação popular e societal, do que numa análise sobre os resultados que a descentralização deveria atingir e o novo federalismo. Criava-se uma distância entre os meios e os fins da descentralização. Como resultado, o poder dos Estados e municípios foram ampliados, e recursos fiscais foram redistribuídos, a partir de receitas compartilhadas.

Este foi o cenário que, com a reforma constitucional de 1988, culminou na descentralização das unidades subnacionais, outorgando, especificamente aos municípios, *status* de entes federados, dotados de autonomia política e administrativa. Cabe ressaltar que a descentralização é o resultado de várias medidas e fatos, segundo Souza (2002), anteriores a 1988 que sinalizaram para o conteúdo político da descentralização. Esta foi em verdade, uma resposta a diversos fatores, conforme Peci e Lustosa da Costa (2002), sendo importante lembrar que um processo de reforma está estreitamente relacionado ao contexto político, social e cultural que o país se encontra, isto é, os movimentos de centralização ou descentralização se revestem de ideologias e conjunturas que caracterizam um momento histórico.

De fato, com a descentralização, políticas sociais passaram a ser promovidas pela esfera subnacional de governo no Brasil, estabelecendo novas formas de implementação dessas

políticas. Para a construção do campo de conhecimento sobre implementação de política pública, é necessário o conhecimento teórico e conceitual sobre este tema, fundamental para a sua aplicação prática.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

O estudo da política pública não é uma tarefa fácil. Sua análise é complexa e bastante difícil, ela integra diferentes dimensões em sua análise, como a interpretação de leis, atos e regulamentos, a tomada de decisão realizada por um número diferente de atores envolvidos no processo, os interesses e ideologias representados por esses atores, assim como a capacidade para o desenvolvimento das ações, que dependem das estruturas institucionais, entre outros fatores.

Como afirma Reis (2003, p. 15), “[...] a política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva”.

O conceito de política pública adotado para fins deste estudo, parte da perspectiva que entende a política pública como o Estado em ação (GOBERT; MULLER apud HÖFLING, 2001; SOUZA, 2002, 2003; ARRETCHE, 2003), ou seja, é o Estado implementando um programa de governo por meio de ações, que atendam aos anseios vindos da sociedade. É aquilo que reflete as intenções do governo, em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças desejadas do mundo real (SOUZA, 2002).

Para tanto, a política pública é o embate em torno de ideias e interesses (SOUZA, 2002), onde sobrevêm conflitos, impondo limites às decisões do governo, mas também, emergem possibilidades de cooperação entre governo, instituições e grupos sociais.

O estudo da política pública pode ser explorado de diferentes formas, tudo depende do ponto de vista que o analista adota (SARAVIA; FERRAREZI, 2006). Ela pode ser realizada, segundo Frey (2000) e Howlett e Ramesh (2003), e complementada por Hogwood e Gunn (apud SARAVIA; FERRAREZI, 2006):

- a) focalizada nos estudos de conteúdos políticos, onde o analista procura descrever e explicar sua gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;

- b) no estudo do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento do assunto;
- c) no estudo de produtos de uma política, buscando explicar porque os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre as áreas;
- d) na avaliação dos resultados ou impactos da política, localizados entre a análise de política e as análises para a política, apresentando-se sob a forma descritiva ou prescritiva;
- e) na informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a tomar decisões;
- f) na análise de processo, em que se procura melhorar a natureza do sistema de elaboração de política; e
- g) na análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Ao que se pode notar, embora a política pública seja um ramo da ciência política, sua investigação contempla muitos ângulos de análise, conforme Souza (2002). Sendo esta uma das características distintivas da ciência política, preconizada por Lasswell (2007), como campo multidisciplinar, que de acordo com a posição social do cientista, seriam incorporadas novas concepções, vindas de diferentes campos como a sociologia, a psicologia, a economia e o direito.

Para tanto, a política pública, em geral, e a política social, em particular, conforme Souza (2006), do ponto de vista teórico-conceitual são campos multidisciplinares, que buscam explicações sobre a natureza da política pública e seus processos interagindo com outros campos. Este enfoque multidisciplinar, segundo Ascher (2000), é sensível a ampla matriz social, onde se formulam e aplicam as políticas.

No Brasil, o ressurgimento do campo de conhecimento de políticas públicas, conforme Souza (2002a, 2003, 2006), esteve impulsionado basicamente por três fatores: frente a adoção de políticas restritivas de gastos, onde o desenho e a execução de políticas públicas, tanto econômicas como sociais ganharam maior visibilidade; pela substituição das políticas Keynesianas do pós-guerra, sobre o papel dos governos que passaram a ter que adotar políticas restritivas de gastos, com orçamentos equilibrados, com restrições à intervenção do

Estado na economia e nas políticas sociais; e pela fragilidade no desenho de políticas públicas adequadas para impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social, especialmente em países, como o Brasil, recém-democratizados.

Acrescenta-se às razões apresentadas por Souza, os sintetizados por Saravia e Ferrarezi (2006), sobre a mudança do contexto econômico e institucional aos vinculados à globalização, da competição em escala global, em que assuntos deixaram de ser preocupação doméstica e passaram a ser expressos em economia mundial; das novas tecnologias de comunicação e informação; a participação dos usuários e grupos de interesse nos processos decisórios; maior transparência e a provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

Para Elmore (2007), o estudo de políticas públicas tem sido impulsionado nos países da América Latina, principalmente, pelas reformas do Estado, pelo processo de redemocratização, descentralização e autonomia.

Ainda que seja recente a importância do campo de conhecimento de políticas públicas no Brasil e na América Latina, a ciência política, como área autônoma do conhecimento, começa a se constituir como disciplina acadêmica nos Estados Unidos já na década de 50, depois da Segunda Guerra Mundial, sob a orientação de Harold D. Lasswell (FREY, 2000; SOUZA, 2002a, 2003, 2006; ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003; HOWLETT; RAMESH, 2003; VILLANUEVA, 2007).

Harold D. Lasswell (2007a) é um dos fundadores do estudo de políticas públicas, e suas ideias estão compiladas no texto “Orientação para a política” (*The Policy Orientation*), posteriormente revisado e publicado em 1971, com o título “A Concepção Emergente das Ciências de Políticas” (*The Emerging Conception of the Policy Sciences*).

Foi a persistente crise de segurança e defesa nacional, o pressuposto básico que exigiu um repensar, obrigando o governo a usar, de forma mais eficiente, a força de trabalho, as instalações, e demais recursos do povo norte-americano. Os recursos intelectuais que também eram escassos e de custo elevado deviam, diante da crise, ser utilizados “com a mais sábia economia” (LASSWELL, 2007a).

Isto se aplicava também a academia, que por anos tinha se preocupado em como superar as tendências da vida moderna da divisão e isolamento, e de como criar uma integração completa dos objetivos e métodos da ação pública e privada que, face ao ritmo de especialização das disciplinas, colegas de uma mesma faculdade não conseguiam se entender.

O que se via é que a unidade da vida intelectual e a harmonização entre ciência e prática haviam sido minadas por forças “centrífugas” (LASSWELL, 2007a).

Entretanto, como afirma Lasswell (2007a), nos últimos anos ganhou força, a tendência à integração. No campo de pesquisa, isso refletiu na formação de equipes interdisciplinares trabalhando sobre problemas comuns, a fim de superar os efeitos negativos da excessiva atomização do conhecimento.

No campo da política, maior atenção tem sido prestada ao processo da política, a formulação e a execução, fundamentalmente para aumentar a racionalidade das decisões. Vem se desenvolvendo uma visão de estudo da política como “orientação para a política” (*policy orientation*), que atravessa todas as especializações estabelecidas (LASSWELL, 2007a). Esta orientação tem dupla dimensão: uma que busca desenvolver a ciência da formação e execução das políticas, utilizando métodos de investigação das ciências sociais e da psicologia, interessando-se pelo conhecimento “de” política, e a outra que busca o conhecimento deste processo, procurando melhorar o conteúdo concreto da informação e da interpretação disponível para os elaboradores de políticas (*policy making*), repassando as fronteiras das ciências sociais e da sociologia. Esta corresponde ao conhecimento “em” política.

Portanto, segundo Lasswell (2007a), esta orientação aspirava desenvolver um estudo científico das políticas, com enfoque mais estreito que o das ciências sociais e sociológicas. Todavia, se necessário, poderia ser desenvolvido em qualquer campo do conhecimento quando houvesse uma necessidade relevante.

Isto é, o termo “ciências de política” (*policy sciences*) poderia ser usado para designar o conteúdo específico que a “orientação para a política” alcançava em determinado momento. Nesse sentido, as ciências de política, segundo Lasswell (2007a), incluem: métodos de investigação do processo de política; resultados dos estudos das políticas; e descobertas das disciplinas que podem trazer contribuições importantes para as necessidades de conhecimento do momento.

Lasswell (2007a) destaca que para melhorar a racionalidade do processo político, deve-se dar inteligência à “função inteligência”. Que até certo ponto, isso depende de técnicas mais efetivas de comunicação entre os investigadores, consultores, assessores políticos e decisores finais. As ciências de políticas só podem avançar se melhorarem os métodos de informação e interpretação que integra a tomada de decisão. Isto é, sua ênfase incidia sobre a ação dos

governos sob a qualificação de *policy science* (FREY, 2000; SOUZA, 2004; 2006; SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Dahl e Lindblom (apud GARSON, 2007) questionam a racionalidade de Lasswell (2007), sob o argumento de que sistemas de cálculo e controle racional resultam inerentemente ineficientes, se não inoperantes.

Simon (1957 apud SOUZA, 2002) também considerado um dos pais da área de políticas públicas, argumenta que a limitação da racionalidade dos decisores poderia ser minimizada pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modele esses comportamentos na direção dos resultados, impedindo inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Além do questionamento ao racionalismo de Lasswell (2007), Lindblom (1959 apud SOUZA, 2002) questiona a racionalidade limitada de Simon (1957 apud SOUZA, 2002), propondo a incorporação de outras variáveis à formulação de políticas públicas, tais como relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou princípio. Por isso, as políticas públicas, em sua visão, deveriam incorporar à sua formulação e análise, outras questões além da racionalidade, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos políticos e dos grupos de interesse (SOUZA, 2002; GARSON, 2007).

De qualquer modo, a orientação geral para as atividades governamentais sugeridas por Lasswell continuam em vigor (HOWLETT; RAMESH, 2003), entretanto, a orientação para a política sofreu algumas mudanças (GARSON, 2007). Primeiro, a ênfase na multidisciplinaridade permanece, os estudiosos agora não têm dúvidas de que devem recorrer a empréstimos de outras disciplinas, porém, boa parte da literatura põe seu foco na política pública em geral (HOWLETT; RAMESH, 2003). Segundo, o interesse quase exclusivo de muitos estudiosos de política pela resolução de problemas diminuiu. Isto se deve a subordinação da técnica da análise ao imperativo político; e a resistência dos governos, muitas vezes, aos conselhos dos peritos sobre os assuntos (ASHER, 2000; HOWLETT; RAMESH, 2003). Terceiro, os apelos para que a ciência política continuasse a ser explicitamente normativa reduziram, agora muitos pesquisadores avaliam as políticas em termos de eficiência ou eficácia, como também, usam o registro de esforços políticos para determinar se os governos de fato direcionaram suas atividades para a realização dos objetivos (DeLEON apud HOWLETT; RAMESH, 2003).

Em geral, segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas esteve pautado no argumento de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Desta forma, para se entender melhor como e porque o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercute na vida dos cidadãos, é que foram sendo desenvolvidos alguns modelos explicativos dentro do campo específico da política pública.

Dentre os modelos, o ciclo da política pública é um dos mais populares, consistindo num processo dinâmico e de aprendizado (SILVA; MELO, 2000; SOUZA, 2002; 2006), em que a *public policy-making* é desdobrada em uma série de estágios (FREY, 2000; HOWLETT; RAMESH, 2003).

Esta ideia de simplificar a *public policy making*, desdobrando em estágios do processo político, foi mencionada, pela primeira vez, nos trabalhos iniciais de Harold D. Lasswell (HOWLETT; RAMESH, 2003). O processo de uma política, segundo Howlett e Ramesh (2003) foi dividido em sete estágios, que descreviam, não apenas como as políticas públicas eram de fato construídas, mas como elas deveriam ser construídas.

O estudo científico da política relacionado à análise da política (*policy analysis*) introduzido por Lasswell (2007), tinha como pretensão, a conciliação do conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos, assim como foi visto por ele como a forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (SOUZA, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003; LASSWELL, 2007).

Os estágios, segundo Howlett e Ramesh (2003), consistiam em:

- a) informação, ou seja, coleta, processamento e disseminação de informações para aqueles que participam no processo de decisão;
- b) promoção, das opções pelos envolvidos no processo de decisão;
- c) prescrição, onde os tomadores de decisão prescreviam um curso de ação;
- d) invocação, onde o curso de ação prescrito era invocado, na medida em que as prescrições dos tomadores de decisão não eram cumpridas e sanções para penalizar eram invocadas;
- e) aplicação, pelas cortes e pela burocracia;



- f) término, a política corria seu curso até chegar ao término ou ser cancelada; e
- g) avaliação era realizada contra os alvos e objetivos dos tomadores de decisão originais.

Para os autores, este modelo por um lado, reduziu a complexidade do estudo da política pública, ao permitir que cada estágio fosse isolado e examinado antes de recompor todo o quadro do processo, assim como serviu de base para outros modelos desenvolvidos na ciência política, entretanto, por outro lado, apresenta fragilidades, como a focalização da tomada de decisão reduzida aos oficiais dentro do governo, pouco levando em consideração as influências externas do Estado, assim como a avaliação era deixada para o final, parecendo, esta proposta, mais como um tipo ideal que real.

Como expõe Frey (2000), o *policy cycle* é um tipo “puro” idealizador do processo político, na prática dificilmente se dá de pleno acordo com o modelo. Entretanto, ele fornece um quadro de referência para análise processual, ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, que mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro, obtém-se pontos de referência às possíveis causas dos *déficits* do processo.

Este modelo de Lasswell foi decomposto por Gary Brewer (apud HOWLETT; RAMESH, 2003) em seis estágios: a) invenção/iniciação; b) estimativa; c) seleção; d) implementação; e) avaliação; e f) término.

Esta versão aperfeiçoou o estudo do processo político (*policy process*), clarificando a terminologia, introduzindo a noção de ciclo contínuo e expandindo o processo da política para além dos domínios do governo.

Interpretações ligeiramente diferentes foram sendo desenvolvidas a partir destes trabalhos, surgindo diferentes versões como a proposta por Howlett e Ramesh (2003), composta de cinco estágios, relacionando à chamada resolução de problemas: montagem da agenda (reconhecimento do problema); formulação da política (proposta de solução); tomada de decisão (escolha da solução); implementação da política (efetivação da solução); e avaliação da política (monitoramento dos resultados).

Para Frey (2000, p. 226), “[...] ao subdividir o agir político em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘*policy cycle*’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública”.

A principal vantagem desta concepção de modelo de ciclo da política como uma ferramenta analítica é que ela facilita o entendimento da *public policy-making* pela quebra da complexidade do processo em vários estágios, viabilizando a pesquisa individual de qualquer estágio ou de sua relação com qualquer outro estágio do ciclo.

Para a análise das políticas de educação, segundo Mainardes (2006), usualmente tem sido utilizado como referencial à abordagem do ciclo de políticas desenvolvido por Stephen Ball e Richard Bowe, no livro *Reforming education and changing schools* (1992), que permite a análise crítica da trajetória de programas e da política educacional.

A proposta dos autores é de um ciclo contínuo, formado por três contextos que estão inter-relacionados: contexto de influência, em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos; o contexto da produção, que se refere ao patrocínio e a imposição, em alguns aspectos, de “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais; e o contexto da prática, que é onde a política está sujeita à interpretação e recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças na política original (MAINARDES, 2006). Importante na visão destes autores, segundo Mainardes (2006), é a superação da dicotomia política e administração, em paralelo à separação da formulação e implementação, uma vez que considera que os profissionais que atuam nas escolas, não estão totalmente excluídos do processo de formulação ou implementação da política, estando estas (políticas) sujeitas a interpretações.

Com efeito, Peci e Lustosa da Costa (2002), salientam que este é um dos desafios à complexidade das políticas públicas, a adoção de uma perspectiva integrada de formulação e implementação.

Atribuir importância ao papel dos atores envolvidos no processo é algo que tem sido salientado por diferentes autores, principalmente quando se trata da implementação da política, que por muito tempo foi negligenciada, pois se acreditava que a política uma vez formulada, seria automaticamente posta em ação e, desta forma, não caberia aos executores questionar as decisões dos *policy makers*. Esta miopia acerca da implementação, conduziu a quase inexistência de análises mais sistemáticas sobre os processos de implementação (FARIA, 2003; SOUZA, 2003).

Todavia, atualmente, já se admite que a implementação não seja algo óbvio, que esta é uma atividade problemática, constituída pelo planejamento e organização do aparelho

administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, que sofrem interferências (SARAVIA; FERRAREZI, 2006).

Para compreender melhor esta questão, é importante examinar o desenvolvimento dos estudos de implementação, a partir dos trabalhos de Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky, *Implementation: how great expectation in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all* (1973), propósito do próximo tópico.

### 2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos fundamentos de uma perspectiva teórica sobre os estudos de implementação, o Projeto para o Desenvolvimento Econômico da cidade de Oakland (*Economic Development Administration's Oakland Project*) de Pressman e Wildavsky (1973), é o principal marco inicial.

Este projeto pretendia criar postos de trabalho para os desempregados, por meio de numerosos projetos, como: a construção de um hangar de um aeroporto; de um terminal marítimo; de um parque industrial portuário; e uma via de acesso à recente construção do coliseu da cidade (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Neste caso, a análise da implementação da política realizada pelos autores, focou diretamente os fatores de determinam desempenho, sendo a identificação dos indicadores de desempenho, uma etapa decisiva para a análise.

Para conhecer se a implementação havia obtido êxito, bastou determinar o número de empregos criados, a identidade dos contratados e o grau de avanço dos projetos das obras (VAN METER; VAN HORN, 2007). Todavia, analisar a implementação de uma política normalmente é muito mais difícil, alertam Van Meter e Van Horn (2007), em face da extensão dos programas, sua natureza ou o alcance dos objetivos, assim como a ambiguidade e contradições das normas e objetivos, que são fatores que comumente dificultam a análise da implementação.

Críticas à pesquisa desenvolvida por Pressman e Wildavsky (1973) foram formuladas, principalmente por ser uma análise de caso único, atóxico, não cumulativo e altamente pessimista (GOGGIN et al.,1990). Todavia, apesar das críticas, o estudo trouxe contribuições

significativas para se entender como um projeto de lei vira uma lei e como uma lei vira um programa; trouxe a tona a complexidade e a natureza dinâmica da implementação; salientou para a importância de um subsistema político e a dificuldade que um subsistema cria para a coordenação e controle do programa/política; acenou para um número elevado de fatores que parecem descrever o resultado de um programa, o qual, normalmente fica abaixo da expectativa e para as patologias que, periodicamente, atormentam os atores implementadores (GOGGIN et al., 1990).

Somado a isso, a implementação, até então revelada como um “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental (SILVA; MELO, 2000; NAJBERG; BARBOSA, 2008), passou a ser considerada com uma parte importante do processo de política.

Outros estudos também testemunharam que os programas da Grande Sociedade, instituído pela administração de Lindon Johnson (1963-68) nos Estados Unidos, não estavam alcançando os objetivos pretendidos (VAN METER; VAN HORN, 2007; HOWLETT; RAMESH, 2003). Inicialmente, os estudos de implementação eram basicamente americanos, motivados em grande parte, conforme Sabatier (1986), pelos fracassos nos programas da Grande Sociedade.

Das causas analisadas por Pressman e Wildavsky (1973), sobre as dificuldades de implementação de um programa formulado racionalmente pelas autoridades centrais, mas que teve consulta as autoridades locais e fonte de financiamento assegurado, os autores concluíram que aquilo que parecia simples, se revelou complexo. A operacionalização do programa apresentou inúmeros obstáculos, envolveu um número elevado de participantes com perspectivas diferentes e abrangeu uma quantidade de decisões ao longo da sua implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Os principais problemas identificados por Pressman e Wildavsky (1973), estiveram relacionados à separação entre formulação e implementação, semelhante à dicotomia política e administração<sup>13</sup>. Muitos problemas de implementação poderiam ter sido evitados, dizem os autores, se durante a formulação da política, tivesse havido uma maior preocupação com a implementação.

---

<sup>13</sup> Esta visão dicotômica de tradição clássica, separando a política da administração estava apoiado nas ideias de Woodrow Wilson que defendia a divisão de responsabilidades, cabendo ao político as decisões sobre a formulação da política e a administração pública, a sua implementação.

Perceberam que a política não é traduzida automaticamente em ação, que mudanças ocorrem durante o processo de implementação e os agentes implementadores influenciam amplamente a política. Dessa maneira, a implementação não conta com uma ordenação tranquila, ela exige uma série de tomada de decisões, um número elevado de aprovações e autorizações de uma diversidade de participantes, dizem os autores.

Ademais, os atores envolvidos no processo, representam os interesses das suas organizações, onde cada ator, nem sempre desempenha o papel esperado.

Conclui-se, a partir desta análise dos autores, que a implementação goza de um grau elevado de complexidade, e são travadas inúmeras relações, que se entrelaçam para colocar em prática a política, e que a implementação deve ser considerada quando do *design* da política.

Disso resulta a definição dos autores: “implementação é a capacidade de forjar estágios subsequentes de uma cadeia causal a fim de obter os resultados desejados” (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973, p. xv), i.e., são ações empreendidas para alcançar os resultados pretendidos. Para que o processo de implementação aconteça, dizem Pressman e Wildavsky (1973), pré-condições precisam ter sido criadas, e isto inclui a transformação da política em programas, legislação que assegure a proposta, fundos correspondentes e acordos firmados.

Em linha colaborativa, Howlett e Ramesh (2003) argumentam que, antecedendo a implementação, algumas decisões são tomadas de forma geral em relação à política, mas para colocar a política em andamento, outras decisões são necessárias, como alocar fundos, designar pessoal e criar regras.

Para Van Meter e Van Horn (2007, p. 99), a “[...] implementação das políticas abrange aquelas ações efetuadas por indivíduos (o grupos) públicos e privados, dirigida a realização de objetivos previamente decididos” (tradução própria).

Bowman (2008, p. 1487) exhibe que “[...] a implementação ocorre no meio do processo político, é o resultado de estágios que precede a adoção e formulação da política e afeta os subsequentes estágios de avaliação e redesenho” (tradução própria). Para a autora, o verbo implementar significa: executar, cumprir, realizar, quando aplicado à política pública; implementação é o processo de executar, cumprir uma decisão da autoridade do governo, frequentemente de um grupo legislativo ou executivo. Ou seja, para a autora, implementação

é colocar os objetivos da política adotada em ação, em um esforço para lograr os resultados desejados.

O conceito de implementar, assim como o de política pública, encontra diferentes delimitações. Em consulta ao dicionário Houaiss, este define implementar como: por em execução, por em prática (plano, programa ou projeto).

Para Najan (1995, p. 34), é um “processo de negociação entre diferentes atores que operam e interagem a diversos níveis, local, federal, central, etc. dentro e entre diversas organizações” (tradução própria). A definição desta autora expõe a complexidade e à dinâmica do processo de implementação, do qual participam múltiplos atores, exigindo um complexo sistema de coordenação, negociação e onde emergem conflitos verticais e horizontais. Conceito este que se parece mais próximo ao contexto da política de ensino fundamental, que se apresenta como uma política deliberada pelo governo federal, prioritariamente de responsabilidade dos governos locais, implementada dentro de uma ‘organização’ escolar que está vinculada a esta esfera local, e que deve corresponder aos anseios políticos locais e federais, respeitados também às diretrizes da esfera estadual.

Enquanto campo de conhecimento e de ação política, a implementação de políticas públicas pós 1970, tanto nos Estados Unidos como na Europa, têm sido classificadas como modelos *top-down*, *bottom-up* e abordagem *synthesis* ou *hybrid*.

Goggin e colaboradores (1990) classificam a implementação em estudos de primeira, segunda e terceira geração. Para esses autores, os estudos de implementação de primeira geração abrange o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973), que apesar das críticas, trouxeram o problema da implementação para dentro do governo, que a partir de então, passou a receber considerável atenção. Apesar disso, diz Denhardt e Denhardt (2003), continua sendo uma tarefa difícil, traçar os limites dessa teoria.

A segunda geração de estudos desenvolveu uma estrutura mais analítica e comparativa para guiar a pesquisa, identificando fatores de sucesso ou insucesso na implementação (SABATIER, 1986; GOGGIN et al., 1990; DENHARDT; DENHARDT, 2003; BOWMAN, 2008).

Diferentemente da pesquisa de primeira geração, esta “segunda geração” de pesquisas, buscou explicar a variação no sucesso da implementação entre os programas e as unidades governamentais, por se referirem a variáveis específicas e estruturas conceituais (VAN

METER E VAN HORN, 2007; BOWMAN, 2008). A perspectiva *top down* foi mantida, i.e., ela é guiada por uma linguagem estatutária, resultante da intenção dos oficiais eleitos e examinam até que ponto os objetivos legalmente obrigatórios foram atingidos (DENHARDT; DENHARDT, 2003; SABATIER; MAZMANIAN, 2007).

Críticas a essa abordagem que pressupõem que os tomadores de decisão propiciam direcionamento e objetivos claros aos implementadores, levaram pesquisadores a desafiar o modelo *top-down*. Críticos como Herbert Simon (1946 apud HOWLETT; RAMESH, 2003) ressaltaram sua natureza muitas vezes contraditória e proverbial, em vez de científica.

Segundo Howlett e Ramesh (2003), a deficiência mais séria identificada na abordagem *top-down* é o seu foco nos políticos e funcionários seniores que, com frequência, exercem apenas um papel marginal na implementação, comparativamente aos funcionários de baixo escalão.

Resultante das críticas e fragilidades da abordagem *top-down*, surge na década de 1980, uma nova abordagem chamada *bottom-up*. Essa abordagem, ao invés de começar com uma decisão de políticas, seus defensores começaram com uma análise de diversos agentes que interagem em nível operacional em um problema. (SABATIER, 1986).

Instaurou-se entre os diferentes teóricos, uma disputa sobre o foco analítico que conduziria a uma implementação efetiva, em que de um lado, estavam os defensores do modelo *top-down* (de cima para baixo) e, de outro, um grupo de pesquisadores que, insatisfeitos com tal abordagem, passaram a defender que a implementação de uma política pública era mais efetiva quando considerada a ação dos implementadores que se encontram na base da estrutura, ou seja, os defensores desta abordagem veem o processo de implementação como *bottom-up* (de baixo para cima) (GOGGIN et al., 1990; DENHARDT; DENHARDT, 2003; HOWLETT; RAMESH, 2003; OLIVEIRA, 2006; BOWMAN, 2008).

Esta segunda geração contou com a análise de um maior número de casos, desenvolvendo-se um arcabouço teórico testado em diferentes áreas, permitindo compreender a importância da implementação no processo do ciclo da política (DENHARDT; DENHARDT, 2003; OLIVEIRA, 2006).

A terceira geração de estudos de implementação, ao invés de focar nas questões puramente administrativas voltadas para colocar programas em prática, considerou o processo

de implementação como um processo, em que várias ferramentas de governo são aplicadas, por meio de um processo de *design* de políticas (HOWLETT; RAMESH, 2003).

Segundo Denhardt e Denhardt (2003), a pesquisa de terceira geração não alcançou os objetivos que os autores reivindicavam. Será mais científica à medida que esclarecer conceitos-chave, especificar trajetórias causais e distribuições de frequência nas variações de comportamentos e modelagem dos processos.

Numa descrição mais detalhada das principais características da abordagem *top-down*, Goggin e colaboradores (1990), Denhardt e Denhardt (2003), Sabatier e Mazmanian (2007) e Bowman (2008), destacam que a abordagem *top-down* considera a implementação como um processo linear que obedece a uma linguagem estatutária, resultante da intenção das autoridades formais eleitas, onde as diretrizes são traduzidas em atividades dos programas. Elas devem ser implementadas com o menor desvio possível.

Parte do pressuposto que os objetivos de uma política definidos pelos *policy makers* são suficientemente claros e que a informação flui com perfeição até os agentes implementadores.

Segundo Sabatier (1986, p. 22), seus questionamentos são:

- a) Até que ponto as ações de agentes de implementação e grupos alvo foram consistentes com (os objetivos e procedimentos estabelecidos) esta decisão de política?
- b) Até que ponto os objetivos foram atingidos ao longo do tempo, isto é, até que ponto os impactos foram consistentes com os objetivos?
- c) Quais foram os principais fatores que afetaram os resultados e os impactos das políticas, ambas relevantes para a política dos agentes bem como a outros politicamente significantes? e
- d) Como a política foi reformulada com o passar do tempo com base na experiência?

Do modelo *top-down*, autores como Van Meter e Van Horn (2007) e Sabatier e Mazmanian (2007) oferecem contribuições importantes para o estudo de implementação. Van Meter e Van Horn (2007) apresentam um modelo básico, em que o interesse principal está nos fatores que determinam o desempenho. Para isso, postulam em seu modelo, a existência de duas variáveis, desdobradas em fatores que definem o vínculo entre a política e o seu desempenho: normas e objetivos da política; e os recursos da política, desdobrados em fatores adicionais como a comunicação interorganizacional e as atividades para obrigar a ação; as características das instâncias responsáveis pela implementação; as condições econômicas, sociais e políticas; e a atitude dos encarregados da implementação.



Para determinar o desempenho, uma etapa decisiva para a análise, é identificar os indicadores adequados de desempenho. Para isso, dizem os autores, é preciso recorrer às declarações de quem elaborou as políticas, isto é, a variável relativa às normas e objetivos da política. Estas se encontram em leis, regulamentos e documentos que delineiam o programa, e onde se estabelecem os critérios de avaliação da política.

Para julgar a implementação, Van Meter e Van Horn (2007) dizem que é preciso considerar os recursos da política. Estes recursos podem incluir fundos ou outros incentivos para estimular ou facilitar a implementação efetiva.

Todavia, os autores supõem que os fundos não são suficientes, Johnson (apud VAN METER; VAN HORN, 2007) indica por meio de um exemplo, programa de novas comunidades, em que a limitação dos incentivos federais é entendida como um dos fatores que mais contribuem para os fracassos. Nas palavras dele:

[...] para induzir os governos locais a aceitar o peso que seria desenvolver novas comunidades dentro das cidades, o governo federal teria que oferecer-lhes algo valioso à mudança. O Presidente supôs que os terrenos federais a baixo preço seriam ideais para esse fim, entretanto a suposição era errada (tradução própria).

Diante da fragilidade à indução pela utilização de recursos empregada de forma isolada, o modelo proposto por Van Meter e Van Horn (2007), inclui aqueles fatores citados anteriormente.

O primeiro deles, a comunicação entre as organizações e as atividades para obrigar a ação, está pautada na perspectiva de que uma implementação se tornaria mais efetiva à medida que houvesse clareza nos padrões e objetivos definidos, e na exatidão e coerência com que eles são comunicados.

Os autores consideram ainda, que frequentemente, o êxito de uma implementação requer mecanismos e procedimentos institucionais que permitam as autoridades incrementar a probabilidade de que os responsáveis pela implementação atuem de acordo com as normas e objetivos da política.

Mecanismo como *enforcement* contam com um amplo poder sobre as pessoas: o recrutamento e a seleção; a designação e o deslocamento; a ascensão e a promoção; e em última instância, a demissão.

Todavia, esses mecanismos não estão disponíveis quando se trata de relações entre diferentes esferas de governo. Shultze (1969 apud VAN METER; VAN HORN, 2007, p. 122) resume:

[...] em tais situações não se pode ordenar a execução das ações. Não existe hierarquia alguma de funcionários deslocados na mesma linha de comando que possa ser invocada para impulsionar a ação até o conjunto de objetivos predeterminados. Nestes casos, a especificação cuidadosa dos planos e objetivos por parte de uma instância pública não será suficiente para garantir a eficiência dos programas.

Para situações desta natureza, dizem os autores, existem duas atividades que resultam de suma importância: a atividade de assessoria e de assistência técnica, oferecida pelas esferas federais auxiliando na interpretação das leis e regulamentos; e o lançar mão dos funcionários federais de uma grande variedade de sanções, tanto positivas quanto negativas.

Para isso, os autores recorrem à Etzioni (1961 apud VAN METER; VAN HORN, 2007), utilizando analogamente a noção do poder normativo, remunerativo e o coercitivo. Por exemplo, o uso dos poderes normativo e remunerativo é comumente utilizado pelo governo federal exercendo influência nas atividades estaduais e locais, por meio da designação e manobra de recompensas simbólicas e materiais.

Uma das técnicas mais importantes para o exercício da influência federal é a socialização, persuasão e cooptação dos atores estaduais e locais, que ao tentar estabelecer alianças profissionais em torno de suas organizações e de seus cargos, os funcionários federais irão cultivar aliados dispostos a implementar, voluntariamente, as políticas nos níveis local e estadual.

Este procedimento é muito importante, dizem os autores, dado a fragmentação do sistema federativo, como o brasileiro, onde se torna impossível uma supervisão efetiva.

Outro fator introduzido por Van Meter e Van Horn (2007) são as características das instâncias responsáveis pela implementação. Neste componente são incluídos muitos fatores, os traços estruturais formais das organizações como atributos informais de seu pessoal, como também, os vínculos entre a instância responsável com os outros participantes que colocarão em prática a política.

Para facilitar, os autores apresentam algumas características que podem ter efeitos diversos sobre a capacidade de uma organização para implementar uma política:

- a) a competência do pessoal e o tamanho da agência;
- b) o grau de controle hierárquico das decisões e dos processos das subunidades em relação às agências responsáveis;
- c) os recursos políticos (apoio do legislativo e executivo) de uma agência;
- d) a vitalidade da organização;
- e) o grau de comunicação “aberta” que existe em uma organização (i.e., as redes de comunicação horizontal e vertical, a margem de discricionariedade no trato com as pessoas alheias a organização); e
- f) os nexos formais e informais da instância com o grupo encarregado da elaboração da política ou de sua indução.

O quinto fator que impacta fortemente a implementação são as condições econômicas, sociais e políticas. Neste aspecto os autores propõem que sejam consideradas algumas perguntas: são suficientes os recursos econômicos disponíveis na organização para sustentar com êxito um processo de implementação?; em que medida e de que maneira afetará a implementação da política as condições socioeconômicas existentes?; qual é o estado de opinião pública?; quanta atenção está sendo dada ao problema que enfrenta a política?; favorecem ou se opõem as elites à implementação da política?; qual é a inclinação política da organização?; e em que medida se tem mobilizado a favor ou contra a política grupos de interesse privados?

Por fim, o último fator que compõem o modelo são as atitudes dos encarregados da implementação, que para os autores, são três os elementos de comportamento dos atores implementadores que podem afetar sua capacidade e boa vontade para executar a política: seu conhecimento (compreensão e discernimento) sobre a política; a sua orientação (aceitação, neutralidade, negação); e a intensidade de sua resposta.

Já Sabatier e Mazmanian (2007), identificaram primeiramente dezessete variáveis que eles apresentaram sob três grupos de categorias: tratabilidade do problema; capacidade da lei para estruturar o processo de implementação; e variáveis não normativas que condicionam a implementação. Eles também partiram da abordagem *top-down* como estilo de implementação.

Assim, a experiência na aplicação do modelo têm revelado também falhas significantes. A primeira está na ênfase dada aos objetivos políticos claros e consistentes. A experiência tem confirmado às críticas realizadas por pesquisadores como de que pouquíssimos programas satisfazem esse critério (MAJONE; WILDAVSKY, 1984; MACINTYRE, 1985 apud SABATIER; MAZMANIAN, 2007).

Resultante dessas e de outras críticas aos modelos *top-down*, vindas de autores como Lipsky (1980) e Elmore (2007), dizem Sabatier e Mazmanian (2007), que houve o desenvolvimento de uma nova abordagem, que vê a implementação de outro ângulo, iniciando em outro extremo, focalizando um problema público e os atores relacionados a ele (BOWMAN, 2008).

A abordagem *bottom-up* considera as informações vindas da base; aos *street-level bureaucrats* é perguntado qual o objetivo deles para o programa, quais as estratégias relevantes, atividades e contatos. O mapeamento da implementação é realizado de baixo para cima, no nível micro, ao invés de desdobrar-se do topo (BOWMAN, 2008).

Nesta abordagem, os executores estão aptos a exercitar a discricionariedade (DENHARDT; DENHARDT, 2003), i. e., as autoridades concedem aos agentes implementadores, poder para agir livremente, desde que em defesa da ordem pública e dentro dos limites da lei, para redefinir programas e políticas, como acharem apropriado.

Para discutir a abordagem *bottom-up*, a perspectiva será o trabalho de Benny Hjern et al. (apud SABATIER, 1986).

Segundo Sabatier (1986), Hjern e colaboradores iniciaram o desenvolvimento de sua teoria com uma consciência aguda das fraquezas metodológicas da abordagem *top-down*, assumindo um compromisso com o desenvolvimento de uma metodologia intersubjetivamente confiável, e uma preocupação com as áreas políticas.

Desta forma, o modelo de Hjern e colaboradores (apud SABATIER, 1986) inicia identificando a rede de atores envolvidos com a entrega do serviço em uma ou mais áreas locais. Sua lógica envolve o uso dos contatos como um meio para desenvolver uma rede de técnicas e identificar os atores locais, regionais e nacionais envolvidos no planejamento, financiamento e execução dos programas governamentais e não-governamentais.

A conclusão dos autores, segundo Sabatier (1986), é que o sucesso de um programa é mais dependente das habilidades de indivíduos em estruturas locais de implementação do que nos esforços dos agentes do governo central.

Um dos pontos principais, notados por Sabatier (1986), da abordagem desenvolvida por Hjern e colaboradores, é que eles desenvolveram uma metodologia explícita para identificar a (*network*) política de rede (estrutura da implementação). Na opinião de Sabatier (1986), a metodologia dos autores deixa livre para ver todo tipo de consequências (não intencionais) de programas governamentais e privados.

Sabatier (1986) complementa, ainda, que a abordagem tem também como ponto forte sua capacidade de lidar com políticas/problemas de uma área, envolvendo diversos programas, sem que nenhum deles seja grandioso.

Todavia, Sabatier (1986) também explicita que uma das limitações ao modelo de estrutura de implementação de Hjern e colaboradores, é a tendência a superenfatizar a habilidade que os atores vindos da base têm, frustrando os atores do centro.

A estrutura de implementação de Hjern e colaboradores (apud SABATIER, 1986) toma os participantes como certos, sem, entretanto, examinar como os esforços prévios de vários indivíduos podem afetar o nível de participação. Isso conduz a outro ponto de deficiência em sua teoria que é o fracasso em começar de uma teoria explícita dos fatores que afetam o objeto de seu interesse. Sua base está nas percepções e atividades dos participantes, portanto, provavelmente analisa os fatores que, indiretamente, afetam seu comportamento ou os que afetam indiretamente, mas que os participantes não reconhecem.

Para Sabatier (1986), a metodologia de rede (*networking*) de Hjern e colaboradores, é útil para identificar os atores envolvidos, mas ela precisa estar relacionada a uma teoria explícita idêntica a que ele e Mazmanian exploram em seu modelo, isto é, deve estar atrelada a fatores sociais, econômicos e legais que estruturam as percepções, recursos e participação destes atores.

Em resumo, avaliando os dois enfoques, a crítica ao modelo *top-down* está na ênfase dada ao papel dos *decision makers*, enquanto que o modelo *bottom-up* está no exagero da autonomia que é dada aos implementadores no nível local (BOWMAN, 2008).

Na visão de Sabatier (1986), a abordagem *top-down* é útil para situações onde existe um programa prevalecente ou onde o analista esteja interessado, unicamente, na eficácia de um

programa. Sua vantagem comparativa em relação ao *bottom-up* está quando existe uma lei dominante estruturando a situação.

Já a abordagem *bottom-up*, diz o autor, é mais apropriada em áreas onde o treinamento de mão de obra e desenvolvimento do emprego, envolve uma variedade de atores públicos e privados. Isto é, sua aplicação é mais apropriada em estruturas de implementação local, pois avalia as dinâmicas de variação local. Situações em que não haja uma lei dominante, mas um número de atores elevados sem dependência de poder ou quando se está interessado nas dinâmicas das diferenças locais.

Este processo envolvendo diferentes atores, situados em espaços diferenciados, coincide com a realidade brasileira pós-redemocratização política, que proporcionou, via legislação, um ambiente adequado para a atuação dos cidadãos, oferecendo a estes, novos desafios e oportunidades, rumo a um projeto mais democrático-participativo para a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, também há que se considerar, como alega Höfling (2001), que num Estado capitalista, o efeito de interesses diferentes, expressos nas relações de poder impactam as ações empreendidas pelo Estado, que não se implementam automaticamente. Elas têm movimento, contradições, o que pode gerar resultados bastante distintos do esperado.

Vale salientar, ainda, que ao se ter analisado duas abordagens *top-down* (VAN METER; VAN HORN, 2007; SABATIER; MAZMANIAN, 2007) e uma abordagem *bottom-up* (HJERN et al. apud SABATIER, 1986), está se negligenciando outros modelos desenvolvidos por outros pesquisadores, entretanto, isso proporcionou uma análise mais detalhada de cada um desses modelos.

A abordagem *synthesis* ou *hybrid* é uma tentativa de desenvolver um modelo geral do processo político, que combine as melhores características da abordagem *top-down* e *bottom-up*.

Um trabalho representativo dessa abordagem é o de Elmore (1985 apud SABATIER, 1986), que tenta combinar o “mapeamento regressivo” com o que ele chama de “mapeamento progressivo”. O primeiro utiliza a abordagem *bottom-up* e o segundo *top-down*.

Seu argumento está fundamentado na lógica de que os formuladores de políticas precisam considerar os instrumentos de política e outros recursos à sua disposição, a isto ele chama de mapeamento progressivo. Assim como a estrutura de incentivo e os grupos-alvo,

que ele chama de mapeamento regressivo. Seu objetivo consiste em ajudar profissionais da política, ao indicar a necessidade de se usar múltiplas perspectivas na criação e implementação de políticas.

Resumidamente, na visão *synthesis* ou *hybrid*, a implementação é um processo evolutivo, em que os programas estão em constante transformação. As decisões tomadas no nível central, quando postas em prática, sofrem transformações e disto provém aprendizagem.

A partir dessa revisão, percebe-se que a análise de implementação pode se valer de diferentes contribuições vindas de diferentes atores e diferentes perspectivas analíticas.

Por fim, vale ressaltar, conforme está explicitado no capítulo da metodologia desta pesquisa, que a concepção de implementação da política aqui adotada, tem uma forte convergência com o conceito de gestão, ou seja, entende-se que, ao se discutir o modo como a política vem sendo conduzida, o seu *modus operandis*, está se referindo a gestão da política. Este entendimento respalda-se na discussão levantada por Reed (1984), Giddens (1990) e Junquillo (2001), para os quais a gestão é concebida como um fenômeno multidimensional, envolvendo dimensões técnica, administrativa, social e política. Esta concepção ampliada de gestão, como um fenômeno relacional e societal, redimensiona algumas questões que envolvem a gerência, dentre as quais, a autonomia decisória e a participação ampla no processo de decisão, às vezes, compreendidas como solução para todos os problemas observados no processo de implementação das políticas públicas, no contexto da descentralização, em conjunturas políticas de consolidação democrática.

Por esta razão, esta pesquisa considera importante a discussão sobre os conceitos de autonomia e de participação, por considerar que estes, na perspectiva da política pública de educação, se constituem em princípios orientadores desta política e da sua gestão.

Nesta pesquisa, estes conceitos estão colocados como categorias empíricas, o que autoriza uma discussão com contornos mais aplicados e baseados, principalmente, numa literatura com viés mais normativo, sem pretensão, contudo, de reduzir o seu *status* teórico. A opção por este caminho, respalda-se no caráter mais aplicado e normativo que estes princípios adquirem, tanto na formulação quanto na implementação das políticas públicas descentralizadas no Brasil, no período pós-Constituinte de 88 e, em particular, no que diz respeito as orientações da política nacional de educação no Brasil. Assim, para a análise dos resultados sobre a autonomia e a participação na gestão escolar, obtidos por meio do estudo

empírico no Estado de Santa Catarina, é necessário discutir tais conceitos na exata medida de como eles são tratados pelos formuladores da política e interpretados pelos estudiosos sobre sua implementação. Este entendimento levou com que esta discussão sobre autonomia, suas diferentes configurações, a participação e seus desdobramentos práticos no âmbito da política de educação fossem apresentados no capítulo seguinte, que discute as escolhas teóricas e metodológicas e apresenta o desenho do estudo empírico.



### 3 ESCOLHAS TEÓRICAS E METODOLÓGICAS

#### 3.1 QUANTO AO MÉTODO

Para analisar a implementação da política de ensino fundamental identificando os fatores que constroem e/ou favorecem a construção da gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais de ensino fundamental do Estado de Santa Catarina, utilizou-se do método indutivo-dedutivo como forma de raciocínio (CERVO; BERVIAN, 2002).

Como perspectiva temporal, o estudo se classifica como diacrônico de corte longitudinal. Diacrônico, pois se considera as ocorrências do passado, isto é, as mudanças na legislação que afetam diretamente o processo de implementação desta política, aqui traduzida como a forma desta política ser conduzida em realidades concretas (DUROZOI; ROUSSEL apud ZAPELINI; ZAPELINI, 2007).

Quanto aos objetivos, o estudo é exploratório-descritivo, pois se busca explorar como se dá a gestão das escolas públicas municipais de ensino fundamental, na perspectiva de construção de uma gestão autônoma e democrática, conforme prevê a política nacional de educação brasileira (SILVA; MELO, 2000; CERVO et al., 2007).

O caráter da pesquisa exploratório-descritiva é relacional, na medida em que a parte exploratória fornece uma proposição ou até um conjunto delas antecipada provisoriamente, como explicação de fatos ou fenômenos que, posteriormente, a pesquisa descritiva poderá aprofundar por meio da comparação empírica dessa ocorrência (HAIR JR. et al., 2005). Isto é, supõe-se, a partir do estudo exploratório, que a gestão autônoma e democrática das escolas no Estado de Santa Catarina, ainda encontra-se fragilizada, na medida em que a autonomia das unidades escolares de ensino fundamental está condicionada e é influenciada por um conjunto de fatores do ambiente externo, decorrente das condições socioeconômicas da comunidade assistida e pela falta de participação dos diferentes atores no processo de decisão; além disso, o ambiente interno também condiciona e influencia a construção da gestão autônoma e democrática, decorrente da dependência financeira das unidades escolares, das outras instâncias superiores de governo, bem como da baixa institucionalização dos instrumentos de participação na gestão das escolas.

Quanto aos meios, a pesquisa trabalhou com a estratégia de estudo de caso que, normalmente, investiga uma ou poucas unidades (DENKER, 2000). O estudo de caso é uma investigação empírica que busca pesquisar fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto real. Baseia-se em várias fontes de evidências, e procura convergir em um formato de triângulo, as informações, e enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados (YIN, 2005).

A estratégia ou técnica de estudo de caso foi adotada, pois, segundo recomendações de Yin (2005), é a mais adequada para estudos no campo da política, da ciência política e da administração pública, foco deste estudo.

Quanto à abordagem da pesquisa, esta se caracteriza como predominantemente qualitativa, por permitir uma melhor compreensão do contexto do problema em estudo. A pesquisa qualitativa possibilita extrair das experiências e dos significados que cada ator, em cada escola estudada, tem sobre a autonomia e a participação na gestão escolar. Isto é, a pesquisa partilha da extração de significados dos fatos historicamente construídos nos locais (MINAYO, 2000). É uma abordagem que se adéqua à pesquisa de caráter exploratório, ainda que permita conhecer em profundidade o problema levantado.

Souza (2002, p. 22) defende este tipo de abordagem para situações em que se quer “[...] analisar as variáveis que afetam as políticas públicas, a natureza construída da realidade e as restrições que cercam esta realidade”.

## 3.2 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

### 3.2.1 Critério de Seleção das Escolas e dos Informantes-Chave

Com o processo de descentralização de políticas sociais, a exemplo da política de educação, que ocorre a partir de 1988, é transferida para os municípios a responsabilidade pela sua implementação (Art. 30 VI, CF/88) (BRASIL, 1990).

Nesta perspectiva, este estudo, ao privilegiar o ensino fundamental, toma como *locus* a esfera municipal, e como unidade de análise, as Escolas Municipais de Ensino Fundamental

do Estado de Santa Catarina. Isto decorre do desenho institucional dessa política, que põe a unidade escolar como o nível desejado de descentralização e a instância responsável por sua materialização.

Para a seleção das escolas, foi necessário, primeiramente, realizar a seleção dos municípios. O critério de seleção dos municípios partiu da estrutura utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2011), que divide o Estado de Santa Catarina em 06 (seis) mesorregiões. A partir desse critério foram selecionados os municípios polos (sedes) de cada uma das mesorregiões (MAY, 2004). Este critério se sustenta nos argumentos defendidos por Arretche (1999), de que condições socioeconômicas e técnicas condicionam a implementação de políticas públicas descentralizadas. Assim, municípios maiores, com melhores indicadores sociais e econômicos, podem apresentar condições mais favoráveis à construção da gestão autônoma e democrática.

O Quadro 1 apresenta a classificação das mesorregiões e os municípios selecionados:

Mesorregiões de Santa Catarina	Municípios Selecionados
Norte Catarinense	Joinville
Grande Florianópolis	Florianópolis
Vale do Itajaí	Blumenau
Sul Catarinense	Criciúma
Oeste Catarinense	Chapecó
Serrana	Lages

**Quadro 1** – Classificação dos Municípios por Mesorregiões

Fonte: IBGE (2011).

A partir da seleção dos municípios, foram selecionadas as Escolas de Ensino Fundamental, utilizando como critério de inclusão, o porte (tamanho) já sugerido em outras pesquisas (MAY, 2004). Nesta perspectiva, optou-se por selecionar, em cada um dos 06 municípios incluídos na pesquisa, três escolas da rede municipal de ensino fundamental, sendo: 01 (uma) escola pequena, 01 (uma) escola média e 01 (uma) escola grande.

Entretanto, como o Estado de Santa Catarina não possui um critério de classificação sobre o que é uma escola pequena, média ou grande, optou-se por classificá-las a partir do número de alunos regularmente matriculados. Para tanto, foram construídos intervalos de classes para separar as escolas consideradas de pequeno, médio ou grande porte, em cada um

dos municípios selecionados. A amplitude de cada classe foi obtida a partir da sexta parte da amplitude total, em cada município observado. Há variação na amplitude, e ela é decorrente do cálculo realizado, que se dá com base na amplitude total, que é diferente em cada município.

A partir disso, em cada substrato relativo ao porte das Escolas de Ensino Fundamental, foi selecionada de forma aleatória uma única escola.

As divisões por município estão apresentadas nas tabelas de 1 a 6.

**Tabela 1** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Joinville

Porte	Matrículas		Frequência	%	
Pequeno	5	□□□□□	176	31	35%
	176	□□□□□	348	2	2%
Médio	348	□□□□□	520	5	6%
	520	□□□□□	692	8	9%
Grande	692	□□□□□	864	20	23%
	864	□□□□□	1036	22	25%
<b>Total</b>			88	100%	

Fonte: Pesquisadora

**Tabela 2** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Florianópolis

Porte	Matrículas		Frequência	%	
Pequeno	26	□□□□□	191	10	28%
	191	□□□□□	356	3	8%
Médio	356	□□□□□	521	9	25%
	521	□□□□□	686	8	22%
Grande	686	□□□□□	851	3	8%
	851	□□□□□	1016	3	8%
<b>Total</b>			36	100%	

Fonte: Pesquisadora

**Tabela 3** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Blumenau

Porte	Matrículas		Frequência	%	
Pequeno	10	□□□□□	218	18	36%
	218	□□□□□	426	11	22%
Médio	426	□□□□□	634	9	18%
	634	□□□□□	842	4	8%
Grande	842	□□□□□	1050	5	10%
	1050	□□□□□	1258	2	4%
	1258	□□□□□	1466	1	2%
<b>Total</b>			50	100%	

Fonte: Pesquisadora

**Tabela 4** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Criciúma

Porte	Matrículas		Frequência	%	
Pequeno	26	□□□□□	129	28	49%
	129	□□□□□	232	8	14%
Médio	232	□□□□□	335	7	12%
	335	□□□□□	438	6	11%
Grande	438	□□□□□	541	5	9%
	541	□□□□□	644	3	5%
<b>Total</b>			57	100%	

Fonte: Pesquisadora

**Tabela 5** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Chapecó

Porte	Matrículas		Frequência	%	
Pequeno	6	□□□□□	175	18	44%
	175	□□□□□	344	10	24%
Médio	344	□□□□□	513	8	20%
	513	□□□□□	682	4	10%
Grande	682	□□□□□	851	0	0%
	851	□□□□□	1020	1	2%
<b>Total</b>			41	100%	

Fonte: Pesquisadora

**Tabela 6** – Número de escolas classificadas por porte e por número de matrículas – Município Lages

Porte	Matrículas	Frequência	%
Pequeno	1 □□□□□ 96	36	55%
	96 □□□□□ 191	13	20%
Médio	191 □□□□□ 206	1	2%
	206 □□□□□ 381	7	11%
Grande	381 □□□□□ 476	3	5%
	476 □□□□□ 664	5	8%
<b>Total</b>		65	100%

Fonte: Pesquisadora

A partir desta classificação foram selecionadas as escolas por município, que estão apresentadas na tabela 7 e classificadas por tamanho (Pequeno, Médio, Grande) com o número de alunos regularmente matriculados.

**Tabela 7** - Unidades Escolares selecionadas para a amostra da Rede Municipal – Dados 2011.

Município	Escola	Nº Alunos Matriculados	Porte
Joinville	Escola Municipal Professor Bernardo Tank	178	Pequeno
	Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem	694	Médio
	Escola Municipal Prefeito Nilson Wilson Bender	1209	Grande
Florianópolis	Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso	159	Pequeno
	Escola Básica Professor Anísio Teixeira	524	Médio
	Escola Básica Osmar Cunha	1014	Grande
Blumenau	Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber	209	Pequeno
	Escola Básica Municipal Profª Zulma Souza da Silva	628	Médio
	Escola Básica Municipal Machado de Assis	1469	Grande
Criciúma	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista	173	Pequeno
	Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher	336	Médio
	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Padre Paulo Petruzzellis	641	Grande
Chapecó	Escola Básica Municipal Dilso Cecchin	174	Pequeno
	Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos	468	Médio
	Escola Básica Municipal Jardim do Lago	1019	Grande
Lages	Escola Municipal Educação Básica Juscelino Kubitschek de Oliveira	132	Pequeno
	Escola Municipal Educação Básica Fausta Rath	342	Médio
	Escola Municipal Educação Básica Mutirão	664	Grande

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Educação, Assessoria de Análise Estatística.

Os dados utilizados para a seleção das unidades escolares foram cedidos pela Secretaria de Estado da Educação, Assessoria de Análise e Estatística e tiveram como fonte primária o

INEP/CENSO ESCOLAR/SC de 2010 (MEC/INEP, 2011b). Diante disso, quando da coleta de dados nas Unidades Escolares selecionadas, encontrou-se variação para cima no número de alunos regularmente matriculados, todavia isso não inviabilizou as escolhas realizadas.

Os informantes-chave selecionados pela pesquisa são os Diretores Escolares e os docentes que ministram aulas no ensino fundamental – séries iniciais e finais. A gestão das escolas envolve diretamente os seus diretores e, numa perspectiva mais ampla, todos os docentes. Por esta razão, estes são considerados atores decisivos na implementação da política de educação fundamental brasileira, e, nesse caso, são informantes-chave para o estudo sobre fatores que condicionam e/ou influenciam a construção da gestão autônoma e democrática das unidades escolares prevista por esta política.

### **3.2.2 Instrumentos de Coleta de Dados**

Para realizar a coleta de dados foram utilizados os seguintes instrumentos: entrevista; questionário; observação não participante; e pesquisa documental.

A entrevista semiestruturada foi utilizada para os Diretores das Unidades Escolares, totalizando 18 (dezoito) entrevistas (Apêndice A), complementada por questionário (Apêndice B).

O uso da entrevista como estratégia de pesquisa possibilitou à pesquisadora, o aprofundamento do fenômeno estudado. Sua flexibilidade proporcionou ajustar as questões durante as entrevistas, a partir de comentários do entrevistado, facultando à pesquisadora explorar o tema em maior profundidade e deixar o entrevistado livre para falar sobre o assunto.

Ocorreram situações em que os diretores furtaram-se a ser entrevistados e encaminhou, em seu lugar, o docente no exercício do cargo de Orientador Pedagógico e/ou Coordenador Pedagógico. Mesmo nesta situação foram mantidas as questões para o Diretor Escolar, ou seja, focada na gestão da escola e não na Orientação Pedagógico e/ou Coordenação Pedagógica. Vale ressaltar que isso não reduziu a riqueza de informações na coleta de dados, pelo contrário, em alguns casos, estes puderam fornecer informações significativas sobre o

processo de implementação desta política, em face do papel relevante assumido na Unidade Escolar junto à Direção.

Ressalta-se, entretanto, que nem todos os Diretores foram completamente acessíveis. Alguns deles tiveram pouca participação na entrevista, fornecendo informações pouco relevantes para o aprofundamento sobre a gestão da escola.

As entrevistas ocorreram no ambiente da escola e algumas delas não aconteceram em um único dia ou único momento. Muitas delas sofreram interrupções, sem, contudo comprometer o seu desenvolvimento, pelo contrário, como as interrupções eram oriundas de problemas que estavam acontecendo naquele momento na escola, o fato proporcionou à pesquisadora observar os acontecimentos da e na escola e a tomada de decisão do gestor.

Para os docentes utilizou-se do questionário (Apêndice C) como instrumento para a coleta de dados. Para a aplicação dos questionários aos docentes, trabalhou-se com amostragem por acessibilidade (MAY, 2004). Esta amostra se baseia na conveniência, onde o sujeito da pesquisa se encontrava na hora certa e no local certo para que a coleta de dados fosse realizada.

Tanto o questionário para o gestor como para os docentes passaram por um teste, antes da sua aplicação, no qual um gestor e docente de uma escola, não selecionada, respondeu às perguntas, o que permitiu ajustar às questões eliminando as inconsistências.

A entrega dos questionários foi realizada diretamente pela pesquisadora, após explanação do objetivo da pesquisa e resposta às dúvidas dos participantes. Importante destacar, para que se pudesse atingir um número significativo de participantes do universo pesquisado, foi realizado idas ao campo em diferentes turnos e em diferentes dias, visto que os docentes que atuam no ensino fundamental, nas séries finais não se encontram todos os dias nas escolas, assim como, em algumas delas, em determinado turno são atendidos somente às séries iniciais e no outro somente as séries finais. Isto exigiu da pesquisadora uma média de três a quatro visitas em cada unidade escolar para sensibilização dos informantes.

A coleta dos questionários foi realizada por meio de urnas localizadas nas salas dos professores. O propósito do uso deste instrumento como técnica para a coleta de dados foi levantar um número maior de questões sobre situações vivenciadas pelo professor e que pudessem estar interferindo na gestão autônoma e democrática, prevista pela política de



ensino fundamental. O número de docentes das escolas pesquisadas e o respectivo quantitativo dos respondentes encontram-se demonstrados na Tabela 8 a seguir:

**Tabela 8 – Número docentes e número de docentes participantes da pesquisa por escola**

Município	Escola	Nº Docentes	Docentes Participantes	
			Nº	%
Joinville	Escola Municipal Professor Bernardo Tank	11	09	81%
	Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem	28	18	64%
	Escola Municipal Prefeito Nilson Wilson Bender	36	29	83%
Florianópolis	Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso	12	7	66%
	Escola Básica Professor Anísio Teixeira	49	24	49%
	Escola Básica Osmar Cunha	42	20	47%
Blumenau	Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber	13	08	61%
	Escola Básica Municipal Profª Zulma Souza da Silva	36	16	44%
	Escola Básica Municipal Machado de Assis	50	25	50%
Criciúma	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista	20	05	38%
	Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher	28	20	80%
	Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Padre Paulo Petruzzellis	50	27	54%
Chapecó	Escola Básica Municipal Dilso Cecchin	16	10	62%
	Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos	37	28	75%
	Escola Básica Municipal Jardim do Lago	53	27	51%
Lages	Escola Municipal Educação Básica Juscelino Kubitschek de Oliveira	13	05	38%
	Escola Municipal Educação Básica Fausta Rath	30	25	83%
	Escola Municipal Educação Básica Mutirão	49	31	63%
	Total	566	336	59,3%

Fonte: Pesquisadora.

Foram respondidos 336 questionários pelos docentes das escolas selecionadas. As entrevistas com os Diretores Escolares e a aplicação dos questionários foram realizadas entre Fevereiro à Maio.

É necessário explicitar a dificuldade no acesso às Unidades Escolares para a realização da pesquisa empírica. A solicitação de acesso às unidades escolares seguiu a lógica da hierarquia organizacional, em que o primeiro contato foi realizado com o Secretário Municipal de Educação de cada um dos Municípios selecionados, explicando o objetivo da pesquisa. Após o contato inicial para formalização da solicitação, foi enviado ofício de apresentação da pesquisa (Apêndice D) via e-mail.

As entrevistas foram agendadas por telefone e como instrumento de confirmação também se utilizou o *e-mail*, com o ofício de apresentação da pesquisadora para formalizar a solicitação.

Posterior a esse contato, o trâmite nos Municípios normalmente seguiu para algum órgão responsável pela análise de pedidos para realização de pesquisas em Unidades Escolares. Novo contato passou a ser realizado com este órgão para sensibilizá-lo da importância da pesquisa e da participação do Município. Este órgão, por sua vez, solicitou à pesquisadora Resumo do Projeto, o qual foi encaminhado.

Depois da liberação pela Secretaria Municipal de Educação dos Municípios selecionados, ainda foi necessário a autorização do Diretor Escolar para que a pesquisa fosse realizada no estabelecimento de ensino, visto que a liberação/autorização emitida pela Secretária Municipal de Educação/Órgão responsável, não garante o acesso à pesquisadora, existindo autonomia das Unidades Escolares no aceite ou não da entrada da pesquisadora ao estabelecimento escolar. Neste momento, iniciou-se um novo ciclo de contatos e solicitações.

Considerando que o tempo entre os encaminhamentos internos e às análises para a posterior liberação estava se estendendo, em alguns casos, e o exíguo tempo para a coleta de dados e o limite para a conclusão da pesquisa, a pesquisadora resolveu buscar apoio do Conselho Estadual de Educação (CEE), que demonstrou interesse no objeto de pesquisa, emitindo ofícios em apoio, endereçados às unidades escolares (Apêndice E).

O envio dos ofícios (de apresentação e do CEE) se fez depois de um contato inicial com cada uma das escolas selecionadas pela pesquisa (18 unidades escolares), para formalização do pedido. Somente no segundo contato, se conseguiu uma agenda compatível que pudesse conciliar uma data que fosse conveniente para os entrevistados e que permitisse à pesquisadora fazer uma única viagem, realizando a coleta nas três escolas selecionadas do Município, muito embora, com um tempo de permanência maior no município.

Importante destacar que a distância de um dos municípios selecionados dista da capital mais de 600 km.

Complementarmente, foi utilizada a técnica da observação, analisando as condições físicas e algumas atividades desenvolvidas pela ou na escola, como condições de segurança, comportamentos dos docentes observados de maneira espontânea pelas falas e fatos que iam ocorrendo na escola durante a permanência da pesquisadora. Para Gil (1995), neste procedimento, o pesquisador é muito mais um espectador, não prescindindo, contudo, de um planejamento cuidadoso.

A observação trouxe à pesquisadora, elementos comprobatórios das falas dos sujeitos pesquisados, assim como faces antes não imaginadas, que revestem o ambiente escolar e influenciam a implementação desta política.

Foram utilizadas como fontes documentais: Projeto Político Pedagógico (PPP) das Unidades Escolares que fizeram esta concessão; projetos internos desenvolvidos no âmbito da Unidade Escolar; e documentos que comprovam a prática da gestão autônoma e democrática (Convocações para reuniões com a Comunidade Escolar, questionários, *folders*, panfletos, comunicados internos, balanço social, boletins técnicos). A análise documental foi realizada durante todo o período desta pesquisa.

Outras fontes documentais *on line* subsidiaram também a análise, como a LDB/96, o PNE/2001-2010, leis, decretos e manuais federais, estaduais e municipais, material educativo sobre a política de ensino fundamental publicado pelo MEC, dados estatísticos do governo federal, dados do IBGE, INEP e do Censo Escolar.

### 3.3 QUANTO AS ESCOLHAS TEÓRICAS E AS CATEGORIAS EMPÍRICAS DO ESTUDO

Duas categorias analíticas sustentam a base teórica do estudo e integram o modelo de análise: o de política pública e o de implementação. O conceito de política pública compreendido como “o Estado em ação” (MULLER apud HÖFLING, 2001; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003), isto é, o Estado implementando um programa de governo por meio de

ações, utilizando mecanismos de indução ou coerção, onde há diferentes atores envolvidos no processo (ARRETCHE, 2003).

Considerando o Estado em sentido ampliado, a perspectiva é de que a política pública envolve manifestações de interesses que podem ser contrários ou não, emergindo conflitos ou cooperação entre governo e sociedade, impondo limites às decisões do governo ou ampliando as possibilidades de atuação.

Nesta perspectiva, as políticas públicas formuladas desdobram-se em planos, programas e projetos para sua implementação. E as ações empreendidas para implementar uma política estão materializadas na gestão. Estas ações, afirma Höfling (2001), têm movimento, contradições que, por isso, levam a resultados muitas vezes diferentes do formulado.

O conceito de implementação adotado para fins desta pesquisa é o de Najan (1995, p. 34) que considera que a implementação exige “negociação entre diferentes atores que operam e interagem em diversos níveis, local, federal, central, etc. dentro e entre diversas organizações”.

Como discutido anteriormente, no contexto da descentralização de políticas públicas de corte social, o estabelecimento escolar é visto como a instância responsável pela implementação da política de ensino fundamental e pauta-se em princípios como o da autonomia e da participação. Este incentivo à construção da autonomia das unidades escolares e da participação de diferentes atores, a exemplo dos pais de alunos, dos alunos e docentes e técnicos no processo decisório impõe um novo *modus* de condução das escolas.

Nesta perspectiva, assume-se que, ao se falar em implementação da política está se referindo ao modo como esta política vem sendo conduzida, materializada, ou seja, o seu *modus operandis*. Este modo de fazer é concebido, nesta pesquisa, como sendo a gestão da política. Consoante com os trabalhos de Reed (1984), Giddens (1990) e Junquillo (2001), compreende-se, então, a gestão como um fenômeno multidimensional que envolve não somente a racionalidade técnica e administrativa, mas as dimensões social e política. Ou seja, estes autores concebem a gestão de uma maneira mais ampla, como um fenômeno relacional e societal, e buscam desmistificar muitas questões que envolvem a gerência, compreendida muitas vezes, como solução para todos e quaisquer problemas, muitos deles determinados pela forma de organização da sociedade, em cujos pilares encontram-se a origem das clássicas separações subjacentes ao ato de gerenciar, envolvendo conflitos de interesses (JUNQUILHO,

2001). Tais conflitos compõe o cenário da gestão e não são minimizados apenas por expedientes normativos e técnicos administrativos.

É nesta perspectiva ampliada que esta pesquisa considera possível a convergência conceitual entre o conceito de gestão e de implementação de política pública.

Do ponto de vista dos atributos desta gestão, a política nacional de educação, com foco no ensino fundamental, ao defender que esta deva ser autônoma e democrática, faz uma clara opção por um modelo de gestão pautada nos princípios da autonomia e da participação, os quais dão a materialidade desta política. Por esta razão, estes atributos da gestão serão discutidos a seguir, numa perspectiva aplicada, como as categorias empíricas, observáveis, do estudo realizado por esta pesquisa em municípios do Estado de Santa Catarina.

### **3.3.1 Autonomia Política Local e Autonomia do Governo Local**

O vocábulo **autonomia**, segundo o dicionário Houaiss (2006), é sinônimo de capacidade de governar-se pelos próprios meios; o direito reconhecido de se dirigir segundo suas próprias leis, de tomar decisões livremente com independência moral ou intelectual (HOUAISS, 2006). Esta definição se aproxima do ideário Kantiano, que traduz autonomia como capacidade da vontade humana de se autodeterminar, segundo uma legislação moral por ela estabelecida, livre de qualquer fator externo que se produz fora do sistema e que promova uma influência subjugante, tal como uma paixão ou uma inclinação afetiva incoercível (KANT, 1724-1804).

Na literatura acadêmica, o tema da autonomia aparece, segundo Martins (2002), em alguns casos, vinculado a ideia de participação social e/ou vinculado à ideia de ampliação da participação política, relacionando-a a descentralização e desconcentração do poder. Desta forma, a discussão da autonomia está diretamente relacionada à construção da democracia.

No âmbito da política educacional, Rocha (2006) considera que a autonomia da escola significa transferir atribuições e competências para que esta possa resolver seus problemas. O objetivo é dotar as escolas de instrumentos para capacitá-las a elaborar e executar um projeto educacional próprio, que atenda a sua clientela específica.

Ainda que reconheça que a discussão sobre autonomia é bastante profícua e ampla em termos conceituais e se remonta, inclusive, a ideários filosóficos, esta pesquisa, discute a autonomia local numa perspectiva mais focada, ou seja, no contexto contemporâneo das relações intergovernamentais, mais especificamente no contexto dos Estados Federados, onde o debate permeia as transformações das sociedades em democracias e os mecanismos da participação social e política são revestidas pela distribuição de poder.

Nesta perspectiva, para Blumm e Souza (1999, p. 11), a autonomia local é avaliada “pelo grau de liberdade relativa do governo local para formular e implementar políticas e serviços pertencentes à sua jurisdição”. Embora o trabalho das autoras date do final da década de 1990, é possível concordar, com base em outras pesquisas (PINTO et al., 2003; SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2005; ROCHA, 2006) mais atuais, que, no Brasil, os municípios ainda carecem desta liberdade, pois muitos ainda não possuem capacidade para definir e implementar, mesmo que minimamente, uma agenda política e/ou políticas públicas próprias.

Dentre as faces da autonomia local esta é compreendida ainda, do ponto de vista tributário, como sendo a liberdade para a alocação e para a administração dos recursos próprios. Do ponto de vista político-jurídico, como sendo a capacidade que os governos locais têm ou não, para legislarem sobre assuntos de sua jurisdição (BLUMM; SOUZA, 1999).

Contudo, no caso brasileiro, a autonomia local enfrenta restrições relacionadas à realidade econômica e social dos municípios; às suas capacidades de arrecadar tributos de fontes locais; as condições sociais da população; ao papel das elites que afetam as decisões políticas; e as imposições legais e políticas vindas dos níveis superiores de governo (GURR; KING apud BLUMM; SOUZA, 1999; ALMEIDA, 2005; ROCHA, 2006). A autonomia local, com ênfase no setor educacional é uma tendência mundial, praticada por governos, de orientações políticas diversas, como garantia de melhoria na qualidade da educação. Nesse sentido, uma escola autônoma é aquela que governa a si própria (MARTINS, 2002).

No Brasil, a autonomia municipal, como já sinalizado anteriormente, vem no bojo das conquistas do povo brasileiro, consolidadas na Constituição de 1988. A partir desta Constituição, o município é elevado à condição de ente federativo, e nos seus art. 1º e 18, é concedido a eles autonomia idêntica a da União, dos Estados e do Distrito Federal. Esta conquista atribui aos municípios um conjunto de novas competências (BRASIL, 1990).

Dentre estas competências está a de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar no que couber, a legislação federal e estadual. Há, ainda, as competências “comuns” que são partilhadas por todos os entes federados.

Entre os dilemas desta nova realidade, tem-se o que Pinto, Gonçalves e Neves (2003) chamam de “síndrome da simetria”, que remete ao tratamento igual à variedade de municípios existente no Brasil, em que as particularidades históricas, políticas, econômicas, sociais e culturais condicionam suas respectivas capacidades de implementação de políticas públicas, inclusive a política de educação.

Contudo, com a nova configuração política e jurídica que se confirma na Constituição de 88, o Brasil rompe com a estrutura vertical e histórica na condução da política de educação, colocando para a União um papel de coordenação e não de executor das políticas públicas, e institui graus progressivos de autonomia, inclusive com criação de instâncias colegiadas de decisão. Estas alterações são incorporadas pela nova LDB/96 que avança na descentralização, indo em direção as unidades escolares e propondo novas formas de gestão escolar.

Neste contexto, Libâneo (2003, p. 333), ao discutir a gestão escolar, define autonomia “como a faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre o próprio destino”, e considera ser este o fundamento da concepção democrática e participativa de gestão escolar. Martins (2002) corrobora definindo autonomia a partir do entendimento grego, que significa autogoverno, governar-se a si próprio.

O estabelecimento da gestão autônoma das escolas em vários países e em particular o percurso histórico observado no Brasil, seu arcabouço legal e sua institucionalização, são apresentados no item seguinte deste capítulo.

### **3.3.2 A Autonomia dos Estabelecimentos Escolares**

A Gestão Autônoma das Escolas (GAE) se tornou, em diversos países, a parte central para uma reestruturação do ensino público. Em países anglófonos, segundo Abu-Duhou (2002), a GAE foi instituída nas estruturas administrativas e, em parte desses países, houve um movimento decisivo em direção à redivisão de poderes.

Para caracterizar a GAE, os países utilizam termos variados. Na Inglaterra e no País de Gales, o termo utilizado é “Gestão Local de Escolas” e “Escolas Subvencionadas”. No Estado de Victoria, Austrália, o projeto se intitula “Escolas do Futuro”, ou como na Austrália Ocidental “As melhores Escolas”.

A lista de países que caminharam nesta direção envolve também: Nova Zelândia; Alemanha; Chile; China; Uganda; Polônia; Rússia; e Zimbábue (ABU-DUHO, 2002).

A concepção da GAE, apresentada por Abu-Duhou (2002), requer, para sua efetiva consolidação, uma participação mais ativa do corpo docente e das famílias dos alunos nos processos decisórios, em que as decisões são tomadas de forma colegiada pelos atores envolvidos, direta ou indiretamente, com a implementação desta política.

Segundo o estabelecido pela LDB/96 e pelo PNE no Brasil, as escolas de ensino fundamental devem se tornar amplamente autônomas. Esta evolução da política da educação e sua gestão traz como consequência a transferência do poder central para os estabelecimentos escolares. Nesta perspectiva, os assuntos atinentes aos programas escolares, à elaboração do projeto político pedagógico, a gestão dos recursos financeiros e a escolha do seu dirigente, passam a ser responsabilidades das unidades escolares. Em síntese, a LDB/96, no seu art. 15, preconiza a autonomia administrativa, pedagógica e financeira dos estabelecimentos escolares de ensino fundamental no Brasil.

Alguns autores, a exemplo de Caldwell e Spinks, alerta Abu-Duhou (2002), consideram que esta gestão autônoma só pode existir se houver uma transferência de poder de decisão para o âmbito da escola, por meio da destinação de recursos. Para estes autores o poder de decisão requer a existência de recursos de várias naturezas, de saber, material, tempo, tecnológico, humanos e financeiros.

Abu-Duhou (2002), a partir de Malen, Ogava e Kranz (1990, p. I), informa que, para que haja a gestão autônoma da escola, deve ocorrer:

[...] uma modificação formal de estruturas administrativas, como uma forma de descentralização que faz de cada estabelecimento uma unidade primordial de progresso e que repousa sobre a distribuição do poder de decisão como um meio essencial de estimular e de tentar atingir as melhorias em curso.

Desta discussão constata-se que a descentralização de poder é considerada como fundamental. Contudo, a exemplo do que ocorre em outras áreas, a estratégia da descentralização de políticas públicas privilegia, num primeiro momento, as transferências de



recursos financeiros das esferas centrais para o âmbito local. Assim, na área de educação, o primeiro aspecto em direção a autonomia das escolas de ensino fundamental no Brasil, pós-Constituição de 1988, recaiu sobre a autonomia financeira, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>14</sup> e por programas onde a descentralização da política de ensino fundamental atinge o nível da escola, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)<sup>15</sup>.

### 3.3.3 A Autonomia Financeira

A criação do **Fundef**, posteriormente transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (**Fundeb**), foi criado em 1996, como forma de estimular a descentralização da política de ensino fundamental para as esferas subnacionais.

Inicialmente, o programa previa tão somente recursos para o ensino fundamental, excluindo a educação infantil. Esta exclusão, segundo Franco e colaboradores (2007), induziu ao aumento de crianças de 6 anos nas séries iniciais do ensino fundamental e estimulou a ampliação de 8 para 9 anos o ensino nesta modalidade.

Para Carneiro (2010), a autonomia financeira é o coração para concretização da descentralização da política de ensino fundamental, onde a capacidade de alocação e administração de recursos deve ser encarada como uma questão central.

A pedra fundamental que deu a constituição do Fundef foi a EC n° 14/96, em modificação aos Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1990) e a nova redação do art. 60, que trata das Disposições Transitórias.

Esta emenda priorizou a atuação no ensino fundamental pelos municípios, pôs em evidência a necessidade de criação de um fundo, sua composição financeira e a complementação de recursos pela União, sempre que a unidade federada não alcançasse o

---

<sup>14</sup> O Fundef foi constituído pela EC n° 14/96 que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/88 e deu nova redação ao art. 60 como mecanismo de indução à descentralização da política de ensino fundamental às esferas locais.

<sup>15</sup> O PDDE foi editado pela Medida Provisória n° 2.178-36, de 24/08/2001, em transformação ao antigo Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).

valor mínimo definido nacionalmente de investimento por aluno, funcionando, desta forma, como indutor às esferas subnacionais, na adesão da implementação desta política.

Esta orientação se consolidou com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, bem como pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 que constituiu o Fundef.

Com a institucionalização do Fundef, uma série de mudanças aconteceu, entre elas, afirmam Castro, Barreto e Corbucci (2000), o aumento da matrícula inicial no ensino fundamental sob a responsabilidade das redes municipais. A título de exemplo, no biênio 1995/96, o crescimento da matrícula inicial nas redes municipais foi de 4,1%, ao passo que nos dois anos seguintes, após a institucionalização do Fundef atingiu 13,9% e 21,5% respectivamente, apresentando decréscimo na matrícula nas outras redes de ensino.

O Fundef é um fundo contábil constituído por 15% dos recursos provenientes das seguintes fontes:

- a) parcela do ICMS<sup>16</sup>, de acordo com os preceitos estabelecidos pelo artigo 155, inciso II, combinado com o artigo 158, inciso IV, da CF/88;
- b) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e dos municípios (FPM), previstos no art.159, inciso I, alíneas “a” e “b”, da CF/88, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº5.172, de 25 de outubro de 1966; e
- c) parcela de imposto sobre produtos industrializados, devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, Inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

Este fundo foi criado para suprir as deficiências com a gestão no ensino fundamental e, desta forma, descentralizar a política e cumprir com a obrigatoriedade Constitucional de o município aplicar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e das transferências na educação. O Fundef obriga alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, subvinculando 15% das receitas para esse nível de ensino.

Estabelece, também, critérios de aplicação para a profissionalização do magistério, definindo que, no mínimo, 60% dos recursos subvinculados ao ensino fundamental sejam destinados à remuneração dos profissionais do magistério, entendendo, também, como trabalhadores aqueles que exercem atividades na direção e administração escolar.

---

<sup>16</sup>ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Importante também observar que o art. 6º desta lei, obriga a União a complementar os recursos à unidade federativa, cujo valor não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Inicialmente, a lei fixou para o primeiro ano da vigência, o valor mínimo anual de R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) por aluno.

Segundo Castro, Barreto e Corbucci (2000), em 1998, a União transferiu R\$ 424,95 milhões sob a forma de complementação para que fosse atingido o valor mínimo *per capita* estabelecido. Oito foram às unidades federadas contempladas com esses repasses, sendo sete do nordeste e uma do norte. Isto demonstra as distintas capacidades financeiras dos municípios na alocação de recursos para esta finalidade.

Todavia, ainda que haja cobertura pelo governo federal de um custo mínimo por aluno, Carneiro (2010) afirma que a cifra é irrisória, se comparada com valores praticados pelos países que obtiveram a generalização do acesso e permanência no ensino fundamental.

Como já salientado, o Fundef foi substituído pelo Fundeb, estendendo seu financiamento do ensino fundamental para o ensino médio, a educação infantil e a educação de jovens e adultos. Essa mudança trouxe impacto significativo aos Estados e municípios e nos padrões de despesas, que deixaram de ser exclusivamente ao ensino fundamental, passando a ser compartilhados com essas outras categorias (OCDE, 2010).

Por um lado, Carneiro (2010) argumenta que houve um relativo aumento da participação da União na constituição do fundo, que vedou à instância federal, a utilização do salário-educação para suprir a sua parte na composição do fundo como ocorria anteriormente. Por outro, o autor complementa, ainda, que o financiamento da educação, se efetivamente aplicado, melhora a situação atual, mas não chega a resolver o problema. Isto é, a ampliação de recursos permitirá, no máximo, atender a um número maior de alunos. Entretanto, em condições não muito menos precárias que as atuais, os professores trabalham em regime de hora-aula, com classes numerosas e são obrigados a ministrar muitas horas de aulas semanais para compensarem os baixos salários que vigoram nos municípios e Estados.

Em relatório emitido pela OCDE (2010), sobre a educação no Brasil este organismo internacional apresenta, como um dos principais desafios do Fundeb, no Estado de Santa Catarina, a competição entre os sistemas escolares das redes municipais e estaduais. Consideram que, com a inclusão de todas as modalidades de educação básica para usufruir do fundo, os limites de responsabilidades das escolas governamentais ficaram obscurecidos. Isto

é, a educação infantil, o ensino fundamental e o Ensino de Jovens e Adultos (EJA), não estão desenhados de forma precisa. E como a municipalização do ensino fundamental é uma prioridade no Estado, as redes municipais e a estadual competem pelos mesmos recursos, ao invés de cooperarem.

Sobreira e Campos (2008), realizando uma análise dos efeitos da política do Fundef sobre o desempenho dos alunos da rede pública de ensino fundamental brasileira, constataram que o Fundef tem seus méritos, no sentido de assegurar a descentralização e dar sustentabilidade ao ensino fundamental, todavia, é visível que a qualidade da educação ainda está distante. Para os autores, o investimento público é um importante instrumento para a reversão desse quadro caótico em que se encontra a educação no Brasil, para descentralizar a política, mas não é a solução integral.

Corroborando este pensamento, Franco e colaboradores (2011) reconhecem que o acesso ao ensino fundamental foi fortalecido pelo sistema de incentivos, proporcionado pelo financiamento do Fundef descentralizando a política. Entretanto, dizem os autores, para o desafio da qualidade, estas propostas políticas não se mostram eficazes como o foram para a descentralização e a universalização da educação fundamental.

Vasquez (2007), numa análise sobre a política de correção das desigualdades interestaduais, avalia a capacidade deste fundo de promover uma política nacional de equidade. Sua conclusão é de que a falta de liberdade na aplicação dos recursos, por razões legais ou estruturais, impede que estes sejam canalizados para determinadas áreas, e fique na dependência das decisões de quem está no poder. Isto é, a descentralização de recursos financeiros não é suficiente nem para corrigir as desigualdades regionais ou inter-regionais, em face da falta de poder de decisão sobre a aplicação dos recursos, constringendo a institucionalização da autonomia tão anunciada.

Numa investigação realizada por Rodrigues (2007), sobre os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica, o autor, ao longo do seu trabalho, desenha o perfil dos partidos políticos no poder, por meio da variável “gastos públicos municipais por função de governo”, durante duas gestões em Santa Catarina. Os resultados de suas análises evidenciaram que as preferências alocativas dos governos não são privilegiadas no exame dos municípios catarinenses, pois a margem de manobra na alocação dos recursos é muito pequena.

A transferência de recursos “carimbados”, como são classificados os recursos que têm destino definido previamente pelo financiador, que possui como intenção a de impedir ou reduzir o desvio de recursos públicos, acaba por constranger a autonomia da escola, reduzindo sua capacidade de decidir sobre a alocação dos recursos financeiros, na solução de problemas específicos que surgem no desenvolvimento das atividades de ensino.

Esta constatação levou o governo federal brasileiro, com o intuito de ampliar a autonomia financeira da escola, a implantar o **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Inicialmente este programa se chamava Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e também visava o incentivo à institucionalização de Conselhos escolares. Em 2001<sup>17</sup> passou a se chamar PDDE.

O PDDE compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e sua finalidade é prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial, qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (MP-2.178-36,2001). O objetivo é melhorar a infraestrutura física e pedagógica, reforçar a autogestão escolar e elevar os índices de desempenho da educação básica (MEC, 2009a).

Este programa atua na transferência de recursos, calculado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com o censo escolar do ano anterior. O dinheiro deve ser aplicado na aquisição de material permanente, manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo para o funcionamento da escola; na avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e no desenvolvimento de atividades educacionais (MEC, 2009a).

Esta iniciativa vem corroborada pela LDB/96, art. 75, § terceiro, em que “[...] a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente frequentam a escola [...]”. (MEC, 2009b).

Pesquisa realizada sobre o PDDE por Alves (2007 apud FRANCO et al., 2011) em sua tese de doutorado, com foco na qualidade do ensino fundamental em instituições públicas nas capitais brasileiras, revelou que os recursos do PDDE contribuem para a qualidade das escolas que o recebem. Entretanto, não foram significativas a ponto de suprir todas as necessidades de

---

<sup>17</sup> Medida provisória nº 2.178-36, de 24/08/2001.

demanda da escola. Isto é, a insuficiência de recursos financeiros continua sendo um fator de manutenção da dependência financeira da unidade escolar às instâncias de poder superior.

Vale registrar que o cálculo do valor a ser repassado pelo PDDE para as escolas, baseia-se no número de alunos matriculados. Assim, em uma pesquisa exploratória realizada por esta pesquisadora em um município catarinense, das 04 (quatro) escolas investigadas, 02 (duas) pequenas e 02 (duas) grandes, verificou-se que as escolas de porte maior, por receberem mais recursos do PDDE, possuem uma autonomia financeira maior frente ao município. Ao contrário, observou-se maior dependência dos municípios, as escolas de pequeno porte, por receberem menos recursos e estes não serem significativos, a ponto de ampliar sua autonomia financeira.

Vale salientar que este programa, assim como o Fundef, também apresentou modificações, ampliando os recursos para toda a educação básica a partir de 2009, reduzindo assim, os recursos canalizados ao ensino fundamental.

Em 2010, o PDDE aportou R\$ 1,4 bilhão para o desenvolvimento das ações definidas como prioritárias pelo governo central e o previsto no orçamento do ano de 2011 foi um aporte de R\$ 1,5 bilhão. (MEC, 2011d).

O PDDE também atua sobre ações atreladas à qualidade onde as escolas públicas de educação básica que não apresentaram desempenho satisfatório no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para receber estes recursos estas escolas precisam ter aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e planejado a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) na escola (MEC, 2009a).

As escolas públicas com baixo desempenho no IDEB em 2007, receberam em 2011 entre R\$ 15 mil até R\$ 75 mil, variando de acordo com o número de alunos matriculados. E as escolas públicas com desempenho abaixo do estipulado no Ideb de 2005, ou que ficaram abaixo da média nacional de 2007, receberam em 2011, de R\$ 10 mil até R\$ 37.500, dependendo do número de alunos matriculados (MEC, 2011d).

O responsável pelo financiamento, normatização, coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ele repassa os recursos diretamente para as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, desde que as escolas não possuam Unidades Executoras (UEx) e para entidades

mantenedoras, quando o recurso for para escolas privadas de educação especial (MEC, 2009c).

A UEx é constituída por uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas.

O governo federal incentiva fortemente a criação de UEx, em escolas públicas com mais de 50 alunos, para receberem os recursos direto do PDDE e como forma de promover a autonomia financeira. Somente as escolas que não atendam aos requisitos estabelecidos é que o recurso é repassado diretamente para as Secretarias de Educação (MEC, 2009b).

O mais importante é que a UEx seja composta por representantes de diferentes segmentos: pais; alunos; funcionários; professores; e membros da comunidade. A ideia é consolidar a participação de todos na sua constituição e na gestão pedagógica, administrativa e financeira (MEC, 2009a).

Na prática, o que se tem observado é que a denominação das UEx têm variado, sendo comum encontrar: Caixa Escolar; Associação de Pais e Professores (APP); Associação de Pais e Mestres (APM); e Círculo de Pais e Mestres, atuando como unidades executoras (MEC, 2004).

Esse mecanismo demonstra claramente a inter-relação entre autonomia, gestão democrática e participativa. Inclusive, em pesquisa realizada por Parente e Luck (1999), para verificar as estruturas de gestão colegiadas existentes nas escolas estaduais de ensino fundamental, as pesquisadoras constataram além das já mencionadas, a existência de: Conselho Escolar; Associação de Apoio à Escola e Associação de Apoio; Colegiado Escolar; Associação Escola-Comunidade; Cooperativa Escolar; Conselho de Educação; Direção da Escola; Conselho Deliberativo Escolar; e Congregação que também funcionam como UEx.

Para o MEC, independente do tipo de nomenclatura utilizada para denominar a UEx, o importante é a sua função, de receber e gerir os recursos financeiros para a escola de forma participativa, ainda que incentive a criação de Conselhos escolares para desempenhar outras funções além de UEx do PDDE.

Desta análise percebe-se que os recursos financeiros recebidos diretamente pela escola, por meio deste programa, se projetam como uma influência benéfica à autonomia financeira das unidades escolares, ainda que não supra todas as suas necessidades. Em

complementariedade à análise dos aspectos que envolvem a autonomia, na próxima seção discute-se aqueles relacionados à autonomia administrativa.

### **3.3.4 A Autonomia Administrativa**

No texto da Política Nacional de Educação está expressa que a gestão democrática implica a efetivação de novos processos de organização e gestão que valorizem os processos coletivos e participativos de decisão nas escolas (MEC, 2004). Prevê que a autoridade e a responsabilidade do funcionamento do estabelecimento escolar sejam divididas entre o município (Secretaria de Educação) e os responsáveis do estabelecimento escolar (Diretor, professor, Conselhos, alunos, pais e comunidade em geral), devendo todos atuar de forma colaborativa.

O artigo 12, Inc. II da LDB/96 prevê, para os estabelecimentos de ensino, a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros. Contudo, não estão claros os limites desta incumbência, isto é, o grau de responsabilidade administrativa transferida à escola que pode ir do simples controle de ponto até a alocação de recursos humanos.

A discussão na literatura sobre autonomia administrativa está sempre vinculada a discussão sobre gestão, e para Libâneo (2003, p. 318), gestão é, “[...] atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos [...]” (esta envolve o exercício das funções administrativas de planejar, organizar, dirigir e controlar). Este entendimento sobre gestão, por sua vez, assume, na maioria das vezes, um caráter prescritivo, observando indicações do que fazer, do como gerenciar e quais procedimentos e instrumentos podem favorecer o sucesso das organizações.

Entretanto, esta pesquisa assume a gestão de forma mais ampliada, consoante com os trabalhos de Reed (1984), Giddens (1990) e Junquillo (2001) envolvendo as dimensões social e política e não somente a racionalidade técnica e administrativa apontada por Libâneo (2003). Isto é, a gestão caracteriza-se como um fenômeno multidimensional, que sofre influências do ambiente externo e interno e é condicionada por esses fatores.



O planejamento introduzido como instrumento de gestão escolar toma, entretanto, na maior parte das vezes, uma direção preponderantemente normativa, privilegiando a prescrição de caminhos e estratégias a serem utilizadas no processo de tomada de decisão. Esta visão de planejamento é corroborada por Libâneo (2003, p. 318) que, por exemplo, destaca o planejamento como uma ferramenta necessária para se tomar decisões antecipadas, atuando de forma racional, a partir da plena consciência sobre as alternativas existentes para o fim específico que se pretende alcançar.

Por outro lado, apesar desta normatividade apontada por Libâneo (2003), considerando a visão ampliada de gestão adotada por esta pesquisa, Santos (2002) aponta aspectos que contribuem para o insucesso da prática do planejamento: a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses; a visão imediatista dos governos; a escassa visão política dos técnicos; o burocratismo dos sistemas administrativos; somado à rigidez para a implantação do processo de planejamento. Ou seja, na visão deste autor, apenas a racionalidade instrumental não é suficiente para dar conta da gestão, pois esta é um fenômeno relacional e societal (JUNQUILHO, 2001).

Santos (2002) ainda admite que o planejamento deva ser decorrente de um processo de discussão entre os diferentes atores, para que a proposta seja produto dos diferentes interesses e, por consequência, possa ser mais aceita por todos: pelos que têm poder de decisão, os políticos e principalmente pela comunidade, cujas ações a serem desenvolvidas são a ela destinadas. Isto envolve capacidade do gestor em mobilizar pessoas, numa ação coordenada para alcançar os objetivos pretendidos, ressaltando, inclusive, que, ao tratar-se do planejamento escolar, há uma dimensão pedagógica, o que implica em considerar os objetivos relacionados com as diretrizes institucionais.

Parente e Luck (1999) também concordam com este entendimento e consideram que o planejamento escolar é um elemento básico para a organização da gestão autônoma, pois se constitui em um mecanismo que contribui para com o fortalecimento do processo de decisão. O produto deste planejamento, ou seja, os planos e programas registram as diretrizes pedagógicas, administrativas e os recursos financeiros, conformando-se em um conjunto de projetos, ações e atividades a serem desenvolvidas pela escola.

Nesta linha de discussão, apontando para o papel da organização e da direção escolar, Libâneo (2003) considera que o papel do diretor escolar é significativo para a consecução dos objetivos da escola. Por esta razão, toma corpo a discussão sobre as formas e critérios para a

escolha do diretor escolar, por considerar que esta deva ser da responsabilidade de toda a comunidade escolar. Contudo, ainda que se observe um relativo consenso quanto à relevância do papel do diretor, alguns autores (PARO, 1996; TORRES; GARSKE, 2000; LIBÂNEO, 2003; ROCHA, 2006) consideram que o sucesso da escola não depende unicamente da pessoa do diretor, mas, sobretudo, da forma como ele desenvolve seu trabalho, no sentido de agregar pessoas em torno dos projetos escolares (LIBÂNEO, 2003). Neste contexto, a escolha de diretores escolares é vista como uma oportunidade de consolidação da autonomia administrativa, sendo encarada como um mecanismo de rompimento com as indicações políticas dos dirigentes escolares, historicamente relacionada à barganha política (PARO, 1996; TORRES; GARSKE, 2000; LIBANELO, 2003; BORGES, 2006; MARQUES, 2006; ROCHA, 2006).

Este critério passou a ser fortemente reivindicado pelos estabelecimentos escolares já nos anos 80, associado à retomada das eleições diretas no Brasil para governadores, em 1982 (PARENTE; LUCK, 1999; TORRES; GARSKE, 2000). Apoiado em certa medida pela reconquista da escolha dos dirigentes políticos (Presidente da República, Governadores, Prefeitos, Senadores, Deputados e Vereadores), que levou ao entendimento da sociedade e, mais especificamente, dos estabelecimentos escolares, que a prática de escolha do dirigente escolar também deveria estar pautado em ideais mais democráticos e participativo, concedendo ao estabelecimento escolar e à comunidade, a autonomia para escolher seu próprio dirigente (PARENTE; LUCK, 1999; MARQUES, 2006).

É de domínio público que o critério que sempre prevaleceu para ocupação de cargos desta natureza, era o da indicação política, feita principalmente por prefeitos, vereadores e Secretários Municipais de Educação com forte viés político partidário.

Contudo, de acordo com Paro (1996), as mudanças políticas operadas na sociedade brasileira, nas últimas décadas, fizeram com que a institucionalização da eleição direta para escolha dos diretores dos estabelecimentos escolares passasse a ser uma bandeira dos políticos brasileiros, de todas as matizes partidárias, sintonizados como os ideais democrático-participativos explicitados na legislação brasileira e reivindicado pelos movimentos sociais organizados.

Ainda segundo Paro (1988 apud FRANCO et al., 2007), essa reivindicação de eleição para diretores faz parte das políticas educacionais de segunda geração que dão ênfase à democratização da escola.

Entretanto, os mecanismos utilizados para essa modalidade, segundo Parente e Luck (1999), têm sido distintos. Em pesquisa realizada, por estes autores, em unidades de ensino fundamental no âmbito estadual no Brasil, foram observados que a escolha dos seus diretores se dá por meio de diferentes estratégias e critérios tais como: realização de prova de conhecimento, concurso público, qualificação profissional e análise do currículo do candidato; e sistema misto, constituído da adoção de critério técnico e eleição direta. Contudo, ainda que os resultados encontrados pelas autoras apontem para uma crescente democratização do processo de escolha do diretor escolar, em alguns Estados, a indicação e nomeação direta pelas lideranças políticas locais continua sendo uma prática recorrente.

Esta situação é também confirmada em pesquisa realizada por Paro (1996), quando identificou que, apesar da institucionalização de processos eletivos para escolha de dirigentes escolares, em algumas localidades continuam sendo observadas práticas clientelistas, protagonizadas, principalmente, por vereadores, em troca de apoio eleitoral.

Alves (2007 apud FRANCO et al., 2011), em sua tese de doutorado, verificou que as redes de ensino fundamental que implementaram o processo de seleção e eleição para escolha de diretores escolares têm, em média, o aumento de 6,31 pontos no desempenho, se comparado às redes onde a escolha dos diretores é realizada por indicação, destacando a estimativa pontual negativa para a variável escolha direta por políticos sobre o desempenho escolar. A autora utilizou, para esta análise, os resultados do desempenho médio na 4ª série do ensino fundamental das redes de ensino estaduais e municipais das capitais brasileiras. Vale ressaltar, entretanto, que os coeficientes estimados para os demais processos de escolha não foram estatisticamente significativos.

As evidências de mudanças na gestão escolar no Brasil, para Borges (2006), sugerem que a probabilidade das autoridades subnacionais promoverem uma gestão mais aberta à participação da comunidade escolar, será maior naqueles casos em que a competição entre as elites políticas for mais frequente e intensa. O argumento central do autor, elaborado a partir de sua pesquisa, visa explicar a variação nos critérios de escolha para o cargo de diretor escolar, após o retorno da democracia.

Na visão de Torres e Garske (2000a), ainda que na prática a escolha para dirigente escolar esteja impregnada da cultura patrimonialista, tão enraizada na cultura brasileira, isto não invalida totalmente o processo.

Em concordância com estes autores, defende-se, nesta pesquisa, que é por meio de processos mais democráticos e participativos que esta cultura poderá ser minimizada e a autonomia da escola poderá ser conquistada.

### **3.3.5 A Autonomia Pedagógica**

A LDB/96 e o PNE/2001 defendem a autonomia pedagógica da escola, a qual tem como competência a formulação do Projeto Político Pedagógico (LDB/96, Art.12, Inc. I; PNE/2001) entre outros planos, os quais devem ser implementados pela escola por intermédio de uma gestão autônoma.

O PPP junto com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) são instrumentos técnico-políticos utilizado pela escola autônoma (PARENTE; LUCK, 1999; LIBÂNEO, 2003, MEC, 2004). Além do PPP e o do PDE, existem outros tipos de planos sendo utilizados pelas escolas na condução de uma gestão autônoma. Dentre eles, o MEC (2004) destaca o plano global da escola, o plano anual de trabalho, o plano integrado da escola e o plano de ação global.

O PPP é, entretanto, o instrumento de planejamento escolar mais utilizado, e está sendo adotado em 19 unidades da federação, exceto Rondônia, que não respondeu a pesquisa desenvolvida por Parente e Luck (1999). Neste mapeamento realizado pelos autores sobre a descentralização da educação brasileira nas redes estaduais de ensino fundamental, foi constatado que o Estado de Santa Catarina é um dos Estados que têm implantado, em 100% de suas escolas estaduais de ensino fundamental, o projeto político pedagógico.

A proposta contida no arcabouço legal da política de educação propõe que o PPP seja um instrumento a ser construído com base na realidade local e realizado com a participação conjunta da comunidade escolar e local, representando a expressão dos interesses e necessidades da comunidade do seu entorno. Além disso, deve refletir as intenções, os objetivos, as aspirações e os ideais da equipe escolar (PARENTE, LUCK, 1999; LIBÂNEO, 2003).

Todavia, segundo Libâneo (2003), a efetivação desta prática de formulação coletiva é ainda, na maior parte dos casos, bastante precária. Tem vigorado mais como um princípio educativo do que como instrumento concreto de mudanças institucionais.

A implantação de instrumentos de planejamento escolar, nas escolas de ensino fundamental, no âmbito estadual, foi iniciada em 1991, segundo Parente e Luck (1999). Sua expansão aconteceu a partir da segunda metade da década de 1990, o que demonstra que o uso desta ferramenta já não é algo mais tão recente assim.

Para Carneiro (2010), esta abertura legal é a possibilidade para se construir, efetivamente, uma identidade escolar. No entanto, o autor observa que sua efetivação é dada pelas condições objetivas que oportunizam organizar modelos variados, diferenciados e curricularmente diversificados em sua concepção organizativa de escolas. Na realidade, segundo o autor, as escolas funcionam sem os insumos básicos, portanto, mais caracterizadas, sob o ponto de vista da organização, pela falta de condições, do que pelas adequações.

Por tratar-se de um processo de natureza política, para que estas mudanças previstas pela política de educação fundamental aconteçam efetivamente, na visão de Carneiro (2010), com a qual esta pesquisa concorda, é preciso de tempo para que se possa superar ou minimizar os problemas relativos à infraestrutura, a carência de recursos físicos, e recursos humanos habilitados para incorporar esta nova concepção e a escola conquistar mais autonomia.

Para este autor, as mudanças na gestão das escolas de ensino básico, requerem além de novos mecanismos normativos e logísticos, a incorporação pelo conjunto dos atores envolvidos, de novos valores que deem suporte a esta nova forma de gestão (CARNEIRO, 2010). Esta visão é corroborada em perspectiva similar por Torres e Garske (2000), Libâneo (2003), Rocha (2006) e Borges (2006) que acenam sobre a mudança de cultura no interior das escolas, além dos aspectos já salientados por Carneiro (2010). Por mais bem formulada e estruturada que seja uma lei, sua materialidade está condicionada a um conjunto de fatores e condições intrínsecas e extrínsecas.

As pesquisas realizadas por diferentes autores (PARO, 1996; TORRES; GARSKE, 2000; BORGES, 2006; ROCHA, 2006; SOUZA, 2006), ainda que sob óticas diferentes, consideram a construção de uma gestão democrática e participativa como um dos desafios mais relevantes para a política de educação no Brasil, pois ainda vigora uma gestão pautada

num modelo centralizado de decisão, há falta de espírito de equipe, os docentes estão ocupados apenas com suas atividades de aula e suas regras são rígidas, inibindo tanto a autonomia como a participação.

Em vista deste cenário, não é demais afirmar que a viabilidade de uma gestão autônoma e democrática das escolas está condicionada a conquistas mais amplas da comunidade escolar com ênfase na participação, tema que será objeto da discussão do item seguinte deste capítulo.

### 3.4 A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA ESCOLA

A democracia tem sido concebida como um mecanismo que confere legitimidade as decisões políticas quando se aderem princípios, regras e mecanismos adequados de participação, representação e responsabilidade. Novamente ela tem sido celebrada como uma forma de conter os poderes do Estado, de mediar entre projetos individuais e coletivos e de exigir responsabilidade ante as decisões políticas (HELD, 2006).

No centro do projeto democrático moderno, segundo Held (2006), o princípio da autonomia e da participação são pontos de partida para a construção do discurso democrático mais sólido. E é com base nesta premissa, que a gestão democrática e participativa da escola vem sendo incorporada nos documentos legais que conformam a política nacional de educação no Brasil.

A discussão sobre a participação é bastante rica na literatura, em particular no campo das ciências sociais e da ciência política. Há, neste debate, diferentes formas de conceber a participação e, mais ainda, sobre as formas que ela adquire em determinados contextos e realidades específicas. Esta pesquisa não pretende dar conta deste debate, apenas trazê-lo para o âmbito da política de educação, indicando os limites e potencialidades que estão colocados para a gestão escolar, cujo atributo essencial concentra-se nos princípios da autonomia e da participação. Neste contexto, a participação requerida parece assumir um caráter mais organizativo e menos político e social, ou seja, com mais sustentação no campo teórico da administração.

Nessa perspectiva, Salm e Menegasso (2010) estudaram diversos autores e chegaram a conclusão de que a participação também pode ser entendida como participação “em” ou

participação “sobre”. A participação “em” significa ser ou ter parte na comunidade para decidir sobre algo que é do interesse de todos. Já a participação “sobre” está relacionada à ideia de controle, tipificado pelo caso da participação na comunidade para exercer o controle social sobre as atividades do poder público. No caso da gestão escolar, a partir das explicações de Salm e Menegasso (2010), compreende-se que se busca concretizar a participação “em” e “sobre”, embora considerem que, independente da participação ser “em” ou “sobre” quando dirigida para a construção do bem comum é entendida como uma ação legítima a ser exercida pelo cidadão.

Para Lavallo (2011), a compreensão sobre a participação, na atualidade, encontra seus antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir da década de 1960. Por definição, em primeira instância, a participação era popular, não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo e menos ainda liberal, no sentido de invocar um direito que contemplava o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria, independentemente da sua classe social. Inscrevia-se numa perspectiva mais ampla, preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Esta visão, segundo Lavallo (2011), está relacionada ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política.

Em segundo lugar, participar significa apostar na agência das camadas populares. A construção desse ideário mantinha estreita conexão com a teologia da libertação<sup>18</sup> e concebia a população como ator da sua própria história e porta-voz dos seus próprios interesses.

Para Lavallo (2011), a categoria participação, no Brasil, apresenta características interessantes. Não é uma categoria analítica da teoria democrática, e sim, uma categoria empírica para conferir sentido à ação coletiva de atores populares. Este novo perfil do ideário participativo foi adquirido no contexto da transição, com a Constituinte, em que a participação tornou-se cidadã.

Todavia, ambas as trajetórias, tanto a participação como categoria analítica como a participação como categoria empírica, cruzaram-se no Brasil de modo significativo no período pós-Constituinte (LAVALLE, 2011).

Apesar dos inúmeros argumentos atribuídos à participação, os efeitos conferidos são bastante variados, em face dos sérios obstáculos a sua realização. Salm e Menegasso (2010)

---

<sup>18</sup> A Teologia da Libertação é um movimento que iniciou dentro da Igreja Católica, em reação à pobreza causada pela injustiça social. Leonardo Boff é um dos expoentes do Brasil.

chamam a atenção para algumas variáveis que interferem no processo de decisão participativa, a exemplo do tamanho dos grupos, do tempo e da urgência da solução dos problemas, além da apatia política presente na sociedade.

Lavalle (2011), por outro lado, sintetiza os efeitos positivos da participação. Em primeiro lugar, supõem-se efeitos de socialização e efeitos psicológicos sobre os participantes. Os efeitos positivos desses dois processos, segundo o autor, são capazes de deflagrar círculos virtuosos em que a participação gera mais participação, seja pelo engajamento cívico ou pela autoconfiança. Em acréscimo tem-se, também, o senso de pertencimento do cidadão à sua sociedade. A participação nesse sentido, não apenas fortalece a formação de identidades políticas, como contribui para a legitimação das instituições políticas.

Um segundo efeito agregado, atribuído à participação por Lavalle (2011), são os efeitos distributivos quando realizada no marco de instituições incumbidas de orientar as políticas e as prioridades do gasto público. Costuma-se associar esta à racionalização e à eficiência das próprias políticas sujeitas ao controle social.

Por último, há os efeitos ditos agregados indiretos ou não intencionais, caracterizados como externalidades positivas capazes de gerar um bem público, diferente dos efeitos de socialização e psicológicos. A literatura contemporânea conceitua esses efeitos como capital social, entendido como o bem-coletivo, subproduto da participação orientada a determinados propósitos coletivos.

A participação nesse sentido incrementaria os estoques de confiança disponíveis em uma determinada coletividade, viabilizando a cooperação e a criação de respostas coletivas a problemas comuns, fortalecendo as associações ou a sociedade civil e estimulando o bom governo (DENHARDT; DENHARDT, 2004; LAVALLE, 2011).

Lavalle (2011) acentua, ainda, que a análise dos efeitos da participação deve assumir que estes não se relacionam sempre em soma positiva, que uma vez introduzida a participação, há o alinhamento virtuoso de formação do cidadão, de autopercepção da sua capacidade de agir, do desenvolvimento de uma identidade política ampla, do senso de pertencimento à sociedade, de legitimação das instituições políticas, dos efeitos distributivos, da racionalização das políticas, da formação do capital social, do fortalecimento da sociedade civil e do bom governo. Isto é, é preciso levar em consideração os *trade-offs* entre diferentes efeitos desejáveis.



Lavalle (2011) expõe, também, que apesar dos avanços das experiências participativas no Brasil, ainda existe carência de estudos avaliativos de fôlego. Há, atualmente, forte descompasso entre a riqueza das experiências e a precariedade no conhecimento sobre seus efeitos.

Isto porque, analisar processos de participação requer a distinção cuidadosa entre a autoridade formal que é concedida como membro da instituição e a autoridade que é factualmente exercida pelos membros informais (WAMPLER, 2011). E consolidar o poder e a autoridade é um processo de longo prazo e não se pode simplesmente pressupor que as instituições participativas sejam capazes de exercer a autoridade que lhes é concedida.

De modo mais apropriado, é preciso reconhecer que as instituições constroem/delimitam comportamento e que tal comportamento opera, seja pela internalização das regras por parte dos agentes ou pela dimensão de uma dependência de trajetória, seja na forma como são delimitadas as escolhas, ao se definir um horizonte de possibilidades a tais atores (BORBA, 2011).

Borba (2011) acrescenta que, se por um lado as instituições delimitam as possibilidades de ação por meio da demarcação de um horizonte, por outro elas também definem oportunidades da participação. Isto é, quando se fala em democracia participativa, se está fazendo referência a diferentes construções institucionais que definem oportunidades políticas distintas de participação, que são definidas em função da interpretação e sua apropriação pelos atores sociais (SILVA; ZANATTA apud BORBA, 2011).

A estrutura de oportunidades, segundo este autor, pode ter seu campo institucional regulamentado por lei, pois o tipo de participação pode ser autônoma e o tipo de decisão predominantemente de bens públicos, como é o caso associado aos Conselhos.

Consideradas estratégicas pela Constituição brasileira, a criação de conselhos gestores de políticas nas áreas de saúde, habitação, educação, direitos da criança e do adolescente, estimulou sua proliferação e está vinculada aos estudos da primeira geração sobre participação, segundo Lavalle (2011). Já a segunda geração de estudos sustenta-se na descrição sistemática daquilo que efetivamente é realizado nos diferentes conselhos, e na busca de soluções para sanar tais deficiências.

### 3.4.1 O papel dos Conselhos na Política de Educação

O objetivo dos Conselhos escolares como órgãos colegiados, é deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no âmbito da escola (MEC, 2004).

Para o MEC (2004), o Conselho escolar possui um papel decisivo na democratização da educação e da escola, na medida em que reúnem diretores, professores, funcionários, estudantes, pais e representantes da comunidade para discutir, definir e acompanhar o desenvolvimento do projeto pedagógico da escola, representando um lugar de participação e decisão, de discussão sobre o presente e o futuro que a escola deseja alcançar.

Na visão do MEC (2004), os Conselhos escolares representam o sustentáculo de projetos políticos pedagógicos, pois permitem a perspectiva emancipatória, considerando os interesses e as necessidades da maioria, em detrimento de um projeto político pedagógico elaborado somente por especialistas, que não conseguem representar os anseios da comunidade.

A institucionalização dos Conselhos escolares, ainda que pareça novidade, não o são segundo Parente e Luck (1999). Historicamente, eles estão ligados aos movimentos sociais de 1970/80 no Brasil, que a partir de 1986 passam a exercer função deliberativa, em superação ao caráter, até então, puramente de órgão consultivo.

É possível caracterizar a institucionalização dos Conselhos para a educação em dois níveis, pós-descentralização. No âmbito municipal, com a elevação dos municípios ao *status* de entes federados, quando lhes foi facultada a constituição de seus próprios Conselhos Municipais de Educação (CMEs), recebendo competências delegadas de seus respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs); e no âmbito da unidade escolar.

O art. 4º da Lei nº 9.424/96 que instituiu o Fundef, determina que, no prazo de 180 dias a partir da vigência desta lei, seja institucionalizado Conselhos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, para realizar o acompanhamento e o controle social dos recursos deste Fundo, estabelecendo no Inc. IV, a composição destes para os municípios.

IV – nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando respectivamente: a) A Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental; c) os pais de

alunos; d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental (Lei nº 9.494, de 24 de dezembro de 1996).

Souza e Faria (2004) corroboram com Parente e Luck (1999) sobre a idealização dos Conselhos, complementando que, apesar de sua existência não ser nova, estes passam a ocupar espaços fundamentais somente com a descentralização da política, por se constituírem e por consolidar os sistemas municipais de educação.

De acordo com Ribeiro (2000 apud SOUZA; FARIA, 2004), a Constituição de Conselhos é vista como uma forma de se elevar a autonomia da educação. E ela já havia sido vislumbrada na Constituição do Estado da Bahia (1947), sob a influência de Anísio Teixeira. O primeiro Estado a pôr em prática a descentralização via municipalização, segundo Werle (1998) e Ribeiro (2000) (apud SOUZA; FARIA, 2004), foi o Rio Grande do Sul.

Dentre as atividades que os CMEs devem desenvolver está a ação conjunta com a Secretaria Municipal de Educação na elaboração do PME. Numa análise realizada por Souza e Faria (2004) sobre os CMEs, as autoras constataram a importância deles como instâncias que favorecem potencialmente a consolidação de um processo de municipalização, assentado em bases democráticas de gestão, além de se caracterizarem como órgãos normativos e deliberativos dos sistemas municipais de ensino.

Souza e Faria (2004), a partir de pesquisas realizadas, também constataram que, apesar desses Conselhos se fazerem institucionalizados, eles não vêm cumprindo com suas atribuições, limitadas muitas vezes, pelo desconhecimento dos conselheiros sobre suas funções e às do órgão que representam.

Normativamente, o governo federal institucionalizou um Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) que, por um lado, visa estimular a criação de novos conselhos municipais de educação e, por outro, visa fortalecer aqueles já existentes.

O programa também estimula a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, além de promover outras ações. O principal objetivo do programa é qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação, exercendo papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto

aos gestores municipais, por este motivo, suas funções são normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora (MEC, 2004).

De forma similar, mas aplicado aos Conselhos escolares, o MEC por meio da Secretaria de Educação Básica, institucionalizou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos escolares em novembro de 2004, visando fomentar a implantação dos Conselhos escolares nas escolas públicas de educação básica e promover o seu fortalecimento.

Este programa foi constituído com a participação de organismos nacionais e internacionais como: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); UNICEF; UNESCO e PNUD. O programa conta com um material instrucional, composto por um caderno<sup>19</sup> destinado aos dirigentes e técnicos das secretarias municipais e estaduais de educação e seis cadernos instrucionais destinados aos conselheiros escolares, que somados a outras estratégias como cursos, palestras e seminários busca qualificar a atuação dos conselheiros escolares (MEC, 2004).

Corroborando com a linha normativa “indutiva” do governo federal, é possível inferir que o processo de institucionalização de Conselhos escolares visa, também, promover a institucionalização de diferentes programas. Vale lembrar que em 1995<sup>20</sup>, houve o incentivo a este tipo de estrutura colegiada, por meio da criação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), que posteriormente, em 2001<sup>21</sup>, passou a se chamar PDDE.

O objetivo da criação de Conselhos escolares, como órgãos colegiados é deliberar sobre questões político-pedagógico, administrativas e financeiras no âmbito da escola (MEC, 2004).

[...] os Conselhos Escolares, ao assumirem a função de estimular e desencadear uma contínua realização e avaliação do projeto político-pedagógico das escolas, acompanhando e interferindo nas estratégias de ação, contribuem decisivamente para a criação de um novo cotidiano escolar, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento não só dos desafios escolares imediatos, mas dos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira (MEC, 2004, p. 38).

O Conselho Escolar é o órgão colegiado responsável pela gestão da escola, em conjunto com a direção. Sua finalidade é promover uma prática educativa democrática em função da

---

<sup>19</sup> Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública.

<sup>20</sup> Resolução 12 de 10 de maio de 1995.

<sup>21</sup> Medida provisória n° 2.178-36, de 24/08/2001.

melhoria da aprendizagem da escola. Dele participam os professores, alunos e funcionários. A eleição é direta, por meio do voto secreto e nominal (PARENTE; LUCK, 1999).

Para Navarro e colaboradores (2004), o papel do Conselho Escolar é deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras da escola, contribuindo decisivamente para a criação de um novo cotidiano, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento, não só dos desafios escolares imediatos, mas também, aos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira. Não devendo haver, como diz Costa (2001), predomínio do envolvimento dos conselheiros as questões financeiras.

Parente e Luck (1999) realizaram uma pesquisa no âmbito estadual nas escolas de ensino fundamental em todo o País, buscando identificar mecanismos que assegurem a participação para se efetivar a descentralização.

A estrutura de gestão colegiada implementada no âmbito das escolas que teve destaque foi a Associação de Pais e Mestres, comumente denominada Associação de Pais e Professores (APP). Esta instituição foi assegurada como entidade civil com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos, pela Lei nº 5.692/71, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 62).

As pesquisadoras constataram o uso deste mecanismo de gestão colegiada em 100% das escolas estaduais de ensino fundamental do Estado de Santa Catarina. Seu objetivo é auxiliar a direção escolar na promoção das atividades administrativas, pedagógicas e sociais da escola, assim como arrecadar recursos para complementar os gastos com o ensino, a educação e a cultura.

Além de participar da gestão da escola, a APP tem como função principal apoiar a direção da escola financeiramente, gerindo e aplicando os recursos financeiros (PARENTE; LUCK, 1999).

A existência de APM ou APP foi constatada, na pesquisa de Parente e Luck (1999), em 13 Estados federados de ensino fundamental público. Também foi identificada em uma unidade federada, uma estrutura colegiada similar à chamada Associação de Pais, Alunos e Mestres (APAM), que amplia o nível de participação, descentralizando a gestão da escola até o nível dos alunos.

Segundo Parente e Luck (1999), o Estado de Santa Catarina foi o primeiro a implantar estruturas colegiadas, em 1966; seguida pelo Rio Grande do Sul em 1991, e expandindo-se para o Mato Grosso do Sul e Minas Gerais em 1992.

Os Estados do Ceará e de Pernambuco começaram sua implantação em 1994; o Amapá, Amazonas, Maranhão, Goiás e Distrito Federal em 1995; o Acre e a Paraíba em 1996; e o Rio Grande do Norte, Bahia e Espírito Santo em 1997.

A fim de possibilitar uma visão mais clara do que vem a ser cada uma dessas estruturas colegiadas, apresentam-se suas definições, a partir de Parente e Luck (1999).

A Associação de Pais e Mestres (APM) é uma instituição civil com personalidade jurídica própria, sem fins lucrativos. Sua finalidade é auxiliar no desenvolvimento da escola, prestando apoio nas suas atividades administrativas, pedagógicas e social e arrecadar recursos financeiros para complementar gastos com o ensino, a educação e a cultura. Dela participam os pais, alunos, professores e funcionários. A escolha para o colegiado é por eleição.

O colegiado escolar é um conselho constituído pelo diretor da escola, membro nato e, por representantes dos professores, especialistas em educação, funcionários, pais de alunos ou responsáveis. É um órgão consultivo e fiscalizador. A escolha para o colegiado é por eleição pelo voto direto.

Já o caixa escolar é uma sociedade civil, sem personalidade jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos. Sua finalidade é receber recursos financeiros e administrar a execução desses recursos na escola. Dele participam o diretor da escola, membros do colegiado escolar para o conselho fiscal, pais e outros representantes da comunidade. A escolha para compor o colegiado é por eleição.

Pela demonstração de Parente e Luck (1999), as estruturas de gestão colegiada guardam similaridades, todas de alguma forma buscam auxiliar na gestão da escola, e são mecanismos para promover a autonomia financeira, principalmente após 1995, com a institucionalização do PMDE, transformado em PDDE em 2001, em que muitas delas se tornaram UEx para o recebimento e gestão dos recursos de programas do governo.

Como salienta Parente e Luck (1999), essa função é acumulada pelas APM ou APP, caixa escolar, ou outro colegiado escolar provavelmente nas escolas de pequeno porte, que utilizam apenas um órgão para desempenhar múltiplas funções, por não comportarem mais de um.

Para as autoras, o tamanho pode influenciar significativamente a implantação de estruturas de suporte aos processos de descentralização e autonomia escolar. Há uma tendência de adoção de vários mecanismos de gestão colegiada nas escolas maiores.

Desta breve análise, observa-se que a descentralização brasileira do ensino fundamental está alicerçada em mecanismos institucionalizados pelo governo central, que utiliza o poder normativo, coercitivo e “remunerativo”, na visão de Santos e Avritzer (2009), para induzir a esfera subnacional a assumir a implementação dessa política. Já a questão democrática, para estes autores, permanece na atualidade como um campo em aberto sobre o lugar a ocupar.

Estas ações empreendidas pelo governo central com um arcabouço legal estruturado podem ser caracterizadas como mecanismos de indução das reformas pretendidas pela política de educação, e parece estar assentado no modelo de Sabatier e Mazmanian (2007), característico de um modelo *top-down* de implementação de política, onde prescrições e recomendações sobre como “deve ser” a implementação dessa política estão sendo preestabelecidas pelas normas.

Batley (1984 apud BLUMM; SOUZA, 1999) salienta que há um compromisso Constitucional com o princípio da autonomia local, mas na prática, isso não acontece na maioria dos municípios brasileiros, sendo limitadoras à autonomia política, as restrições políticas impostas pelo nível central.

Somado a isto, deve ser considerado, segundo Mello e Silva (1991), que todo processo de desconcentração de poder de decisão, conduzindo à escola à autonomia, corre o risco de ser reconcentrado, mesmo no nível da escola. A atuação dos grupos corporativos ou minoritários e a manipulação político-partidária sempre encontram forma de se recompor. Isto torna a gestão da escola vulnerável aos ajustes internos e aos interesses pessoais dos que a integram, debilitando a proposta político-pedagógica e o desenvolvimento institucional do estabelecimento de ensino.

Neste sentido, retoma-se a participação, que teria um poder compensatório, desde que não sujeita a mecanismos de manipulação e cooptação (MELLO; SILVA, 1991). E assim, a integração mais orgânica ao meio social, promovendo uma gestão democrática e participativa, repartindo o poder de decisão no âmbito da escola é vista como caminho estratégico para solidificar a autonomia escolar (MELLO; SILVA, 1991; CHENG apud ABU-DUHOU, 2002).

Assim, a noção da participação coletiva na gestão escolar tornou-se, a partir dos anos 80 um dos grandes temas da reforma dos sistemas de ensino (ABU-DUHOU, 2002). A crença alimentada é a de que para melhorar a qualidade da educação é necessário focar na organização da escola, reformar o sistema estrutural e o estilo de gestão das escolas (CHENG apud ABU-DUHOU, 2002).

### 3.5 QUANTO AO MODELO DE ANÁLISE

A análise e a interpretação dos dados desta pesquisa estão pautadas nas escolhas e convergências conceituais já apresentadas e na triangulação das informações obtidas por meio de diferentes instrumentos e fontes utilizados.

Para a análise dos fatores relacionados às condições socioeconômicas, da mesorregião, da região de abrangência da escola e da comunidade assistida por esta, utilizou-se de dados oficiais, dos coletados na entrevista, da análise documental e, complementarmente, daqueles obtidos por meio dos questionários aplicados aos Diretores e docentes. Para caracterizar o histórico da escola, foi utilizado análise documental e dados obtidos por meio da entrevista com o Diretor. Os dados coletados com os questionários sobre a formação do gestor e dos docentes, sobre o tempo de docência na rede e de gestão na escola serviram para caracterizar os perfis do gestor e dos docentes.

Esta caracterização serviu para compreender o contexto de formação da escola e dos atores que nela atuam. O agrupamento destes dados proporcionou o entendimento da relação de outros assuntos apresentados como influenciadores à promoção da gestão autônoma e democrática.

Para a análise dos fatores que constroem e/ou favorecem a gestão das escolas, decorrentes tanto do ambiente externo como interno, além dos dados levantados pelos questionários e entrevistas, foram também considerados aqueles levantados pela observação não participante, realizada pela pesquisadora durante a coleta de dados em campo.

Os dados dos questionários foram tratados pelo *Software Sphinx Survey*. Partiu-se da análise de frequência simples e, em seguida, buscou-se estabelecer relações entre as respostas, pelo cruzamento dos dados levantado nos questionários.



O exame das informações obtidas por meio da coleta de dados teve seu tratamento guiado pelo modelo de análise apresentado na figura 1.

Por fim, como dito reiteradamente ao longo deste capítulo, a construção de uma gestão pautada em princípios democráticos é processual e requer, não apenas que tais princípios sejam assegurados por lei, mas que também ocorram mudanças nas práticas dos diferentes atores envolvidos com a gestão da escola. Além disso, a discussão apresentada, reforça que a condução do ensino fundamental, pautada na gestão autônoma e democrática ampla, tem exigido a institucionalização de novos mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam a concretização dos seus princípios orientadores no âmbito das unidades escolares dos municípios brasileiros. O processo de institucionalização destes instrumentos e da normativa da política discute-se no capítulo seguinte.

<p><b>Contexto:</b> Reforma do Estado, Descentralização de políticas públicas, novas atribuições das esferas subnacionais, impactos na implementação, o papel das unidades escolares com a descentralização.</p> <p><b>Questão de Pesquisa:</b> “Como vem sendo construída a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais prevista pela política nacional de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina? Que fatores constroem e/ou favorecem a autonomia e a participação na gestão das escolas em Municípios deste Estado?”</p> <p><b>CATEGORIAS ANALÍTICAS – Política Públicas, Implementação</b></p> <p><b>CATEGORIA EMPÍRICA - Gestão</b></p>	<p><b>DIMENSÕES DA GESTÃO</b></p>	<p><b>PREMISSA</b></p>	<p><b>INDICADORES</b></p>
	<p>Autonomia Capacidade de decidir sobre a aplicação, locação e captação de recursos de toda natureza</p>	<p>Uma gestão descentralizada, autônoma e participativa pressupõe capacidade de decidir da escola sobre a aplicação, locação e captação de recursos de toda natureza, inclusive para firmar parcerias, condições operacionais e</p>	<p>1- A "gestão" da escola capta e aloca recursos financeiros conforme prioridades locais; 2- A "gestão" seleciona e contrata pessoal; 3-Diretores possuem cursos de pós-graduação e/ou cursos de aperfeiçoamento em educação e correlatos e experiência em gestão 4-Condições da infraestrutura da escola.</p>
	<p>Participação Capacidade de institucionalizar Mecanismos e estratégias que assegurem a ampla participação nas decisões</p>	<p>logística, legitimidade dos gestores e a capacidade de institucionalizar mecanismos e estratégias para o envolvimento de diferentes atores no processo de decisão através do exercício da participação.</p>	<p>1-Tipos de estratégias para o provimento do cargo de Diretor escolar; 2-Existência de mecanismos de Institucionalização de parcerias entre a escola e outros setores da sociedade; 3-Existência de Instrumentos de Planejamento e avaliação e Estruturas colegiadas de decisão. 4-Participação de pais nos órgãos colegiados e dos docentes e discentes na elaboração e implantação do PPP e dos outros instrumentos de planejamento.</p>
<p>As condições socioeconômicas dos municípios são fatores condicionantes do contexto que interferem tanto na autonomia quanto na participação.</p>			

**Figura 1** – Modelo de Análise

Fonte: Pesquisadora

#### **4 A POLÍTICA DESCENTRALIZADA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO BRASIL E SEUS PRINCÍPIOS NORTEADORES**

A partir da década de 1990, com a promulgação da nova LDB/96 e um conjunto de regulamentações dela decorrentes, um novo ordenamento e uma nova organização aportou à política de educação brasileira. Este arcabouço legal inaugura uma nova base axiológica, fundada em novos princípios e novas diretrizes para a educação brasileira, o que gerou, segundo Carneiro (2010), certa insegurança entre os educadores e a sociedade, quanto a sua funcionalidade e desdobramentos práticos.

Dentre os princípios fundamentais que regem este sistema descentralizado, está o “[...] pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas [e] gestão democrática do ensino público, obedecendo às legislações estaduais e municipais de ensino [...]” (LDB/96, Art. 3º, Inc. III, VIII).

O ensino fundamental, segundo a atual LDB, está compreendido dentro da educação básica como “[...] formada pela educação infantil, ensino fundamental (objeto deste estudo) e ensino médio [...]” (LDB/96, art. 21, Inc. I). Os eixos norteadores desta educação básica são a LDB (Lei nº 9.394/96) e o Plano Nacional da Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001). Mais recentemente, o projeto do novo PNE 2011-2020.

Na sua composição, a LDB (Lei nº 9.394/96) dá aos estabelecimentos de ensino da educação básica, liberdade para “[...] elaborar e executar sua proposta pedagógica [...]” (art.23, Inc. I), assim como, é assegurado aos docentes “[...] a participação da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino [...] que devem reger-se pelos ideais de democracia e autonomia”. Isto é, a elaboração da proposta pedagógica com a participação da comunidade escolar é uma das expressões da escola autônoma.

Segundo Carneiro (2010), estes dispositivos são desdobramentos dos preceitos constitucionais que dispõe sobre a liberdade de ensinar (art. 206, II, CF/88) “[...] “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber [...] [e] [...] pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas [...] admitindo alternativas diferenciadas de organizar a educação por meio da descentralização”.

Embora no Título IV da LDB (Lei nº 9.394/96) se refira aos macrossistemas (Federal, Estadual e Municipal) como operadores das políticas públicas de corte social, condizente com

a estratégia da descentralização, a política de educação transcende o nível local da política de educação fundamental para além do município, ou seja, considera a unidade escolar o local em que esta política é implementada (CARNEIRO, 2010).

Decorrente dos princípios norteadores da gestão descentralizada do ensino fundamental, está a gestão autônoma e democrática, conforme artigo 14 da LDB (Lei nº 9.394/96) e artigo 15, que explicitam:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da 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 pedagógico da escola; II - participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB/96). (BRASIL, 2009).

Art. 15. 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 (LDB/96). (BRASIL, 2009).

Segundo Libâneo (2003), como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização se dá pela participação, na livre escolha de objetivos e processos de trabalho. Significa, portanto, a participação dos profissionais da educação e da comunidade escolar (alunos e pais) na gestão da escola.

Um dos componentes básicos que estrutura esta gestão autônoma e democrática na escola é o Projeto Político Pedagógico (PPP) o qual, na visão de diferentes autores (TORRES; GARSKE, 2000; LIBÂNEO, 2003) deve ser realizado de forma participativa, envolvendo os atores que interagem com a escola. Além deste, outros componentes são elencados como estruturadores da gestão autônoma e democrática, a exemplo da eleição direta para escolha do diretor e a instalação de Órgãos Colegiados.

Desta forma, a proposta de construção de uma gestão democrática da escola, pressupõe ação coletiva, ou seja, envolve participação de diferentes atores na consecução de objetivos comuns. A gestão autônoma e democrática significa, também, maior responsabilidade de cada ator envolvido no processo de decisão sobre as escolhas dos diferentes caminhos para a concretização do ensino.

Libâneo (2003), num esforço de síntese, considera que os principais componentes que integram uma gestão autônoma e democrática são: autonomia da escola e da comunidade educativa; relação orgânica entre a direção e membros da equipe escolar; envolvimento da comunidade no processo escolar; formação continuada para o desenvolvimento pessoal e

profissional dos integrantes da comunidade escolar; ampla democratização das informações; avaliação compartilhada; e relações humanas produtivas e criativas, assentadas em uma busca de objetivos comuns.

Tais princípios adquirem um caráter legal, constituindo-se, portanto, em regra formal, na medida em que estão contemplados nos eixos norteadores da LDB (Lei nº 9.394/96) e do PNE (Lei nº 10.172/2001), do ensino fundamental descentralizado brasileiro. O registro resumido deste conjunto de princípios e seu ordenamento jurídico vinculante encontram-se no Apêndice F. Esta análise reforça o caráter legal da proposta de construção de uma gestão participativa envolvendo docentes, pais, alunos e outros setores da sociedade, além da relativa independência da escola nos níveis centrais para tomar decisões.

É possível admitir, em concordância com alguns autores (TORRES; GARSKE, 2000; ABU-DUHO, 2002; LIBÂNEO, 2003), que a gestão autônoma e democrática para a condução do ensino fundamental nas escolas municipais, por ser um processo, encontra-se ainda em construção. No caso brasileiro, este processo tem sido muito mais decorrente de uma ação induzida da esfera federal, do que de demandas municipais, levando que estes atributos da gestão escolar seja caracterizado, na maioria das vezes, como um programa do governo federal. Assim, paradoxalmente, os municípios se mantêm dependentes das instâncias centrais, principalmente dos recursos financeiros federais que sustentam a gestão das escolas de ensino fundamental nos municípios. Esta situação é reflexo de uma longa trajetória de centralização x descentralização das políticas públicas no Brasil, com evidências de que o sistema educacional brasileiro esteve quase sempre dependente de instâncias centrais. A próxima seção traz um histórico desta política no Brasil, buscando identificar fatos, que de certa maneira, explicam a situação atual do ensino fundamental.

#### 4.1 HISTÓRICO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A literatura evidencia que, no alvorecer dos anos 30, os debates políticos que se travavam, incluíam o interesse pelas questões educacionais, dado os acontecimentos políticos e econômicos. Dentre eles, a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, que empurrou o Brasil na crise do café, enfraqueceu as elites agrárias e prescindiu na emergência

de um novo modelo econômico de substituição das importações, encaminhando o País para o desenvolvimento industrial (LIBÂNEO, 2003; SHIROMA et al., 2007; LUSTOSA DA COSTA, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2009).

Motivada pela industrialização, a educação ganha importância de 1930 a 1937, em face das exigências mínimas de instrução para a indústria concorrer no mercado. Nos dez primeiros anos que se seguiram, as escolas primárias dobraram em número e as secundárias quase quadruplicaram, marcando um desenvolvimento do ensino jamais registrado no País (LIBÂNEO, 2003).

Em 1930, logo após a instalação do Governo Provisório, uma das primeiras medidas foi à criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, conferindo à União, poder para exercer sua tutela sobre os vários domínios do ensino no país. A reforma elaborada por Francisco Campos, ministro da Educação, teve como ação objetiva oferecer uma estrutura mais orgânica aos ensinos secundários, comercial e superior, adequado à modernização industrial que se almejava para o país (LIBÂNEO, 2003; SHIROMA et al., 2007, SAVIANI, 2008).

No período de 1930 a 1945, a organização da educação caracterizava-se como centralizadora, ainda que a primeira fase, de 1930 a 1937, não representava a ditadura. Demarcava-se uma política educacional especialmente voltada para os níveis secundário e universitário e na modalidade de ensino comercial (LIBÂNEO, 2003).

Do primeiro período do governo Vargas, católicos e liberais, abriram e ampliaram seu espaço de atuação política com duas propostas para a reconstrução da educação nacional.

A proposta dos liberais, inscrita no “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, defendia uma escola pública única, laica, obrigatória e gratuita, que foi contemplada em sua maior parte na Constituição Federal de 1934 (PLANK, 2001; LIBÂNEO, 2003; SHIROMA et al., 2007; SAVIANI, 2008).

A proposta enfatizava a descentralização por meio do mecanismo de municipalização, defendida pelo escolanovista Anísio Teixeira, que, na sua concepção, contribuiria para a democracia. O objetivo era permitir a adaptação das escolas às circunstâncias locais, garantindo ampla autonomia profissional aos diretores e professores, no atendimento às necessidades locais (PLANK, 2001).

Também estava previsto na proposta, um percentual de gasto da receita com o sistema educacional, cabendo à responsabilidade principal pela criação de escolas e administração do

ensino fundamental, aos Estados e municípios e a definição de diretrizes políticas ao governo central (PLANK, 2001; LIBÂNEO, 2003).

Todavia, com o golpe de 1937, estas iniciativas foram revertidas. A Constituição de 1937 enfatiza somente, como obrigação do Estado, a promoção do ensino primário e profissional para as “classes menos favorecidas” (PLANK, 2001). Este plano de educação convertia-se, segundo Saviani (2008), em um instrumento destinado a revestir de racionalidade, o controle político-ideológico exercido pela política educacional.

Com o restabelecimento do governo democrático em 1946, a nova Constituição reitera o direito do cidadão à educação e a responsabilidade do Estado de promovê-la, mantendo os ideais liberais proclamados, inicialmente em 1934, descentralizando a autoridade administrativa e autorizando os governos estaduais e municipais a estabelecer e manter as escolas de acordo com as diretrizes políticas definidas pelo governo federal (PLANK, 2001; LIBÂNEO, 2003).

Entretanto, os debates que antecederam a formulação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1961, bloquearam, mais uma vez, a implementação destes ideais, reduzindo-a a um mero instrumento de distribuição de recursos (PLANK, 2001; SAVIANI, 2008).

Com o golpe dos militares, em 1964, e o fortalecimento do Executivo, as decisões sobre a política de educação passam a ser novamente centralizadas. O protagonismo no âmbito do planejamento educacional, antes efetuado por educadores, transfere-se para os tecnocratas, sendo os planos para a área de educação, decorrentes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), recebendo estes a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura” (Psecs) (PLANK, 2001; LIBÂNEO, 2003; SAVIANI, 2008).

A importância da educação básica neste momento é reafirmada nos documentos legais, mas de fato, a maior parte dos recursos e da atenção é devotada à expansão da educação superior e profissionalizante (PLANK, 2001). Neste período, também ocorre uma diminuição significativa do orçamento para a educação e, conseqüentemente, para os governos estaduais e municipais.

Com as reformas de 1971 (Lei nº 5.692/71), prescreve-se a passagem gradativa do ensino fundamental para os Estados, entretanto, a concentração dos recursos no âmbito federal e as medidas administrativas centralizadoras mantiveram os Estados e municípios

dependentes das decisões da União. Nesse contexto, observa-se, segundo Plank (2001), Libâneo (2003) e Palma Filho (2005), uma estagnação nas taxas de matrícula no ensino fundamental e a deterioração da qualidade do ensino oferecido. Ainda segundo os autores acima citados, a fragilidade do Legislativo, nesse período, impedia mais ainda a participação da sociedade, visto que esse poder era o mais próximo da sociedade civil.

Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, a ditadura militar mostrava sinais de esgotamento e se iniciava um processo de retomada da democracia e de reconquista dos espaços políticos, que a sociedade brasileira havia perdido. Há, nesse período, um reconhecimento da falência da política educacional, especialmente a profissionalizante, que com a promulgação da Lei nº 7.044/82 encerra a compulsoriedade do ensino profissional em nível de segundo grau (PLANK, 2001; LIBÂNEO, 2003).

Reconhece-se, segundo Libâneo (2003), que durante o período militar, ocorre o prolongamento da duração da escolaridade obrigatória, se estendendo ao ensino fundamental, embora muito da qualidade do ensino tenha sido perdido.

Por fim, com a redemocratização do País e expressando o espírito da época, é retomada a discussão sobre municipalização do ensino. As bandeiras de lutas propostas pelos educadores cobriam a exigência de constituição de um sistema nacional de educação orgânico, firmado na concepção de uma educação pública e gratuita, como direito subjetivo e dever do Estado.

No bojo deste conjunto de reivindicações defendia-se, ainda, a erradicação do analfabetismo, a universalização da escola pública, a democratização dos órgãos públicos do sistema educacional, a descentralização administrativa e pedagógica, a gestão participativa dos negócios educacionais, a eleição direta e secreta para dirigentes de instituições de ensino, a constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação das políticas educativas, além da supressão do Conselho Federal de Educação em razão de seu caráter marcadamente privatista (SHIROMA, et al., 2007).

Com a promulgação da nova Constituição em 1988, muitos destes princípios, alguns deles já anteriormente anunciados nas Constituições de 1934 e 1946, passaram a ser assegurados. O direito de todos à educação, bem como a descentralização da política para as

esferas locais, conformam os avanços conquistados pela população brasileira após os anos de ditadura.

Na esteira desses avanços, iniciam-se em 1987, as discussões em torno do projeto para a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Apresentada como uma lei moderna, a LDB/96 (Lei nº 9.394) estabelece, entre outras diretrizes, graus progressivos de autonomia de gestão financeira, pedagógica e administrativa às escolas públicas de educação básica, democratização da gestão escolar e à responsabilidade dos governos locais pela implementação da política de ensino fundamental.

#### **4.1.1 A LDB e o Plano Nacional de Educação**

A LDB/96 estabelece na distribuição de competências entre as esferas de governo, no Inciso I do artigo 9º que cabe à União [...] “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]” (BRASIL, 2009). Devendo a União, de acordo com o art. 87, § 1º da LDB/96, encaminhar, no prazo de um ano a partir da publicação da LDB, o Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional, contendo diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Isto é, deveria a União encaminhar o referido plano até o final de 1997, contemplando conforme Saviani (2008a), todos aqueles aspectos relativos à organização da educação nacional e aos preceitos definidos no artigo 214 da CF/88.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: i) erradicação do analfabetismo; ii) universalização do atendimento escolar; iii) melhoria da qualidade do ensino; iv) formação para o trabalho; v) promoção humanística, científica e tecnológica do País (CF/88).(SAVIANI, 2008a).

No primeiro semestre de 1997, o MEC lançou uma proposta inicial sobre os procedimentos a serem seguidos. Nesta proposta, introduz-se, segundo Saviani (2010), o desejo de um amplo processo de consulta e debates para elaborar o PNE. O subsídio básico para elaboração do PNE veio, segundo Souza e Faria (2004), Saviani (2008a), MEC (2011a),



da discussão do Plano Decenal (1993/2003), realizado entre 1993 e 1994, o qual observou fortemente as recomendações da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia (MEC, 2001), patrocinada pelo Banco Mundial (SOUZA; FARIA, 2004; SAVIANI, 2008).

Isto é, as determinações estabelecidas para a política de educação brasileira, tiveram como objetivo pragmático atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial as do Banco Mundial (SAVIANI, 2008), assim como para os outros oito países<sup>22</sup> com a maior taxa de analfabetismo do mundo, também vieram dos compromissos firmados na Declaração de Jomtien.

É a partir desse momento, segundo Pinto (2002 apud ALTEMANN, 2002; MARTINS, 2002; FARIA, 2003), que o BM volta suas políticas ostensivamente para o ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis e em defesa da revitalização do dever do Estado com a educação, tomando como base de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

Para Saviani (2008a), a grande diferença do Plano Decenal de Educação para Todos editado em 1993, dos planos anteriores se distingue pela ênfase dada ao ensino fundamental, onde foram formuladas estratégias para a universalização da educação fundamental e a erradicação do analfabetismo, em detrimento da educação como um todo.

O que se observa, segundo Souza e Faria (2004), é que enquanto as políticas governamentais da segunda metade da década de 1980 se organizam em torno da regulação de uma racionalidade democrática, nos anos de 1990, o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira.

Vale lembrar que a ideia de plano para a educação é da década de 1930, pronunciada publicamente pela primeira vez pelo “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, lançado em 1932 (PLANK, 2001; SAVIANI, 2008; MEC, 2011a; PALMA FILHO, 2005). Foi lá o primeiro diagnóstico da educação pública brasileira, onde estava identificada a necessidade de formular um plano de reconstrução da educação (SAVIANI, 2008; MEC, 2011c).

Entretanto, a ideia de Plano de Educação é contemplada somente com a promulgação da primeira LDB (1961), ficando reduzida, de acordo com Saviani (2008a), a instrumento de distribuição de recursos para os diferentes níveis de ensino. Todavia, desde então, todas as

---

<sup>22</sup> Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, estavam entre os países com menor taxa de analfabetismo do mundo, conhecidos como os “E-9” (SOUZA; FARIA, 2004).

Constituições brasileiras, exceto a de 1937, incorporaram a ideia de um Plano Nacional de Educação (PLANK, 2001; MEC, 2011a; SAVIANI, 2008).

O primeiro PNE pós-Constituição de 1988 é encaminhado à Câmara dos Deputados em 1998 e em sua defesa, sob o ponto de vista legal, para sua aprovação, o Ministro da Educação expôs como eixos norteadores a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14 de 1995, que instituiu o Fundef (MEC, 2011a).

O Plano apresenta, em síntese, os seguintes objetivos: elevação global do nível de escolaridade da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes (MEC, 2011a).

O Plano também estabelece que nos cinco primeiros anos de sua vigência, deverá haver a universalização do ensino fundamental, considerando para tal, a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. Neste sentido, o PNE reitera os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na LDB/96, e sugere que a organização educativa da unidade escolar seja orientada pelo princípio democrático e que, desta forma, estejam envolvidos na gestão da unidade escolar a comunidade, pais, alunos, professores e demais trabalhadores da educação representados pelo conselho escolar.

Somado a esta diretriz participativa, o Plano também reitera o princípio descentralizador, ao apresentar apenas metas gerais e estabelecer a necessidade da elaboração de Planos estaduais e municipais de educação que atendam a realidade local, estabelecendo estratégias adequadas às suas circunstâncias.

Novas perspectivas de orientação para os professores são expressas, da seguinte forma:

- a) sinalizando para a reforma curricular de acordo com os Planos Curriculares Nacionais (PCNs), possibilitando o desenvolvimento de novas concepções pedagógicas adequadas à realidade local;
- b) valorização do magistério por meio da preparação de programas de formação e qualificação, ofertando cursos para a habilitação e aperfeiçoamento continuado de

todos os profissionais do magistério. Segundo dados do MEC (2009), as últimas séries do ensino fundamental apresentavam uma carência de 159.883 profissionais com formação de nível superior, com licenciatura plena;

- c) concentração de jornada de trabalho, num único estabelecimento, com carga horária que contemple tempo para sala de aula e atividades complementares ao trabalho em sala de aula. A este respeito, Saviani (2008) comenta que com uma jornada integral de 40 horas semanais, distribuída 50% para as aulas e os outros 50% para demais atividades, proporcionaria aos professores uma maior e mais efetiva participação na gestão da escola, por meio da elaboração do projeto político pedagógico; na participação das reuniões do colegiado; no atendimento às demandas da comunidade e, principalmente, além da preparação das aulas e correção de trabalhos, no acompanhamento dos alunos, orientando nos seus estudos e na realização de atividades de reforço aos que necessitam; e
- d) salário digno, condizente com outros níveis de ocupação que requerem nível equivalente de formação. A este respeito, o MEC apresentou a Emenda Constitucional nº 53 que regulamentou o art. 60, Inc. III, alínea “e”, do Ato das Disposições Transitórias, instituindo o piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica, no valor de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais) mensais, com implantação progressiva.

Vale lembrar ainda, como já explicitado no PNE, que esses princípios devem ser assegurados pelos sistemas de ensino e que nesse sentido, muitos desses aspectos até hoje não foram implementados pelas redes, pela falta de capacidade técnica que necessita para a elaboração desses planos para serem enviados à Câmara para aprovação do legislativo e/ou pela escassez financeira.

O Plano também faz referência à melhoria da infraestrutura física das escolas de ensino fundamental, estabelecendo um padrão mínimo nacional compatível com o tamanho dos estabelecimentos e as realidades regionais, que atenda desde a construção física até os espaços especializados para o desenvolvimento de atividades lúdicas, artísticas, culturais e esportivas.

Os padrões mínimos de infraestrutura para o ensino fundamental deverão contemplar: espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura

ambiente; instalações sanitárias e para higiene; espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; telefone e serviço de reprodução de textos; e informática e equipamento multimídia para o ensino (MEC, 2012a).

O Plano elenca, ainda, como diretriz para elevação do desempenho escolar, programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos Estados e municípios que venham a ser desenvolvidos (MEC, 2012a).

No item 5, alínea B, o Plano trata especificamente da gestão e, além dos itens já salientados, o texto evidencia o desenvolvimento de um padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade (MEC, 2011a).

Também acentua que deve ser assegurada a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e a ampliação financeira, por meio do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

Isto é, o PNE reitera aspectos da LDB/96, sem, entretanto, explicitar a forma como isto deverá acontecer. Todavia, ações em prol destes preceitos são praticados pela esfera nacional, por meio da implantação de programas que beneficiam diretamente as escolas, como o PDDE, que consiste em um mecanismo de racionalização da gestão, incidindo sobre a eficiência e eficácia do funcionamento das escolas (SAVIANI, 2008).

Ainda, dentre os itens contemplados no Plano e que se referem à gestão, o Plano estabelece que em todos os Estados, com a colaboração dos municípios e das universidades, deverão instalar programas de formação continuada e de atualização, para promover a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretor de escolas. Para isso, deverá ser ampliada a oferta de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior para assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50% dos diretores, possuam formação específica e no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados, pelo menos, em nível superior.

#### 4.1.2 Projeto do Plano Nacional de Educação – Decênio 2011/2020

Na proposta do MEC para o novo PNE (decênio 2011/2020), as diretrizes emanadas pelo Projeto abrangem os princípios estabelecidos no artigo 214 da CF/88 incluindo

[...] superação das desigualdades educacionais; [...] promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; [...] estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; e difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. (Art. 2º e seus incisos) (MEC, 2011a).

O novo PNE apresenta vinte metas seguidas de estratégias, que deverão ter como referência os censos nacionais. As metas específicas que impactam o ensino fundamental regular abrangem:

- a universalização do ensino até 2016;
- a universalização do ensino fundamental de nove anos;
- universalizar o atendimento escolar (4 a 17 anos) aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino;
- oferecer educação integral em, pelo menos, 50% das escolas pública de educação básica;
- atingir médias nacionais para o IDEB;
- garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em área de conhecimento em que atuam;
- formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*;
- valorização do magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente;

- assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino;
- garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar; e
- ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país (MEC, 2011a).

No que se refere ao atingimento das médias nacionais, para o ensino fundamental, o Plano prevê para 2021, a média para as séries iniciais de 6,0 e para as séries finais de 5,5. Atualmente, a média nacional para as séries iniciais de ensino fundamental está em 4,6 e para as séries finais está em 3,9.

O plano prevê formas para a sociedade monitorar a educação por meio do IDEB e prevê, ainda, a confrontação dos resultados do IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências, obtidos nas provas do Programa Pisa. Em 2009, a média foi de 395 pontos. A expectativa é chegar a 473 em 2021.

Tanto as metas quanto as estratégias premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais (MEC, 2011a). O projeto determina a ampliação progressiva do investimento público em educação até atingir o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país, com revisão desse percentual em 2015 (MEC, 2011a).

Estudos mostram, segundo Moço (2011), que é preciso dobrar o investimento por aluno, investindo, também, em infraestrutura física e de equipamentos, pois estes recursos ainda se apresentam muito precários. Em alguns casos, falta água encanada e banheiros, em outros, não há biblioteca, computadores e nem *internet*. Somado a isto, é preciso avançar na formação dos professores que não possuem diploma de nível superior. Atualmente, esse índice representa 30%. É preciso investir na carreira, melhorar as condições de trabalho e o salário.

Tanto o PNE anterior como o atual dão ênfase a construção da gestão democrática e participativa e a autonomia das unidades escolares como objetivos de médio e longo prazo da política de educação brasileira. Para tanto, consideram que esta construção é estratégica para reduzir e/ou minimizar os problemas que se apresentam crônicos na realidade da educação básica no país. Assim, nos itens seguintes deste capítulo discutir-se-á por meio da análise empírica dos municípios investigados os aspectos, dimensões e desafios da autonomia e da

participação como princípios orientadores da gestão escolar, tomando como pano de fundo os pressupostos e fundamentos que orientam a política nacional de educação.

## 5 O CONTEXTO DO UNIVERSO DA PESQUISA: CONHECENDO O TERRITÓRIO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

### 5.1 O ESTADO DE SANTA CATARINA

Santa Catarina é uma das 27 unidades federativas do Brasil e está localizado na região sul do país. O Estado é formado por 293 municípios que estão divididos em seis mesorregiões: Grande Florianópolis; Vale do Itajaí; Norte Catarinense; Serrana; Sul Catarinense; e Oeste Catarinense. A população do Estado é de 6.248.436 habitantes (IBGE, 2012f).

O Índice de Desenvolvimento Humano<sup>23</sup> (IDH) do Estado de Santa Catarina é de 0,822 (IBGE, 2012e), posicionando-se como o segundo maior do país e classificado como um IDH de alto desenvolvimento Humano (PNUD, 2012). Entretanto, existe desigualdade entre as regiões e também, dentro destas (OCDE, 2010), repetindo um quadro fortemente distinguido por Souza (2004) e Vasquez (2007) que destaca as desigualdades entre as regiões, assim como intrarregiões.

O ensino em Santa Catarina segue um padrão complexo, como ocorre em todo o território brasileiro, que compreende quatro tipos de escolas: as públicas que podem ser federais, estaduais ou municipais e os estabelecimentos privados. Essas diferentes categorias funcionam, independentemente, uma das outras com administração e regulação distintas. É de competência dos Municípios a implementação da política de educação infantil e ensino fundamental, enquanto as escolas públicas de ensino médio ficam sob a alçada estadual, ainda que este atenda a outras modalidades de ensino.

O número de alunos regularmente matriculados na rede de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina, classificados por mesorregião são apresentados na Tabela 9.

---

<sup>23</sup> O IDH considera em sua metodologia para cálculo, três indicadores: a) um indicador de renda, que é a renda *per capita*, ajustada pela paridade do poder de compra; b) um indicador das condições de educação, que é uma média ponderada de outros dois indicadores, a taxa de alfabetização de adultos e a taxa de escolarização bruta combinada dos ensinos primários, secundário e superior; e c) um indicador das condições de saúde representando a expectativa de vida ao nascer (FEIJÓ, 2003; PAULANI, 2007).



Tabela 9 – Matrículas no Ensino Fundamental por Mesorregião de Santa Catarina – 2011

Mesorregião	Matrícula			
	Municipal	Estadual	Privada	Total
Norte Catarinense	105.347	59.505	15.182	180.034
Grande Florianópolis	63.511	50.886	24.429	138.826
Vale do Itajaí	117.833	69.024	20.401	207.258
Sul Catarinense	50.495	60.900	12.784	124.179
Oeste Catarinense	74.960	81.986	8.723	165.669
Serrana	27.435	32.103	4.422	63.960
Total	439.581	354.404	85.941	879.926

Fonte: Elaborado a partir dos dados da Secretaria do Estado da Educação, Assessoria de Análise e Estatística (2011).

A quantidade de matrícula na rede municipal de ensino fundamental mostra que a configuração da descentralização desta modalidade de ensino, em relação ao Estado, ainda não atingiu plenamente esta nova reestruturação prevista pela política nacional de educação, pois o total de matrículas da rede estadual ainda representa 80,6% do total de matrículas em relação à rede municipal. Todavia é também possível verificar na Tabela 10, em relação à política de educação em Santa Catarina, no período de 2005 a 2010, que o número de escolas no Estado diminuiu em 5% e o número de alunos matriculados em 9%. Entretanto, a rede federal de ensino fundamental no Estado aumentou em 50%, entre 2005 e 2010 e houve um incremento no número de matrículas de 27%. Já a rede estadual diminuiu o número de escolas em 2% no período entre 2005 e 2010 e em 20% o número de matrículas, ao passo que a rede municipal reduziu em 8% o número de estabelecimentos e ampliou em 3% o número de alunos entre 2005 e 2010.

Tabela 10 – Escolas e Matrículas do ensino fundamental de Santa Catarina 2005 – 2010 – Rede Federal, Estadual, Municipal e Particular

Ano	Total		Rede Federal		Rede estadual		Rede municipal		Rede privada	
	Escolas	Matrículas	Escolas	Matrículas	Escolas	Matrículas	Escolas	Matrículas	Escolas	Matrículas
2005	6 660	1 696 248	10	8 095	1 281	832 950	4 361	636 954	1 008	218 240
2007	6 699	1 574 212	13	7 250	1 417	738 642	4 218	640 965	1 051	187 355
2009	6 352	1 546 738	14	9 484	1 334	681 205	4 119	656 992	885	199 057
2010	6 240	1 541 364	15	10 249	1 308	666 478	4 012	657 475	905	207 162

Fonte: Elaborado a partir dos dados publicados pela OCDE (2010) e atualizado a partir de dados fornecidos pela Diretoria de Organização, Controle e Avaliação da SED (2011).

A avaliação da OCDE, sobre a política de educação do Estado de Santa Catarina, abrangeu, principalmente, as funções do nível estadual, cobriu algumas áreas federais e municipais, na medida em que os entes federados se relacionavam no sistema educacional.

A análise promovida pela OCDE (2010) foi reunida em um documento intitulado “Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil”, o qual englobou o financiamento da educação pública, a governança e a gestão da qualidade, o acesso e a equidade, o currículo e livros didáticos, a avaliação dos alunos, a educação profissional e tecnológica, a carreira docente e formação de professores, a educação superior, e a Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI).

A partir dos temas examinados pela OCDE, destacam-se as informações consideradas relevantes para esta tese, procurando traçar um esboço da avaliação apresentada pela OCDE focalizada, principalmente, no ensino fundamental.

Desta análise da OCDE (2010), destaca-se inicialmente o total de alunos matriculados no ensino fundamental no Brasil, onde 86,1% são provenientes de escolas públicas e desses, aproximadamente 45%, são da rede municipal.

Panoramicamente, o sistema educacional brasileiro, para a OCDE (2010), apresentou uma expansão maciça nas matrículas, ainda que esta não tenha acompanhado os ganhos qualitativos.

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2006, as frequências no ensino fundamental foram de 98%, dentre os jovens nascidos em 1990.

Entretanto, a taxa de repetência apresentada é alta, indicando, segundo a OCDE (2010), que a qualidade não acompanhou a expansão. Em meados da década de 90, a entidade publicou um estudo caracterizando a educação no Brasil como a *bad hand, player badly* (uma mão ruim mal jogada).

Isto significa que, até este período, como se não bastassem às condições socioeconômicas e políticas brasileiras do pós-guerra, os formuladores das políticas de educação no Brasil também não fizeram escolhas políticas que propiciassem soluções para a situação da educação no Brasil. Algumas dessas escolhas são destacadas: subinvestimento crônico em educação; alocação de verbas públicas favorecendo a educação superior em detrimento do ensino fundamental e médio; baixa qualidade do ensino fundamental, agravada por uma grande variedade de gastos por aluno nos diferentes municípios – e mesmo nos diferentes sistemas estaduais e municipais dentro de um mesmo município; e uso ineficiente de recursos, nas proporções funcionários/alunos e pessoal docente/não docente (BIRDSALL et al., 1996 apud OCDE, 2010).

A partir da década de 90, a OCDE (2010) admite que houvesse mudanças, ainda que alguns desses problemas persistam. Em 1930 apenas 20% das crianças entre 7 e 14 anos frequentavam a escola; em 1985 o percentual era de 81% e em 2008/2009 atingiu 97%.

Especificamente em Santa Catarina, o total de alunos do ensino fundamental vem diminuindo em decorrência das mudanças na taxa de natalidade na última década.

Em relação ao financiamento da educação no Estado de Santa Catarina, o relatório da OCDE (2010) exhibe que há uma parcela bastante alta destinada à educação. A receita orçamentária do orçamento fiscal e da previdência social esteve estimada, à época, em R\$ 12.196 milhões e à educação foram destinados 19,3%, apresentando discrepância entre investimento e resultados, no sentido da qualidade da educação.

A OCDE destaca que Santa Catarina se encontra muito aquém de uma gestão centrada na escola; a qualidade média dos professores é baixa; eficiência nos investimentos e suplementação deles são indispensáveis, apesar de Santa Catarina apresentar notáveis melhorias no financiamento, está muito aquém dos países vizinhos e desenvolvidos em matéria de gasto por aluno, é necessário uma reestruturação; e formuladores de políticas e educadores devem realizar debates abrangentes por uma profunda mudança de gestão.

Complementarmente para a OCDE (2010), os principais problemas administrativos que afetam o sistema educacional do Estado decorrem da fragmentação da atual organização institucional, por não compartilharem um arcabouço político coerente, nem padrões comuns ou informações gerenciais. Os fatores que reforçam essa fragmentação são: sobreposição da divisão do trabalho entre as instâncias da administração pública (Governo Federal, Estadual e Municipal); descompasso entre as incumbências da Secretaria de Educação e as suas verdadeiras incumbências; pouca interação entre as instâncias governamentais; e a falta de uma base de evidências confiável e compartilhada sobre a qualidade do ensino.

Para harmonizar a gestão da educação em Santa Catarina, a OCDE (2010) recomenda a criação de mecanismos regulatórios centrados no Estado para a coordenação e supervisão operacional, e reforço na coordenação das políticas educacionais no nível local.

Quanto às questões relacionadas com a avaliação, a OCDE (2010) relata que, embora Santa Catarina tenha obtido resultados relativamente bons em avaliações nacionais e internacionais em termos de padrão curricular nacional e situação comparativa no plano internacional, os resultados ainda revelam que a maioria dos alunos não está aprendendo aquilo que necessitam para atuar com eficiência na sociedade do século XXI. Somado a isso, os resultados têm permanecido estáveis ao longo do tempo, mesmo tendo havido crescentes investimentos e melhoria em infraestrutura. Apresentam-se a seguir, dados do Pisa para a região do sul do Brasil.

**Tabela 11 – Jovens de 15 anos que participaram do PISA 2006, em percentagem**

Nível	Ensino Fundamental			
	0-4ª Série	5-4ª série/ano	7ª série	8ª série
Brasil	4,2	11,2	8,2	15,9
Paraná	2,3	8,3	6,6	15,8
Santa Catarina	0,9	5,0	2,7	11,3
Rio Grande do Sul	1,1	7,3	9,5	15,5

Fonte: INEP/PISA, 2006 apud OCDE (2010).

Os dados demonstram que o Estado de Santa Catarina, se comparado aos outros dois Estados do sul, apresenta resultados relativamente baixos nas avaliações internacionais. Havendo, segundo a OCDE (2010), muito que fazer para tornar as ações do governo mais eficientes.

Assim, entre as recomendações da OCDE (2010) para a política de educação no Estado de Santa Catarina constam que esta deve: dar continuidade a práticas implementadas que obtiveram êxito; devem ser amparadas por um arcabouço institucional; experiências inovadoras devem ser amplamente divulgadas por todo o Estado para gestores, educadores e sociedade civil; e reestruturar o sistema de prestação de contas com base na escola.

Em relação aos municípios do Estado de Santa Catarina, mais precisamente os municípios que conformam o universo desta pesquisa, sedes das mesorregiões do Estado, alguns indicadores relevantes sobre seus respectivos contextos socioeconômicos e dados sobre as respectivas escolas estudadas em cada um destes municípios, serão em seguida apresentados para subsidiar a análise dos resultados desta pesquisa.

## 5.2 MUNICÍPIO DE JOINVILLE

O Município de Joinville faz parte da mesorregião do Norte Catarinense e é a maior cidade do Estado. Esta mesorregião abrange 26 municípios divididos em 03 (três) microrregiões: Canoinhas; Joinville; e São Bento do Sul. Esta mesorregião faz divisa com a mesorregião do Vale do Itajaí, Serrana e Oeste Catarinense (IBGE, 2012f).

A população de Joinville é de 515.288 mil habitantes e sua densidade demográfica é de 449,3 (hab/Km<sup>2</sup>). A população está concentrada basicamente na área urbana com 96,62% (IBGE, 2012g).

Joinville se destaca como a mais importante cidade industrial do Estado, ocupando o 2º lugar no Brasil como polo metalúrgico e concentra um grande conglomerado do setor metal mecânico, químico, plástico, têxtil e também de desenvolvimento de tecnologia, apresentando-se no cenário como polo tecnológico junto com Blumenau e Florianópolis. A cidade também é conhecida por sediar o Festival de Dança de Joinville e de ter a Escola do Teatro de Bolshoi no Brasil, a única fora da Rússia.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Joinville, em 1991, era de 0,779, passando para 0,857 em 2000, ocupando a 4ª posição no Estado e a 15ª no Brasil. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,936 (PNUD, 2012). O índice de pobreza atinge 28% da

população (IBGE, 2012a). O Município possui 88 (oitenta e oito) escolas municipais de ensino fundamental e atende 46.268 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011). As escolas investigadas no município de Joinville foram: Escola Municipal Professor Bernardo Tank; Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem; e a Escola Municipal Prefeito Nilson Wilson Bender.

### **5.2.1 Escola Municipal Professor Bernardo Tank**

A Escola Municipal Professor Bernardo Tank foi criada em 1º de dezembro de 1970, completou 40 anos de funcionamento em 2010 e está situada no Bairro Vila Nova, zona oeste do município. Esta escola atende crianças do ensino fundamental, séries iniciais do 1º ao 5º ano e estão regularmente matriculados nesta modalidade de ensino, 205 alunos. Integram o corpo docente 11 professores e responderam a pesquisa 09 docentes.

A comunidade assistida pela escola é oriunda de vários segmentos socioeconômicos, há alunos da área rural, filhos de agricultores, assim como da área urbana, filhos de trabalhadores do setor industriário, comercial e autônomo. Há famílias de classe média baixa, onde pai e mãe trabalham, como também famílias muito carentes, com condição socioeconômica bastante precária.

### **5.2.2 Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem**

Situa-se no bairro Parque Guarani, sul da cidade de Joinville. Foi fundada em 18 de fevereiro de 1998, atende 846 alunos no ensino fundamental e tem 28 docentes atuando nesta modalidade de ensino. Responderam à pesquisa 18 docentes. Sua institucionalização nasceu de uma proposta do bairro, visando acompanhar o crescimento deste e proporcionar saídas às dificuldades desta localidade em relação à educação.

A condição socioeconômica da comunidade atendida pela escola é bastante variada, a renda das famílias dos alunos assistidos pela escola está entre 1 a 3 salários mínimos e de 3 a 5 salários. Uma grande dificuldade enfrentada pela escola é a migração, com instabilidade de moradia, existe transferência de alunos o ano inteiro. Isto afeta o processo de ensino e aprendizagem das crianças que chegam e/ou saem da turma, quando da necessidade do professor realizar acompanhamento mais individualizado ao aluno novato com deficiência de conteúdo e/ou de aprendizagem.

### **5.2.3 Escola Municipal Prefeito Nilson Wilson Bender**

Está localizada em zona periférica da cidade de Joinville. Pertence a uma comunidade bastante carente, ainda em formação, constituída por pais de baixa renda, com pouco grau de instrução. Seguem diversas denominações religiosas, sobressaindo o catolicismo.

Matriculados no ensino fundamental e atendidos pela escola são 1238 alunos. O número de docentes que atuam nesta modalidade de ensino é de 36, e destes, participaram da pesquisa 30 docentes respondendo ao questionário.

## **5.3 MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS**

O Município de Florianópolis faz parte da Mesorregião da Grande Florianópolis e é onde se localiza a capital do Estado de Santa Catarina. Esta mesorregião abrange 21 (vinte e um) municípios que estão divididos em três microrregiões: Florianópolis; Tabuleiro; e Tijucas. Esta mesorregião faz fronteira com as mesorregiões do Vale do Itajaí, Serrana e Sul Catarinense (IBGE, 2012f).

A população de Florianópolis é de 421.240 mil habitantes e sua densidade demográfica é de 627,24 (hab/Km<sup>2</sup>). A população está concentrada, basicamente, na área urbana (96,2%).

Do total da população residente por grupos de idade de 6 a 14 anos, 11,4% integram este grupo – idade que atende a modalidade de ensino fundamental (IBGE, 2012g).

O rendimento mensal domiciliar *per capita* nominal – valor médio – total é de R\$ 1.573,00 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Florianópolis teve um crescimento de 0,824 em 1991, para 0,875 em 2000, representando a educação como a segunda dimensão que mais contribuiu para esse crescimento, a primeira foi a Renda. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade no município caiu para 2,1 (IBGE, 2012f), contra 3,6 (IBGE, 2012e). O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,96 (PNUD, 2012). A incidência de pobreza<sup>24</sup>, em Florianópolis, atinge 25,8% da população (IBGE, 2012a).

A economia está centrada especialmente no setor terciário, base tecnológica e turismo como a grande potencialidade do município, proporcionada, por um lado pelos recursos naturais e, por outro, pela forte concentração de atividades de pesquisa e de ensino superior. Como exemplo de projetos desta natureza que movimentam a economia do município estão os projetos de maricultura, o arranjo produto eletroeletrônico e o projeto Sapiens Park.

Atualmente, o município conta com cerca de 600 empresas de *software*, *hardware* e serviços de tecnologia, as quais geram aproximadamente cinco mil empregos (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2012).

O turismo de negócios também tem crescido em Florianópolis, ocupando a quarta posição como destino internacional de eventos no Brasil, além do turismo de temporada de verão. Outro setor que movimenta a economia do município e da região é a produção de moluscos, especialmente ostras e mexilhões. Segundo dados da Epagri (2012), Florianópolis produziu 76,6% de toda a produção de ostras do Estado de Santa Catarina.

O município possui 36 (trinta e seis) escolas municipais de ensino fundamental e atende 15.608 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011).

As escolas investigadas no município de Florianópolis foram: Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso; Escola Básica Municipal Professor Anísio Teixeira; e a Escola Básica Municipal Osmar Cunha.

---

<sup>24</sup> O Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios Brasileiros segue critérios definidos por especialistas que analisam a capacidade de consumo das pessoas, sendo considerada pobre, pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e a bens de consumo mínimos necessários à sua sobrevivência (IBGE, 2012a).



### **5.3.1 Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso**

A escola Desdobrada Jacinto Machado atende a 170 alunos regularmente matriculados no ensino fundamental – séries iniciais e possui 12 docentes atuando nesta modalidade de ensino.

A comunidade assistida pela escola tem perfil socioeconômico baixo, com famílias das mais variadas, isto é, algumas estruturadas enquanto outras completamente desestruturadas. Desta realidade emergem problemas como de violência, problemas de abandono escolar, proveniente de gravidez precoce e/ou falta de consciência dos próprios pais, sobre a importância do estudo para o desenvolvimento do futuro de seu filho.

### **5.3.2 Escola Básica Municipal Professor Anísio Teixeira**

A Escola Básica Municipal Professor Anísio Teixeira recebe o nome de um grande educador brasileiro, que influenciou fortemente as diferentes modalidades de educação no Brasil, Anísio Spínola Teixeira<sup>25</sup>. A EBM Professor Anísio Teixeira iniciou suas atividades no Ensino Fundamental em 1978, mas sua fundação remonta a 31 de outubro de 1957. Desde então, passou por ampliações e reformas visando adequar sua infraestrutura às necessidades da Unidade Escolar.

A escola, por estar situada em uma região periférica, de um bairro com população de baixa renda, convive com problemas gerados pela condição socioeconômico das famílias, tais como: tráfico de drogas; famílias desestruturadas; desemprego ou subemprego, assim como a falta de estrutura urbana. Estes problemas externos à escola acabam influenciando na gestão interna, exigindo o desenvolvimento de ações para suprir deficiências e/ou problemas

---

<sup>25</sup> Nascido em Caetitê, na Bahia, em 12 de julho de 1900, formou-se em Direito e dedicou sua vida à melhoria do ensino público e gratuito, do primário à pós-graduação. Impulsionou o movimento de renovação educacional no Brasil e foi signatário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Suas ideias progressistas divergiam do pensamento conservador das escolas particulares e católicas. Seus livros e artigos publicados revelam a constante preocupação livre de privilégios e cada vez mais valorizada. O nome da escola é uma homenagem a este homem.

provenientes da condição socioeconômica dessas famílias. Ou seja, problemas que não são da escola acabam por estar na escola influenciando no sistema de gestão escolar.

### **5.3.3 Escola Básica Municipal Osmar Cunha**

A Escola Básica Municipal Osmar Cunha foi inaugurada e autorizada a funcionar em 1957 na modalidade de educação primária, atual educação infantil. Recebeu este nome em homenagem ao Prefeito Osmar Cunha. Em 1970, com a ampliação da escola, foi autorizado o funcionamento da Educação Básica com a implantação gradativa de novas séries, a partir da 5ª série. Entre 1995 e 1997, a escola passou por uma grande reforma em substituição às antigas salas, visando adequar sua infraestrutura, para atender a demanda ampliada de alunos da comunidade e adequar os espaços para a promoção do ensino e aprendizagem. O número de alunos atendidos pela escola na modalidade de ensino fundamental é de 1014 alunos e o número de docente, segundo dados da Secretaria de Educação do município, é de 42 e participaram da pesquisa, respondendo ao questionário, 20 docentes desta modalidade de ensino.

## **5.4 MUNICÍPIO DE BLUMENAU**

O Município de Blumenau faz parte da mesorregião do Vale do Itajaí, muito conhecida pelo turismo. Esta mesorregião abrange 53 municípios que estão divididos em 04 (quatro) microrregiões: Blumenau; Itajaí; Ituporanga; e Rio do Sul. Esta mesorregião faz divisa com as mesorregiões Norte Catarinense, Serrana e Grande Florianópolis (IBGE, 2012f).

A população de Blumenau é de 309.011 mil habitantes, o equivalente a 4,9% da população do Estado e sua densidade demográfica é 594,44 (hab/Km<sup>2</sup>). É a 3ª cidade no *ranking* populacional no Estado. A população está concentrada basicamente na área urbana com 95,39% (IBGE, 2012g).

Blumenau é uma cidade conhecida em todo o Brasil e em outros países pela *Oktoberfest*, conhecida festa da cerveja. A cidade também se destaca como polo de empresas de base tecnológica e pela indústria têxtil.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Blumenau em 1991 era de 0,813, passando em 2000 para 0,855, apresentando-se como a 5ª posição no Estado e 20ª no Brasil. O IDHM – Educação, em 2000 era de 0,945 (PNUD, 2000). O índice de pobreza atinge 21,8% da população (IBGE, 2012a).

O município possui 50 (cinquenta) escolas municipais de ensino fundamental e atende 21.307 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011).

As escolas investigadas no município de Blumenau foram: Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber; Escola Básica Municipal Professora Zulma Souza da Silva; e a Escola Básica Municipal Machado de Assis.

#### **5.4.1 Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber**

A Escola Básica Municipal Pastor Faulhaber possui 209 alunos regularmente matriculados no ensino fundamental – séries iniciais. Tem 13 docentes atuando nesta modalidade de ensino e participaram da pesquisa, respondendo ao questionário, 08 docentes.

O bairro onde se localiza a escola está situado junto à margem direita do Rio Itajaí-Açu, na porção sudeste do município, tem proximidade à área central de Blumenau. O bairro apresenta características predominantemente residenciais, com tendências ao incremento das atividades econômicas. Este fato está acontecendo no bairro por possuir pontos alagadiços, levando a provocar, inclusive, redução da população residente e o número de domicílios, iniciando uma nova conduta de crescimento das atividades econômicas no bairro (BLUMENAU, 2012).

A condição socioeconômica da comunidade assistida pela escola é de baixa renda e, segundo os docentes participantes da pesquisa, há um baixo índice de escolaridade dos pais, e a participação e o comprometimento dos pais com a aprendizagem dos filhos e com as atividades da escola são bastante baixos.

#### **5.4.2 Escola Básica Municipal Professora Zulma Souza da Silva**

A Escola Básica Municipal Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva iniciou suas atividades em 1979 como Escola Reunida, atendendo, inicialmente, somente alunos de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série do antigo ensino primário. Em 1983 passou a atender, também, alunos de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série e se constituiu como Escola Básica.

O nome da Escola é uma homenagem à Professora Zulma Souza da Silva que teve toda sua trajetória dedicada ao ensino público.

A escola atende 620 alunos no ensino fundamental, possui 36 docentes atuando nesta modalidade de ensino e responderam à pesquisa, 16 professores.

Localizada em zona periférica, atende uma comunidade com grande diversidade socioeconômica e cultural. Dessa diversidade, a escola convive com duas realidades. De um lado, famílias desestruturadas, com pouca participação no desenvolvimento escolar de seus filhos, segundo os docentes. Normalmente estes alunos apresentam dificuldade de aprendizagem. Desta realidade, a escola convive com a indisciplina e a violência, em que as vítimas mais constantes são habitualmente os alunos e, por outro lado, famílias bastante interessadas e participativas com as ações desenvolvidas pela escola e com o aprendizado de seus filhos, segundo a Diretora escolar. Essa diversidade é ampliada pela educação inclusiva de crianças portadoras de necessidades especiais no ensino regular, sem, entretanto, haver profissionais “aptos” para trabalhar com os mesmos, segundo os próprios docentes participantes da pesquisa.

#### **5.4.3 Escola Básica Municipal Machado de Assis**

A Escola Básica Municipal Machado de Assis foi fundada em 1906 por decisão da Comunidade Alemã do Bairro Itoupava Seca, à época denominada Escola Alemã de Altona. Em 1939 foi transformada em Grupo Escolar Municipal Machado de Assis e em 1973 passou a denominar-se Escola Básica Municipal Machado de Assis.

A escola atende 1600 alunos no ensino fundamental, possui 50 docentes e destes 25 participaram da pesquisa respondendo ao questionário. É a maior escola municipal de ensino fundamental. Localizada em região central do município, é corredor de acesso às principais vias da cidade.

Pelo fato de o bairro estar próximo ao centro da cidade e ser corredor de ligação entre diversos bairros, manifesta intensa urbanização e grande circulação de veículos automotores e pessoas. Neste bairro está localizado o Campus da Universidade Regional de Blumenau. O bairro Itoupava Seca apresenta características predominantemente residenciais, embora esteja em mudanças acentuadas, devido às atividades econômicas (BLUMENAU, 2012).

Por estar localizado em área privilegiada e respeitar as diretrizes estabelecidas pela Secretaria Municipal de Educação, onde tem prioridade o aluno que reside próximo à escola, admitindo-se matrícula de aluno residente em bairro próximo somente quando houver vaga na série/ano. A condição socioeconômica da comunidade assistida é prioritariamente de classe média.

## 5.5 MUNICÍPIO DE CRICIÚMA

O Município de Criciúma integra a mesorregião Sul Catarinense, esta região é conhecida com a região mais italiana do Estado. Esta abrange 44 municípios que estão agrupados em três microrregiões: Araranguá; Criciúma; e Tubarão. Faz fronteira com a mesorregião da Grande Florianópolis, Serrana e com a região Metropolitana de Porto Alegre (RS) (IBGE, 2012f).

A população de Criciúma é de 192.308 mil habitantes e sua densidade demográfica é de 816,15 (hab/Km<sup>2</sup>). A população está concentrada basicamente na área urbana com 98,61% (IBGE, 2012g).

Criciúma é a principal cidade da região metropolitana carbonífera. Os segmentos de cerâmica, extrativismo mineral, vestuário, metalmecânica e plástico são os principais.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Criciúma em 1991 era de 0,765, passando para 0,822 em 2000, ocupando a 49ª posição no Estado e a 15ª no Brasil. O

IDHM – Educação, em 2000 era de 0,921 (PNUD, 2012a). O índice de pobreza atinge 25,4% da população (IBGE, 2012a).

O município possui 57 (cinquenta e sete) escolas municipais de ensino fundamental e atende 15.608 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011).

As escolas investigadas no município de Criciúma foram: Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista; Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher; e a Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Padre Paulo Petruzzellis.

### **5.5.1 Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista**

A escola Amaro João Batista está situada no Bairro Nova Esperança. Fundada em 30 de maio de 1985, iniciou suas atividades com apenas uma sala de aula. À época designada como Tio Patinhas. Em 1988, a escola, por Lei Municipal, passou a denominar-se Escola Reunida Amaro João Batista, vindo em 2003 a receber nova denominação, Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Amaro João Batista.

A escola atende 226 alunos no ensino fundamental – séries iniciais de 1ª a 4ª série/ 5º ano e possui 20 docentes. Participaram da pesquisa respondendo ao questionário apenas 05 docentes. Esta escola apresentou o menor índice de participação, os docentes não se mostraram interessados em participar da pesquisa. O mesmo aconteceu com a direção escolar que se mostrou pouco aberta a responder as perguntas e participar da pesquisa.

O perfil socioeconômico da comunidade assistida é em grande parte de baixa renda, sobrevivendo de renda mínima, em que alguns recebem bolsa família e inclusive subsídio para aquisição de materiais escolares.

### **5.5.2 Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher**

Fundada em 1992, a escola Erico Nonnenmacher iniciou suas atividades no ensino fundamental de 1ª a 4ª série em 1993 e somente em 2002, após autorização do Conselho Municipal de Educação, passou a oferecer, também, o ensino fundamental de 5ª a 8ª série. Atualmente, a escola oferece o ensino fundamental de 09 (nove) anos, atende 345 alunos e 28 docentes. Responderam ao questionário 20 docentes. O nome Erico Nonnenmacher é em reconhecimento a um funcionário público da Prefeitura Municipal de Criciúma que trabalhou durante anos no almoxarifado da municipalidade e foi morador do bairro Pinheirinho, onde se localiza a escola.

A escola está localizada em zona periférica da cidade de Criciúma, entretanto, de fácil acesso à comunidade que usufrui dos serviços de educação prestado por ela. A comunidade escolar assistida pela escola pertence à classe socioeconômica com renda familiar médio-baixa com nível sociocultural (instrucional) baixo.

O bairro Pinheirinho não é uma área de risco, entretanto, nos últimos anos está havendo uma ampliação no número de moradores nos bairros vizinhos que se localizam muito próximo da Escola. Esses bairros são considerados bastante problemáticos em termos de violência, tráfico de drogas, entre outras, havendo uma procura por esses moradores pela escola para matricular seus filhos, assim como uma circulação bem maior que no passado de pessoas residentes nesses bairros circunjacentes à escola, o que tem elevado o nível de violência em seu entorno, com repercussão na Escola (Entrevista Orientador pedagógico, indicado pelo diretor escolar, escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

### **5.5.3 Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Padre Paulo Petruzzellis**

A Escola Padre Paulo Petruzzellis foi implantada por meio da Lei Municipal nº 2998 em 13 de outubro de 1994, exclusivamente para atender as crianças que já frequentavam o Bairro da Juventude dos Padres Rogacionistas. O objetivo da escola é acolher crianças

oriundas de bairros periféricos que se encontram em situação de vulnerabilidade, oportunizando a elas, educação e afastando-as do convívio do tráfico de drogas, dos abusos físicos e mentais e da exclusão da sociedade.

Na modalidade de Ensino Fundamental, a escola busca atender crianças entre 6 (seis) e 14 (quatorze) anos, de ambos os sexos, originárias de famílias com *renda per capita* de, no máximo, ½ salário mínimo.

Inicialmente, a escola atendia somente alunos de 1º ao 5º ano, oferecendo além do ensino regular, no contra turno, atividades extracurriculares e de assistência, visando atender as necessidades da comunidade, por meio do atendimento as crianças em período integral.

Todavia, em 2007, houve uma expansão no atendimento às crianças, incluindo o ensino até o 9º ano, como uma tentativa de inclusão dessas crianças atendidas pela Escola Padre Paulo Petruzzellis nos cursos profissionalizantes, que também funcionam dentro da Instituição chamada Bairro da Juventude. A Escola Padre Paulo Petruzzellis atende, atualmente, 800 crianças no Ensino Fundamental.

O Bairro da Juventude dos Padres Rogacionistas é uma instituição filantrópica que abriga a Escola Padre Paulo Petruzzellis e surgiu a partir de uma ação idealizada pelo Rotary Club da Sociedade Criciumense de Assistência aos Necessitados – SCAN, em setembro de 1949, e tinha como objetivo, auxiliar as crianças carentes do município. Esta obra iniciada pela SCAN foi entregue aos Padres Rogacionistas do Brasil, em 1953 em caráter experimental, confiando a eles, a educação de crianças e jovens em situações de vulnerabilidade.

Após o período experimental, a SCAN transferiu todo o seu patrimônio à Congregação Rogacionista, que passou a assumir totalmente o funcionamento da Instituição, mas a falta de recursos acabou por paralisar as atividades em 1964, restringindo sua atuação à educação intelectual, cívica e religiosa.

Entre 1973 e 1974 foram realizados estudos para que a obra fosse reaberta. Do entendimento entre representantes vindos dos diferentes segmentos da comunidade como o Poder Público, entidades privadas, Clubes de Serviço e líderes comunitários optou-se por uma reformulação do estatuto da Instituição e a constituição de uma nova diretoria.



Da Assembleia Extraordinária realizada em 02 de junho de 1975, o Bairro da Juventude foi colocado à disposição da comunidade criciumense passando a constituir-se por meio de uma nova estrutura organizacional, integrada por uma Assembleia Geral composta de vinte e um membros, representados pelo Prefeito Municipal ou representante legalmente instituído por ele, pela SCAN, pela Província Rogacionista do Brasil, 3ª Gerência Regional (GEREI), Juizado da Infância e da Juventude, Associação Comercial e Industrial de Criciúma (ACIC), Ministério Público, Câmara Municipal de Criciúma, Rotary Club, Lions Club, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), Sindicato Nacional da Indústria de Extração de Carvão-Seção SC (SIECESC), União das Associações de Amigos de Bairros de Criciúma (UAABC), Associação Brasileira de Odontologia (ABO), Associação Médica de Criciúma, Ordem dos Advogados do Brasil – Seção SC (OAB), Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Cruz Vermelha Brasileira – Filial Criciúma, Loja Maçônica, Sociedade de Assistência ao Trabalhador do Carvão (SATC) e Associação Feminina de Assistência Social de Criciúma (AFASC) (CRICIÚMA, 2012b, p. 9).

A estrutura organizacional é composta também por um Conselho Diretor integrado por até 10 (dez) membros, com mandato de três anos, pelo Conselho Fiscal instituído por 05 (cinco) membros da comunidade e pela Secretaria Executiva, constituída por 03 (três) membros nomeados pelo Conselho Diretor. A Secretaria Executiva está estruturada por uma Secretaria Executiva, uma Secretaria Administrativo-Financeira e uma Secretaria Técnico/Projetos. Atualmente, a Instituição Bairro da Juventude atende 1450 alunos distribuídos nas diferentes modalidades de ensino, programas e oficinas desenvolvidos pela Instituição (CRICIÚMA, 2012b, p. 15).

A prática social e educacional idealizada pelos fundadores é mantida na atualidade e visa acolher e educar crianças por meio de atendimentos diversificados que minimizem as carências já trazidas por esse aluno, em forma de cicatrizes físicas ou psicológicas (CRICIÚMA, 2012b, p. 12).

## 5.6 MUNICÍPIO DE CHAPECÓ

O Município de Chapecó faz parte da mesorregião do Oeste Catarinense e abrange 117 municípios, a maior mesorregião do Estado. Integrado por cinco microrregiões: Chapecó, Concórdia, Joaçaba, São Miguel do Oeste e Xanxerê; faz divisa com a mesorregião do Norte Catarinense e Serrana. É a única mesorregião que faz fronteira com outro país, Argentina (IBGE, 2012f).

A população de Chapecó é de 183.530 mil habitantes e sua densidade demográfica é de 293,98 (hab/Km<sup>2</sup>). A população está concentrada basicamente na área urbana com 91,6% (IBGE, 2012g).

A economia de Chapecó gira em torno da agroindústria. O parque industrial de Chapecó abriga uma das maiores processadoras de suínos e aves da América Latina (Sadia, em primeiro lugar e Coopercentral/ Aurora, em segundo lugar).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Chapecó em 1991 era de 0,761, passando para 0,848 em 2000, ocupando a 14<sup>a</sup> posição no Estado e a 39<sup>a</sup> no Brasil. O IDHM – Educação, em 2000, era de 0,943. O índice de pobreza atinge 33,8% da população (IBGE, 2012a).

O Município possui 41 (quarenta e uma) escolas municipais de ensino fundamental e atende 9.933 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011).

As escolas investigadas no município de Chapecó foram: Escola Básica Municipal Dilso Cecchin; Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos; e a Escola Básica Municipal Jardim do Lago.

### 5.6.1 Escola Básica Municipal Dilso Cecchin

A Escola Dilso Cecchin foi criada em 24 de março de 1995 e está localizada no bairro Santo Antônio. A escola foi criada para atender a demanda ocasionada pela instalação de dois conjuntos habitacionais no bairro, no ano de 1990.

Em princípio, a Escola Municipal se denominava Novo Horizonte e foi instalada junto a um pavilhão construído pelos moradores do Conjunto Habitacional Novo Horizonte, pois a Escola Básica Municipal Severiano Rolin de Moura, também situada no mesmo bairro, não comportava o atendimento da demanda existente.

No ano de 1995 foi inaugurado o prédio para funcionar a referida escola com a troca de nome, objetivando homenagear o então prefeito Dilso Cecchin, falecido em 1995, no exercício do seu mandato, 1993 a 1996.

De acordo com o histórico disponibilizado pela escola, a comunidade assistida é de baixa renda e, segundo os docentes, há baixo envolvimento e baixa participação das famílias com as atividades desenvolvidas pela escola, no interesse com o desenvolvimento dos seus filhos, repassando à escola, a integral responsabilidade pelo processo de educação.

### **5.6.2 Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos**

A Escola Fedelino Machado dos Santos foi fundada em 23 de março de 1990 pela Lei nº 3089/90. A escola foi instalada no Loteamento Thiago para atendimento à demanda desta comunidade que se formou e se organizou em face das agroindústrias (Aurora e Sadia) instaladas próximas ao Loteamento. Sua localização é o bairro EFAPI onde grande parte das famílias trabalha nessas indústrias.

O perfil socioeconômico da comunidade é bem diversificado. Grande parte das famílias é oriunda do meio rural do Estado do Rio Grande do Sul, que migraram em busca de melhores condições de vida. Esta condição migratória é bastante frequente e acaba interferindo na aprendizagem dos alunos e na condução do ensino-aprendizagem pelo professor em sala de aula, quando do recebimento de um novo aluno no meio do ano letivo (PPP, entrevista diretor e questionários docentes, maio de 2012).

A renda familiar gira em torno de dois salários mínimos, existindo grande dependência das famílias de programas socioeconômicos do governo, que ajudam também na aquisição de materiais escolares.

O nível de escolaridade das famílias é bastante diversificado, mas a grande concentração situa-se com baixa escolaridade. O núcleo familiar nem sempre é constituído pelo pai e pela mãe. Muitos deles são constituídos pelos avós, tios, padrastos e madrastas e/ou só pela mãe ou só pelo pai.

### **5.6.3 Escola Básica Municipal Jardim do Lago**

A escola Jardim do Lago é a maior escola do Município de Chapecó pesquisada, atende 1.139 alunos no ensino fundamental e possui 72 docentes nesta modalidade de ensino. Participaram da pesquisa respondendo ao questionário 28 docentes. A escola surgiu de uma demanda da comunidade do Loteamento Jardim do Lago no Bairro EPAFI.

Criada em 1994, iniciou suas atividades em uma casa alugada. Em 1995, como resultado de um abaixo assinado da comunidade com 1037 assinaturas, o poder local municipal acenou com a construção do prédio escolar. Entretanto, a construção teve início somente em 1996, sendo esta paralisada em face de problemas no convênio entre o Estado e o município. Sua conclusão ocorreu somente em 1998, quando na oportunidade houve a substituição do nome para Escola Reunida Municipal Arlindo Barella, aprovada pela Lei Municipal n° 3.820, de 14 de abril de 1998.

Em face de esta substituição ter sido efetuada a revelia do conhecimento e consulta à comunidade, esta iniciou uma luta pela revogação da lei. O movimento reivindicatório envolveu Assembleias na Comunidade, participação em sessão na Câmara Legislativa de Vereadores, negociação com Vereadores e a intervenção por parte do Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Educação em prol do movimento comunitário.

O retorno ao nome original, como Escola Reunida Municipal Jardim do Lago, ocorreu em 03 de julho de 1998, pela Lei Municipal n° 3.844/98 (Histórico, A escola e sua contextualização, documento cedido pela escola Jardim do Lago, maio de 2012).

A escola assumiu as novas instalações em 30 de junho de 1998 e em 17 de julho e passou a ser denominada Escola Básica Municipal Jardim do Lago, conforme Decreto

Municipal n° 6.561/98 (Histórico, A escola e sua contextualização, documento cedido pela escola Jardim do Lago, maio de 2012).

O perfil socioeconômico da comunidade assistida pela escola está estimado numa renda familiar entre dois a quatro salários mínimos, existindo uma pequena parcela que recebe entre cinco a sete salários mínimos e outra pequena parcela que recebe somente um salário mínimo (Histórico, A escola e sua contextualização, documento cedido pela escola Jardim do Lago, maio de 2012).

A comunidade assistida pela escola é oriunda do interior do município de Chapecó, em sua maioria filhos de ex-agricultores e do interior do Estado do Rio Grande do Sul e do Paraná. Esta migração, segundo dados do PPP, ocorre em face da busca por melhores condições de vida e oportunidades de emprego (Histórico, A escola e sua contextualização, documento cedido pela escola Jardim do Lago, maio de 2012).

O Loteamento Jardim do Lago, onde está localizada a escola, está próximo das agroindústrias: Aurora; Bondio; e Sadia. Boa parte dos alunos assistidos pela escola têm seus pais trabalhando nessas indústrias.

A escolaridade da comunidade melhorou nos últimos anos, segundo dados do PPP da escola. A grande maioria dos pais possui o ensino fundamental completo e alguns até o ensino médio, havendo, entretanto, apenas um pequeno número com Ensino Superior. Essa mudança no perfil de instrução dos pais das famílias assistidas pela escola se deve a oferta de estudo de ensino fundamental pelas empresas que colocaram isso como uma necessidade de mercado (Histórico, A escola e sua contextualização, documento cedido pela escola Jardim do Lago, maio de 2012).

## 5.7 MUNICÍPIO DE LAGES

O Município de Lages faz parte da mesorregião Serrana e esta região é conhecida pelo clima frio, sendo uma das cidades mais frias do Brasil. Esta mesorregião abrange 30 municípios divididos em duas microrregiões: Campos de Lages e Curitibanos. Esta

mesorregião está localizada no centro do Estado e em face disto, faz divisa com as outras mesorregiões (IBGE, 2012f).

A população de Lages é de 156.727 mil habitantes e sua densidade demográfica é de 63,7 (hab/Km<sup>2</sup>). A concentração na área urbana é de somente 59,6%, (IBGE, 2012g).

Lages é sustentada economicamente pela pecuária, agricultura, indústria madeireira e turismo rural. A indústria está concentrada na cadeia produtiva da madeira como: portas; soleiras; e congêneres.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Lages, em 1991, era de 0,731, passando para 0,813 em 2000, ocupando a 73<sup>a</sup> posição no Estado. O IDHM – Educação, em 2000, era de 0,914 (PNUD, 2012). O índice de pobreza atinge 34% da população (IBGE, 2012a).

O Município possui 65 (sessenta e cinco) escolas municipais de ensino fundamental e atende 8.768 alunos (Dados Secretaria de Estado da Educação, 2011). As escolas investigadas no município de Lages foram: Escola Municipal de Educação Básica Juscelino Kubitscheck de Oliveira; Escola Municipal de Educação Básica Fausta Rath; e a Escola Municipal de Educação Básica Mutirão.

### **5.7.1 Escola Municipal de Educação Básica Juscelino Kubitscheck de Oliveira**

A Escola Municipal de Ensino Básico Juscelino Kubitscheck de Oliveira foi fundada em 18 de junho de 1978, a pedido da comunidade do bairro Santa Maria.

Em seu primeiro ano de funcionamento, ofertou vagas somente para as 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> séries do ensino fundamental, atuando no regime multiseriada. No ano seguinte (1980), passou a ofertar até a 3<sup>a</sup> série, já em regime de série individual, mantendo o ensino às 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> séries.

Em 1985 foi implantado o ensino Pré-escolar, ampliando as atividades da escola no atendimento da pré-escola até a 3<sup>a</sup> série. Em 1987, a escola passou a oferecer o ensino regular com todas as séries, mantendo, entretanto, a 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> série juntas.

Em abril de 2000, a escola passou por uma reforma e foi ampliada, passando em 2001, a oferecer vagas da creche à 4ª série. A creche realiza atendimento em período integral, com a fase pré-escolar no período matutino e vespertino e o ensino fundamental séries iniciais, no período matutino e vespertino.

Em 2003, de Grupo Escolar Municipal passou para Escola Municipal de Educação Básica atendendo alunos da educação infantil até o 5º ano do ensino fundamental – séries iniciais.

A escola possui 156 alunos regularmente matriculados no ensino fundamental e tem 13 (treze) docentes nesta modalidade de ensino. A comunidade assistida pela escola é oriunda de classes populares, com grande diversidade cultural e religiosa.

### **5.7.2 Escola Municipal de Educação Básica Fausta Rath**

Esta escola situa-se ao norte do município de Lages, no Bairro Vila Mariza. Fundada em 1969 como Escola Reunida, passou em 06 de maio de 1982, a Grupo Escolar e em 1985 à categoria de Escola Básica. A escola atende atualmente 351 alunos no ensino fundamental com idade de 07 a 16 anos e tem 24 docentes. Responderam ao questionário 20 docentes.

Segundo registro no PPP, o perfil socioeconômico da comunidade assistida pela escola é de classe baixa. Esta condição antecipa o término dos estudos das crianças para ingresso no mercado de trabalho, visando garantir o próprio sustento. Este contexto, de acordo com a avaliação do PPP, por um lado é um dos motivos das causas de repetência e, por outro lado, da falta de participação das famílias (LAGES, 2010).

### **5.7.3 Escola Municipal de Educação Básica Mutirão**

A Escola Municipal de Educação Básica Mutirão foi fundada em 18 de março de 1981 e foi criada para atender a comunidade que ora havia se instalado no Bairro Habitação. O bairro

foi criado para retirar as pessoas carentes do município de Lages que viviam às margens das regiões ribeirinhas na cidade. O nome da escola surge pelo fato desta ter sido construída em um sistema de mutirão, com a participação de pais que buscavam um lugar para o ensino regular de seus filhos, de líderes comunitários, professores, estudantes e administração municipal. Fruto de um trabalho integrado do poder local e da comunidade, visando o bem-comum, foi criada a escola, da mesma forma que nasceu o bairro, de uma necessidade de moradia da população ribeirinha. À época da instalação da escola no bairro, a comunidade assistida era de origem socioeconômica baixa, em sua maioria, as crianças eram oriundas de famílias desestruturadas, com renda próxima de um salário mínimo, que sobreviviam da venda de materiais recicláveis, muitas delas assistidas por programas sociais do governo federal e com chefes de famílias, em sua maior parte, desempregados.

De lá pra cá, o bairro se estruturou, cresceu e sua realidade foi, em certa medida, transformada. Hoje já existem, na escola, estudantes vindos de famílias de classe média e média-baixa, em que os pais já possuem ensino médio e, em alguns casos, até superior.

A escola Mutirão foi desmembrada do Centro Educacional Infantil Mutirão em 2008, quando a escola passou por uma reforma e ampliação em sua infraestrutura para comportar esta nova realidade.

As escolas pesquisadas nos seis municípios são em sua maioria escolas periféricas e o perfil socioeconômico da comunidade assistida por estas escolas é bastante diversificado, havendo, entretanto, grande concentração de famílias com condições socioeconômicas de baixa renda, com estrutura familiar, em sua maioria, de pais com baixa escolaridade. Esta condição socioeconômica, destacada nos documentos oficiais da escola e reafirmada pelos diretores escolares e docentes que participaram da pesquisa, impõe à escola resolução de problemas que não estão diretamente ligados as atividades de ensino, mas que as afetam, como se verá na discussão sobre os fatores que constroem e/ou facilitam a gestão autônoma e democrática das escolas municipais de Santa Catarina, apresentada no próximo capítulo.



## **6 FATORES CONDICIONANTES DA GESTÃO AUTÔNOMA E DEMOCRÁTICA NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

### **6.1 A CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA**

Há um relativo consenso na literatura (ARRETCHE, 1996; CURY, 2002; LIBÂNEO, 2003; CARNEIRO, 2010) em relação ao fato de que a gestão requer autonomia para se tomar decisões sobre a alocação e captação de recursos, seja físicos e humanos, mas, sobretudo, os recursos financeiros, vistos como essenciais para se conduzir uma determinada organização, setor ou área de trabalho que tenha como objetivo a produção de bens e/ou serviços. Esta discussão é recorrente na literatura sobre gestão, ainda que o peso destes diferentes tipos de recursos seja diferenciado, a depender da natureza da organização e dos seus objetivos. Contudo, alguns autores, a exemplo de Libâneo (2003), consideram que instituição autônoma é a que se mantém relativamente independente do poder central e administra livremente seus recursos financeiros. Assim, as escolas podem traçar o próprio caminho, envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade próxima, que se tornam corresponsáveis.

Estas assertivas apontam para a importância da capacidade de decidir, aqui entendida como autonomia, sobre a destinação dos recursos, utilizando critérios de prioridades, definidos com base em necessidades de cada realidade específica.

No caso da gestão das escolas municipais de ensino fundamental, esta situação não é diferente. Ou seja, os documentos produzidos pelas escolas, assim como os da própria política de educação, reforçam a importância dos recursos financeiros para a operacionalização das ações previstas pela política e, mais do que isto, para a necessidade da direção da escola poder decidir sobre sua alocação e intervir sobre sua aplicação.

### 6.1.1 Sobre os Recursos Financeiros

Os achados desta pesquisa constata, na maioria das escolas dos municípios do Estado de Santa Catarina, que os recursos financeiros oriundos do governo federal e municipal, para fazer frente à gestão da política de ensino fundamental, além de serem insuficientes para o enfrentamento das necessidades das escolas, têm destinação previamente definida por estas instâncias financiadoras.

Esta insuficiência de recursos financeiros para suprir as necessidades das escolas foi observada em quase todas as escolas pesquisadas, exceto em 03 escolas, que segundo relato dos seus respectivos diretores, os recursos financeiros recebidos são suficientes para suprirem suas necessidades.

Estas escolas estão localizadas no município de Florianópolis – Escola Osmar Cunha, no município de Chapecó – Escola Dilson Cecchin e a Escola Fausta Rath, no município de Lages. Verificou-se, no entanto, que estas três escolas contam com recursos de outras fontes, além daqueles repassados diretamente pelo município.

Contudo, apesar do depoimento otimista de um dos respectivos diretores, constatou-se por meio dos questionários dos docentes, bem como pela observação não participante, que em todas estas 03 escolas existem problemas de infraestruturas, o que coloca em suspeição a suficiência dos recursos apontadas por seus diretores.

Esta análise parece indicar, em princípio, três possíveis situações: ou os recursos financeiros existentes não são suficientes para suprirem as necessidades das referidas escolas, como afirmaram seus respectivos diretores, ou os diretores não têm autonomia pra aplicá-los na melhoria da infraestrutura, ou ainda e mais grave, os recursos não estão sendo bem gerenciados.

Em relação à origem dos recursos financeiros, isto é, as fontes de financiamento da política de ensino fundamental no âmbito municipal, observa-se que em todas as escolas pesquisadas, os recursos financeiros existentes são decorrentes de transferências diretas do governo federal para as escolas, previsto no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Tais recursos são considerados insuficientes para suprirem as necessidades das escolas, pela

grande maioria dos participantes da pesquisa, além de ser um dos fatores considerado como o que mais interfere na gestão, como se constata no depoimento de uma diretora:

O fator que mais interfere na gestão é o financeiro (o repasse da Secretaria de educação não supre, o PDDE é uma vez ao ano e não vem verba suficiente, muitas vezes tendo que gastar em tempo acelerado o que faz com que não dá para esperar o produto que realmente gostaríamos de ter adquirido) (Entrevista diretora, escola Juscelino Kubitscheck de Oliveira, abril de 2012).

Esta situação foi reiterada repetidas vezes pelos diferentes diretores das escolas pesquisadas. Importante observar que o PDDE é calculado pelo número de alunos regularmente matriculados, disto resulta em um volume menos expressivo para as escolas menores, pelo suposto de que, por serem menores, teriam menos despesas.

A experiência brasileira demonstra, segundo Souza (2004), que dentre outros fatores, o apoio do governo federal na liberação regular dos recursos, parece ser uma das variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidade na implementação desta política para os governos locais. Na visão de Arretche (1996), a superação dos obstáculos à descentralização da implementação da política de educação depende de estratégias indutivas que derivam não apenas de fatores estruturais, mas institucionais, e até de fatores de ordem gerencial. Isto é, os incentivos do governo federal para a municipalização do ensino fundamental devem abranger outras formas, além da distribuição de recursos. Da forma como está condicionada, ao quantitativo de matrícula nas escolas, têm se mostrado insuficiente para cobrir as necessidades das escolas, pois há que considerar que as necessidades são bastante distintas.

Na pesquisa, chama a atenção, também, o fato de que a maioria das escolas (14 do universo de 18) recebe recursos transferidos diretamente da Secretaria Municipal de Educação, da fonte do Tesouro Municipal para despesas das escolas. Apenas 04 escolas, segundo seus diretores, não recebem estes recursos, duas localizadas no município de Joinville (Escola Prof. Bernardo Tank e Escola Prefeito Nilson Wilson Bender) e duas no município de Blumenau (Escola Pastor Faulhaber e Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva).

Importante observar que estes dois municípios são considerados ricos. Joinville ocupa a 30<sup>a</sup> posição entre os 100 maiores PIBs do Brasil e Blumenau ocupa a 56<sup>a</sup> posição (IBGE, 2012c). Ressalta-se, novamente, que estas 04 escolas recebem recursos do PDDE como as demais, conforme salientado anteriormente. Entretanto, dentre estas 04 escolas, foi identificado que somente a escola Prof. Bernardo Tank do Município de Joinville, recebe

também recursos proveniente de parcerias com o setor privado, além do PDDE, que são destinados à ampliação e manutenção da infraestrutura da escola.

Deste modo, verificou-se que 07 escolas das 18 pesquisadas, contam com recursos financeiros oriundos de outras fontes além do PDDE do governo federal. São as seguintes: Escola Prof. Bernardo Tank (Joinville); Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso; Escola Prof. Anísio Teixeira; Escola Osmar Cunha (Florianópolis); Escola Dilso Cechin; Escola Jardim do Lago (Chapecó); e a Escola Padre Paulo Petruzzellis (Criciúma). Esta última recebe, também, recursos de apoio do setor privado, a exemplo do verificado na escola Prof. Bernardo Tank (Joinville) e na escola Jardim do Lago (Chapecó).

Estas 07 escolas têm convênios com o governo federal para implantação de determinados programas, a exemplo do Programa Mais Educação e observou-se que estes convênios, segundo seus respectivos diretores, condicionam a gestão destas escolas, pois a ampliação de tempo de permanência do aluno na escola, proveniente deste programa, exige ampliação da infraestrutura e os recursos não suprem estas necessidades. Sobre o programa citado, foram recorrentes os depoimentos de diretores e docentes sobre as dificuldades em sua gestão:

[...] o funcionamento do Programa Mais Educação (local para trabalhar as oficinas) principalmente em dias de chuva é um fator que interfere em sua gestão. (Entrevista diretora, Escola Dilson Cecchin, maio de 2012).

[...] a dificuldade em trabalhar com esse programa também em face da falta de espaço físico apropriado ao desenvolvimento das atividades com os alunos. (Entrevista diretora, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

[...] faltam recursos financeiros para compra de materiais e transporte para o desenvolvimento das atividades do programa mais educação. (Docente, Escola Osmar Cunha, março de 2012).

Este Programa Mais Educação amplia a jornada escolar na perspectiva da educação integral. A partir da adesão ao Programa, a escola opta por desenvolver atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica (MEC, 2012b).

O Programa visa atender a meta 06 do novo PNE 2011-2020 já preconizado anteriormente no PNE 2001-2010, que é o de oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

Complementarmente, observou-se, a exemplo no município de Blumenau, a existência de uma instrução normativa da Secretaria de Educação deste município (Normativa/SEMED Nº 02/2011), instituindo diretrizes para a rede de escolas de ensino fundamental que atendem ao Programa Mais Educação. Tal Resolução impõe limites às escolas, para além dos já estabelecidos pelo governo federal, formulador deste Programa. Esta situação revela mais constrangimentos à autonomia da escola em relação a um programa com recursos da fonte federal, com restrições colocadas também pelo município.

Outro programa também em parceria com o governo federal que transfere recursos financeiros, diretamente para a escola, é o Programa Escola Aberta. Este programa incentiva e apoia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas, localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia do MEC para o desenvolvimento deste projeto é a de potencializar a parceria entre escola e comunidade, ao ocupar criativamente o espaço escolar aos sábados e/ou domingos com atividades educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda dos estudantes e para a população que vive no entorno da escola (MEC, 2012b).

Nesta pesquisa, observou-se que este programa está institucionalizado somente na Escola Osmar Cunha, dentre o universo das 18 escolas pesquisadas, segundo lista disponibilizada pelo MEC das Escolas Abertas no Brasil, exercício de 2010 e 2011. Em Florianópolis são apenas 15 escolas beneficiadas com este programa (MEC, 2012c).

Vale ressaltar que, na Escola Osmar Cunha, constatou-se, também, na análise do seu PPP, a existência de outros projetos, a exemplo do programa da horta escolar, que é um programa do governo federal, além de outros que não foram salientados pela diretora em sua entrevista, como o programa a Coleta de Óleo, Reciclagem do Lixo, Água e Educação e que podem estar recebendo recursos de outras fontes.

Contudo, é possível que esta situação da Escola Osmar Cunha, lhe coloque numa posição distinta em relação às demais, em face do número de programas existentes com recursos financeiros de outras fontes federais e explique o fato da sua direção tê-los considerado suficientes para suprirem as necessidades da escola, ainda que ela própria,

corroborado pelos docentes que participaram da pesquisa, tenham referido a carências na infraestrutura.

De qualquer sorte, é possível inferir desta situação, pelo menos duas possibilidades: apesar do aporte de recursos proveniente de diferentes programas do governo federal, os recursos têm destino específico, o que acaba por não suprir determinadas carências na infraestrutura física; e o fato de a escola ter firmado convênio com o governo federal em outros programas como o Mais Educação, Escola Aberta, pois além do PDDE, há um demonstrativo de pró-atividade do gestor em busca de uma maior independência de recursos à instância municipal. Entretanto, esta independência é limitada, pois os programas desenhados pelo governo federal têm característica generalista para atender as necessidades de âmbito nacional pressupostas pelo governo federal. Estes programas podem, muitas vezes, não atender as reais necessidades locais e têm pouca margem de alterações.

De qualquer forma, a ampliação do elenco de atividades, introduzido por estes programas nas escolas, tem requerido maior capacidade gerencial e, por consequência, mais desafios para a gestão.

Nas outras seis escolas que captam recursos de outros programas, constam dos seus respectivos PPPs o desenvolvimento de alguns Programas que têm como objetivo a aproximação da escola com a comunidade. Entretanto, estes programas, segundo seus diretores, não foram identificados como agregadores de recursos financeiros às escolas. Contudo, observou-se, no momento do levantamento dos dados, a implementação recente em muitas destas escolas, de salas com recursos multifuncionais e informatizadas. Em uma destas escolas, no momento de um “*tour*” da pesquisadora pelo ambiente escolar, acompanhada do seu diretor, foi explicitado que as salas foram montadas com recursos do governo federal, do Programa de Educação Inclusiva e do Programa de Inclusão digital.

É possível que a não identificação, pelo diretor da escola, sobre estes dois programas como agregadores de recursos financeiros se deve ao fato de que estes programas não repassam recursos de forma contínua. Eles são repassados às escolas na modalidade de *kits* para a montagem destes espaços/salas de inserção.

Estes resultados não alteram muito o cenário de dependência financeira das escolas municipais de ensino fundamental por meio dos Programas do governo federal. Eles visam atender requisitos institucionalizados pelo governo federal de inclusão escolar de alunos com

necessidades educacionais especiais, na rede regular de ensino. A legislação é explícita, quanto à obrigatoriedade em acolher e matricular todos os alunos, independente de suas necessidades ou diferenças.

As Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, Resolução nº 2/2001 em seu artigo 2º explicita:

Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para a educação de qualidade para todos. (MEC, 2012a).

Contudo, esta nova realidade, aportada na escola, têm impactado na gestão escolar, que não está preparada para o atendimento desta nova demanda, como exposto pelos participantes desta pesquisa:

Na minha opinião as dificuldades encontradas pelos professores agora nesse momento é no processo de inclusão de alunos (estudantes) com deficiências na sala de ensino comum. O sistema escolar não está preparado para receber esses estudantes cabendo a incumbência só do professor de sala de aula. Escola para todos ainda está só na frase, temos que ter mais acessibilidade para ter escola para todos, com todos e para todos (Docente Escola Mutirão, abril de 2012).

Acredito que, as escolas inclusivas são de construção de um sistema que garanta a permanência de todos os alunos visando o seu desenvolvimento. Inclusão implica em mudanças de um sistema e de toda a responsabilidade de uma escola desde direção, professores, merendeiros, serviços gerais e até o guarda da escola. Política Educacional = urgente implantação. Acredito na inclusão, na escola para todos e com todos. (Docente Escola Mutirão, abril de 2012).

Educação inclusiva, pelo fato de muitas escolas não estarem preparadas em estrutura e metodologias de como se trabalhar com uma turma com alunos portadores de alguma deficiência. Os docentes deveriam ter mais apoio e auxílio nesta questão (Docente Escola Mutirão, abril de 2012).

Novamente, percebe-se o papel indutor do governo federal por meio dos programas institucionalizados, descentralizando a política de educação básica para a esfera municipal, colocando a unidade escolar como executora das novas abordagens impostas ao sistema, sem, entretanto, considerar suas distintas realidades e capacidades para o atendimento destas novas demandas.

Importante ainda destacar que o repasse destes recursos financeiros diretamente para as escolas, pelo governo federal, por ser esporádico, gera uma descontinuidade que pode não favorecer a consolidação da autonomia escolar conforme preconizada pela política nacional de educação.

Além disso, conforme sinalizado pela diretora da Escola Prof. Bernardo Tank do município de Joinville, os recursos financeiros oriundos de fontes federais e do município são sempre insuficientes para solucionar os crônicos problemas de infraestrutura das escolas públicas. Esta situação impõe, ao gestor, buscar soluções por intermédio de parcerias com setores da sociedade, como evidencia o depoimento abaixo:

Atualmente a escola recebe recursos financeiros direto do município para pequenas despesas de manutenção, o que não é suficiente para cobrir as despesas; do governo federal proveniente do Programa Dinheiro Direto na escola (PDDE) o qual é calculado de acordo com o número de alunos regularmente matriculados, e que resulta em um recurso bastante restrito, pois esta é uma escola pequena e do Setor privado proveniente de parcerias firmada com a comunidade, o que proporcionou à escola resolver alguns problemas de infraestrutura, ainda que não integralmente, como o caso do telhado escolar que precisa ser reformado (Entrevista diretora, Escola Prof. Bernardo Tank, março de 2012).

Esta mesma situação foi observada na Escola Jardim do Lago do município de Chapecó, que celebrou convênio com o Instituto Ayrton Senna no bojo do programa “Se liga e Acelera”. Vale observar que esta escola possui outros convênios, entretanto, não são convênios que possibilitam aporte de recursos à escola, mas ajudam na melhoria do processo ensino-aprendizagem como detalhado na seção que trata das parcerias com a escola. Entretanto, para sua diretora, apesar da obtenção de recursos de fontes diversificadas, continua “faltando recursos financeiros” para a ampliação do espaço físico, o que, na sua visão, é uma questão que interfere na gestão da escola. Importante registrar que esta escola, atende atualmente no ensino fundamental, 1.139 alunos, representando um universo escolar bastante significativo.

Outra escola que também conta com recursos de outras fontes, além das fontes federal e municipal é a Escola Padre Paulo Petruzzellis. Esta escola tem um perfil diferenciado das demais escolas investigadas, conforme já descrito no capítulo IV que trata do descritivo das escolas, pois sua gestão se confunde com a da Instituição Bairro da Juventude.

O Coordenador do Ensino Fundamental da Instituição/escola esclarece que:

Nossos projetos culturais e esportivos são sazonais (1 ano) cada mantenedor recebe uma proposta e caso venha a aderir precisa respeitar os recursos solicitados. A cada final de ano a equipe técnica faz o relatório final do projeto para a apreciação do mantenedor e da comunidade e logo em seguida encaminhamos proposta de renovação. (Entrevista concedida em maio de 2012).



Em princípio, esta forma de conduzir a escola e seus projetos, aponta para uma possível autonomia, ou uma autonomia mais ampliada, na medida em que a própria escola desenha os projetos de seu próprio interesse para o atendimento das necessidades dos seus alunos. Foram identificados no PPP desta escola e salientados em entrevista, os seguintes projetos e seus mantenedores: Vida Vôlei – Construtora Fontana; Cordas Encanto (Violão) – Gabriele revestimento cerâmico; Tênis – UNIMED; Orquestra – Instituto HSBC solidariedade; Coral – Instituto HSBC solidariedade; Atleta do Futuro – Empresa Milano; Musicalização – USEALL; Bola Cheia (futebol) – Construtora Corbetta; Guardiões da Natureza – Empresas Rio Deserto; Falcões do Futsal – Marcos Sorato Pipoca; Jiu Jitsu – Rilion Grace; Espanhol para La vida – Marcos Sorato.

Os convênios mantidos com essas diferentes organizações favorecem a gestão desta escola/Instituição, segundo o Coordenador do Ensino Fundamental, favorecendo o exercício da autonomia escolar, apregoada pela CF/88 e legislações complementares, LDB/96 e PNE 2001-2010 e 2011-2020. Para captar novos parceiros e firmar convênios para manter os projetos, a escola/Instituição mantém uma equipe de 20 (vinte) profissionais de *Marketing* que realizam ações de divulgação das atividades desenvolvidas na escola/Instituição Bairro da Juventude. Foram também citadas contribuições internacionais oriundas do governo italiano.

Outro achado importante diz respeito às contribuições de pais de alunos regularmente matriculados. Foram observados em 05 escolas entre as 18 pesquisadas, este tipo de aporte financeiro, a saber: a Pastor Faulhaber; a Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva; a Machado de Assis do município de Blumenau; a Juscelino Kubitscheck de Oliveira; e Fausta Rath do município de Lages.

Tais recursos não são oriundos de fontes formais e por isto são denominados de “contribuição espontânea”. Importante destacar que essas cinco escolas não integram aquele grupo de sete<sup>26</sup> escolas destacadas anteriormente, como receptoras de recursos financeiros de outras fontes caracterizadas como formais.

Deste grupo de escolas, duas delas (Escola Pastor Faulhaber e Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva, ambas de Blumenau), fazem parte daquele grupo de escolas que recebem apenas recursos financeiros do PDDE do governo federal e não contam com recursos do

---

<sup>26</sup> (1) Escola Prof. Bernardo Tank (Joinville); (2) Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso; (3) Escola Prof. Anísio Teixeira; (4) Escola Osmar Cunha (Florianópolis); (5) Escola Dilso Cechin; (6) Escola Jardim do Lago (Chapecó); e (7) a Escola Padre Paulo Petruzzellis (Criciúma).

município para pequenas despesas de manutenção e para o desenvolvimento do seu Projeto Político Pedagógico. O recurso é arrecadado por meio da Associação de Pais e Professores (APP), como expõe a diretora em entrevista:

De fato não recebemos repasses diretos da administração local. A A.P.P. é responsável por manutenções emergenciais, ou se submete a uma espera relativamente grande. Exemplo prático: em 2009 os banheiros das crianças e adolescentes foi totalmente reformado com recursos próprios (APP). A prefeitura "deu" a mão de obra. Gastamos aproximadamente nove mil reais. [...] Recentemente a secretaria da escola foi reformada [...]. Obra totalmente financiada pela APP, material e mão de obra. Aproximadamente cinco mil reais (Entrevista diretora, Escola Profª Zulma Souza da Silva, maio de 2012).

É importante ressaltar que a LDB prevê no artigo 32, alterado pela Lei nº 11.274/2006, art. 3º que o “[...] ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública [...]”. Corroborado em Editais de outros municípios, a exemplo do município de Blumenau, cujo Edital nº 25/2011 da Secretaria de Educação do Município (SEMED), estabelece na apresentação no item 2.2. que,

[...] o acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, obrigatório e gratuito para todas as crianças e adolescentes que se encontram em idade escolar, inclusive aos que não tiveram acesso à escolaridade em idade própria, sendo vedada a cobrança de qualquer contribuição financeira [...].

Apesar de estes direitos estarem explicitados nas normativas da política de Educação no Brasil e de alguns municípios brasileiros, foi identificado no regimento da Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira e Fausta Rath, do município de Lages, a “solicitação” de uma “contribuição espontânea” mensal dos pais dos alunos: “É solicitado cada mês a contribuição espontânea no valor estipulado em reunião com o CPP – (Conselho de Pais e Professores) e aprovado em Assembleia com os pais” (RI, Escola Fausta Rath, p. 14).

Nestas escolas, segundo os PPPs, os recursos são administrados pelo Conselho de Pais e Professores (CPP). Embora esta contribuição conste do regimento interno desta escola, inclusive com o valor fixado, esta contribuição não foi explicitada pelo diretor desta escola em sua entrevista.

Sobre esta contribuição é importante observar que, embora seja considerada “espontânea”, podendo “comprometer” o princípio da gratuidade do ensino público e, de certa forma, minimizar a falta de responsabilidade do Estado em relação ao seu dever de oferecer a educação básica de qualidade às crianças e jovens, ela traz outros elementos de reflexão. Por

exemplo, ela pode revelar um grau de comprometimento desta população com a qualidade do ensino, possibilitando, à direção, promover as melhorias necessárias e reduzir sua dependência das instâncias superiores de governo. Estes aspectos constituem-se, seguramente, em objetos importantes de novas pesquisas sobre o tema da participação na gestão escolar no Brasil. Entretanto, os dados desta pesquisa autorizam concluir que, mesmo contando com recursos de outras fontes, ainda persiste a condição de dependência das escolas municipais dos recursos financeiros da fonte federal e a insuficiência crônica deste recursos continua sendo o fator mais referido pelos informantes da pesquisa como condicionante da gestão escolar.

### **6.1.2 As Instâncias de Decisão sobre a Aplicação dos Recursos Financeiros**

A constatação sobre a expressiva dependência das escolas municipais de recursos federais, aliado ao fato de que tais recursos terem destinação previamente definida pelo Ministério da Educação, configura-se um cenário, que, em princípio, parece constranger à autonomia da escola. Contudo, na análise de documentos realizada por esta pesquisa, constatou-se que decisões sobre a aplicação dos recursos financeiros, mesmo para aqueles com destinação definida pelo Ministério da Educação, podem ser tomadas de forma ampla, levando a supor a existência de algum espaço para o exercício da autonomia e da participação no âmbito escolar, e que talvez, não venha sendo plenamente explorado pelo conjunto das escolas no Estado de Santa Catarina.

Há registros de que estas decisões são tomadas em algumas escolas pelo colegiado e, em outras, as decisões envolvem o colegiado e representantes dos pais e dos alunos, dos docentes e técnicos. O quadro 2, a seguir, apresenta esta situação sobre a participação dos diferentes atores nas decisões sobre a aplicação de recursos financeiros nas respectivas escolas dos 6 municípios selecionados.

Atores	Escola	Tamanho	Município
Colegiado	EBM Pastor Faulhaber	Pequena	Blumenau
	EBM Dilso Cecchin	Pequena	Chapecó
	EMB Juscelino Kubitschek de Oliveira	Pequena	Lages
	EMEB Fausta Rath	Média	Lages
Diretor, Colegiado, Professores	EMEIEF Amaro João Batista	Pequena	Criciúma
Diretor, Colegiado, Professores e Técnicos	EBM Machado de Assis	Grande	Blumenau
Diretor, Colegiado, Professores, Técnicos e Representantes de alunos e Pais	EB Osmar Cunha	Grande	Florianópolis
	EBM Jardim do Lago	Grande	Chapecó
	EMEB Mutirão	Grande	Lages
Diretor, Colegiado, Professores e Pais	EM Doutor Sadalla Amin Ghanem	Média	Joinville
	EB Professor Anísio Teixeira	Média	Florianópolis
Diretor, Colegiado, Professores, Representantes de alunos e Pais	EM Prefeito Nilson Wilson Bender	Grande	Joinville
Diretor, Colegiado e Representantes de alunos	EMEF Erico Nonnenmacher	Média	Criciúma
Diretor, Colegiado, Professores, Técnicos e Pais	EBM Profª Zulma Souza da Silva	Média	Blumenau
	EM Prof. Bernardo Tank	Pequena	Joinville
Diretor, Professores e Representante de alunos	EBM Fedelino Machado dos Santos	Média	Chapecó
Diretor, Colegiado, Professores, Pais e Secretaria de Educação	Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso	Pequena	Florianópolis
Diretor (auxiliar de direção) e Colegiado	EMEIEF Padre Paulo Petruzzellis	Grande	Criciúma

**Quadro 2** – Representação dos atores na tomada de decisão para aplicação de recursos financeiros.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos dados coletados com os diretores escolares.

A participação do colegiado nas decisões sobre aplicação de recursos financeiros foi verificada na quase totalidade das escolas, em concordância com Rocha (2006), que afirma ser função deste colegiado, entre outras, opinar e deliberar sobre a alocação de recursos financeiros.

Observou-se, contudo, que em quatro escolas (Pastor Faulhaber, Dilso Cecchin, Juscelino Kubitschek de Oliveira e Fausta Rath), as decisões sobre a aplicação dos recursos são tomadas somente pelo colegiado, ouvindo apenas esta instância, e três delas são escolas de pequeno porte. Esta condição pode explicar esta participação mais restrita ou menos ampliada, na medida em que nas escolas pequenas só há séries iniciais – isto é, até 4ª série ou 5º ano, ou seja, a idade média dos alunos é baixa, o que dificulta sua participação neste processo, e o corpo técnico é normalmente em número insuficiente, quando existente.

Somado a isto, também se constata que é somente em uma escola pequena – Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso, no município de Florianópolis, que as decisões sobre a aplicação de recursos são tomadas com a participação da Secretaria de Educação do município. Esta participação, embora possa ser compreendida como uma evidência de colaboração mais efetiva desta instância municipal na gestão das escolas do município, pode ser inferido outro efeito, como o de inibir ou até cercear as decisões autônomas da escola, além dos limites já impostos pelas instâncias superiores financiadoras.

Também há registros de que a representação de alunos na tomada de decisão para a aplicação dos recursos financeiros ocorre somente nas escolas de grande porte, isto é, em quatro (Escola Osmar Cunha, Jardim do Lago, Mutirão e Nilson Wilson Bender), das seis escolas de grande porte onde foram coletados dados.

Observou-se que as escolas de pequeno porte têm dificuldades de pessoal técnico para o desenvolvimento das atividades administrativas. Na maior parte, estas atividades são absolvidas pela diretora escolar e pela equipe pedagógica, esta também, quando existente. Alguns diretores confirmam esta situação:

[...] são poucos profissionais da área administrativa para realizar o trabalho burocrático (Entrevista diretora, Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso, março de 2012).

[...] a gestão escolar em nossa escola, compreende (gestora, secretária e coordenadora pedagógica). Porém, [...] há atualmente falta de uma pessoa para a coordenação pedagógica (Entrevista diretora, Escola Dilso Cecchin, maio de 2012).

Esta falta de profissionais para o desenvolvimento das atividades administrativas nas escolas e apoio pedagógico é também sentida por outras escolas pesquisadas. Do universo de 18 escolas pesquisadas, nove alegaram possuir deficiência de pessoal para o desenvolvimento das atividades administrativas, sendo que oito delas afirmam que não existem medidas administrativas para assegurar a permanência destes profissionais na escola. Há também, deste universo pesquisado, nove escolas que apontaram carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor ou orientador escolar), o que demonstra uma dependência à instância superior no suprimento a esta necessidade, como explicitado: “falta de estrutura, bem como profissionais (professores, supervisores)” (Docente, Escola Nilson Bender, março de 2012).

No que se refere à participação dos atores no processo de decisão sobre a aplicação dos recursos financeiros destinados à escola, os registros documentais apontam a participação de diferentes atores, assim como na entrevista com os diretores houve esta afirmativa, como explicitada por uma diretora:

Na APP a participação de professores e pais, neste caso, é por representatividade. No entanto, quando precisamos tomar grandes decisões, todos/as os/as professores/as e funcionários/as são convidados a darem opiniões e participarem de um debate.

Com relação aos pais/responsáveis, procedemos da mesma forma. No mais, recebemos muitas sugestões presenciais das famílias. Elas de fato comparecem para reclamar, sugerir, se envolver. São participativos (Entrevista diretora, Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva, maio de 2012).

Apesar de todos estes registros, não foi possível confirmar esta participação em todas as escolas pesquisadas, assim como quais os tipos de decisões tomadas, ou se estes atores apenas homologam decisões processadas em outras instâncias, pois tanto os diretores como os docentes reclamam da falta de participação como explicitado abaixo:

O que mais interfere na gestão da escola dificultando a implementação da política de educação para o ensino fundamental é a ausência das famílias em acompanhar a educação dos filhos na escola em participar de reuniões, projetos... Acredito na parceria entre escola e família, família x escola, pois as duas partes estão ligadas a educação (ensino, aprendizagem, sentimentos, construção e valor humano) (Entrevista diretor, Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem, março de 2012).

A normatização das ações, metas e objetivos propostos, impossibilitando a autonomia da gestão escolar, e conseqüentemente fragilizando a participação da comunidade escolar na gestão. A falta de orçamento participativo também é um fator inibidor na participação dos segmentos da comunidade escolar (Entrevista diretor, Escola Fausta Rath, abril de 2012).

Falta de participação familiar na hora de tomar decisões [...] a não participação da família na escola. O não interesse com os assuntos escolares. Muitos só aparecem para reclamar (Entrevista Coordenador Pedagógico, Escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

Vale observar que esta pesquisa não obteve dados sobre o conteúdo destas decisões, bem como sobre os seus resultados. Se de fato as decisões tomadas nos órgãos colegiados sobre o destino dos recursos foram, de fato, aplicados para solucionar problemas priorizados pelos distintos atores representantes da escola.

Diante disso, é lícito afirmar que a ausência destes dados não autoriza conclusões apressadas sobre alguma margem de autonomia da escola, para decidir sobre a aplicação dos recursos financeiros, principalmente, sobre aqueles de fontes federais, cuja destinação já vem previamente definida. Não autoriza, também, concluir que o registro sobre os atores que tomam decisões sobre a alocação de recursos possa favorecer a autonomia da unidade escolar ou que esta situação possa se configurar como indicativo do exercício de uma gestão participativa e democrática.

Entretanto, os dados levantados são de fato indícios significativos sobre a importância que a unidade escolar vem atribuindo às decisões participativas sobre a aplicação dos recursos financeiros, para construção de uma gestão democrática, mesmo que seja, inicialmente, apenas para cumprimento das diretrizes previstas pela política nacional de educação.

Arnstein (1969) acena sobre esta lógica, ao classificar a participação em degraus, que correspondem ao nível de poder para decidir sobre os resultados, e que, numa escala inicial, o objetivo real é educar os participantes e não, especificamente, permitir a participação nos processos de planejamento ou de condução dos programas. Esta lógica parece estar muito próxima do que vem acontecendo com a política de ensino fundamental, em relação às decisões no âmbito escolar, sobre a alocação dos recursos oriundos do governo federal.

Em síntese, é possível concluir, com base nos achados desta pesquisa, relativos a gestão dos recursos financeiros, mais especificamente sobre os recursos com os quais as escolas contam para as despesas com os serviços prestados na educação fundamental, que a maioria das 18 escolas dos seis municípios estudados conta com poucos recursos, principalmente para suprirem e/ou minimizarem os crônicos problemas de infraestrutura. Por outro lado, há um predomínio da fonte federal para manutenção das escolas em relação a outras fontes, situação que, além de agravar a insuficiência de recursos, evidencia a falta de responsabilidade dos municípios para com o ensino fundamental, nível de ensino que está sob sua responsabilidade, segundo a Constituição Federal Brasileira.

Observou-se, também, a forte presença do governo federal na implantação de determinados programas voltados para o desenvolvimento de atividades extraclasse ou para a inserção da comunidade do entorno das escolas nas atividades escolares. Com esta estratégia, o governo federal assume um papel indutor da descentralização da educação fundamental para os municípios, e mais diretamente, para a unidade escolar. Esta estratégia indutora adotada

pelo governo federal, para a descentralização de políticas públicas de corte social, por meio da transferência de recursos financeiros para os municípios brasileiros é de fato visível. Contudo, a implantação de programas e ações na área do ensino fundamental no âmbito municipal, aliada a crônica insuficiência de recursos, não só financeiros, das esferas municipais, acumulada ao longo de décadas no Brasil, reforçam a dependência das escolas dos recursos federais e não têm favorecido a consolidação de uma gestão escolar mais autônoma. Isto porque as exigências colocadas para a aplicação de tais recursos constroem a autonomia das escolas e as colocam muito mais na condição de executoras do que de decisoras sobre a direcionalidade do ensino fundamental.

Além disso, chama a atenção, as poucas iniciativas observadas em relação à captação de recursos de outras fontes, por meio de convênios com organizações privadas e/ou filantrópicas. Estas iniciativas, em sua maior parte, quando acontecem, ainda tomam outra direção, a de suprir as deficiências estruturais, que são da responsabilidade do poder público. São poucas as iniciativas de parcerias no sentido colaborativo, visando implantar novos projetos que inserem a comunidade em atividades educativas ou que proporcionem a melhoria da qualidade do ensino e da educação numa perspectiva mais ampliada. As poucas iniciativas nesta direção, muitas vezes, estão mais focadas na prática desportiva, para realização de eventos isolados, sem a permanência que um processo de envolvimento comunitário requer.

Estes achados reforçam o pressuposto de que a construção de uma gestão autônoma e democrática não depende apenas da existência de um tipo de recurso, no caso até aqui relatado, dos recursos financeiros, mas, sobretudo, das estratégias utilizadas para sua captação, alocação e aplicação em cada contexto específico.

### **6.1.3 Sobre a Infraestrutura**

Resultante de vários fatores e preponderantemente da carência financeira discutida no item anterior, as escolas também enfrentam deficiências de infraestrutura física, situação que interfere na gestão. Os reflexos desta situação verificam-se, principalmente, em dificuldades para o desenvolvimento de outras atividades. Assim, por exemplo, no universo de 18 escolas



pesquisadas, segundo os diretores de 13 delas, inexistem salas para atividades de música e em 11 não existe sala para atividades de artes plásticas.

Da mesma forma, em 14 das 18 escolas pesquisadas inexistem laboratórios de ciências, espaço que propicie ao aluno compreender melhor os conteúdos teóricos da área de ciências naturais e em uma das escolas pesquisadas (Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem), em que se constatou a existência de laboratório, o diretor considerou que este é deficiente para o desenvolvimento adequado das atividades de pesquisa.

As escolas que possuem laboratório de ciências são as escolas Prof. Anísio Teixeira e Osmar Cunha de Florianópolis e Machado de Assis de Blumenau.

A importância do laboratório de ciências está explicitada no PPP da Escola Prof. Anísio Teixeira, como um espaço que permite a integração com outras áreas do conhecimento, permitindo aos alunos, entrarem em contato com a prática daquilo que foi visto em sala de aula.

Estes resultados encontram-se, de certa forma, respaldos naqueles apontados pelo relatório do MEC/Inep, resultante do Censo Escolar, quando se constata que o percentual de alunos do ensino fundamental regular, da rede municipal em Santa Catarina, atendidos por laboratório de ciências, foi em 2003, de apenas 17,9% (MEC/Inep, 2006). Isto demonstra que de lá pra cá, apesar da constatação de um índice tão baixo, parece não ter havido alterações significativas na infraestrutura das escolas, se se tomar como exemplo as escolas que foram contempladas por esta pesquisa.

Os problemas de infraestrutura identificados por esta pesquisa abrangem, também, a falta de auditório, isto é, de um espaço mais amplo para promover as reuniões e outras atividades como exibição de filmes e projeções. Não existem estes espaços em 13 das escolas estudadas, inclusive nas grandes escolas, onde o número de alunos regularmente matriculados no ensino fundamental é maior, e proporcionalmente, o número de docentes também.

Outras carências de infraestrutura, como exemplo, a falta de quadras de esportes, foram apontadas pelos diretores e corroboradas pelos docentes como evidenciam os depoimentos a seguir.

[...] falta de quadras para educação física, falta de salas de aula, falta de professores, de supervisores, de técnico administrativo, falta de material adequado (quadro

branco, canetões) ventiladores estragados, fiação elétrica inadequadas, falta de *internet* para professores e alunos (Docente, Escola Wilson Nilson Bender, março de 2012).

Em nossa escola chove em todas as salas, inclusive o pátio coberto. Não há quadra coberta impedindo os alunos de fazerem exercícios em períodos de chuva. Não há estrutura para instalação de condicionadores de ar, pois a rede elétrica não é adequada. Não há auditório ou laboratórios (Docente, Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva).

Os docentes respondentes da pesquisa também registraram reclamações em relação à infraestrutura, fazendo referência à acústica e a quantidade de alunos em sala de aula, decorrente ou das salas pequenas para comportar o número de alunos ou do elevado número de alunos por turmas.

Os depoimentos de docentes das diferentes escolas que participaram desta pesquisa, a seguir registrados, reforçam as deficiências de infraestrutura física, laboratorial e tecnológica, classes superlotadas, indicando escassez de recursos ou sua inadequada distribuição e alocação. Além disso, evidenciam que a deterioração e/ou insuficiência de espaço físico, a obsolescência dos equipamentos e/ou sua falta, a quantidade e qualidade insuficientes de material pedagógico são também fatores que interferem no dia a dia da prática pedagógica, comprometendo a qualidade do ensino e aprendizagem e interferindo, por sua vez, na gestão escolar.

Falta de recursos financeiros para melhorar/ampliar a estrutura física das escolas. Falta de material pedagógico de qualidade” (Docente, Escola Fedelino Machado dos Santos, maio de 2012).

Falta de infraestrutura para professores em material pedagógico necessário e espaço físico adequado, bem como todas as dificuldades relacionadas com a aprendizagem (Docente, Escola Wilson Nilson Bender, março de 2012).

Falta de recursos adequados, salas equipadas (TV, DVD`s, Computadores) [...] (Docente, Escola Prof. Anísio Teixeira, março de 2012).

As salas de aula com número elevado de alunos dificulta e muito a ação docente. Desta forma não é possível atendê-los como gostaríamos para chegarmos a um ensino aprendizagem de qualidade (Docente, Escola Padre Paulo Petruzzellis, maio de 2012).

A infraestrutura da escola, pois não temos espaço para desenvolver os projetos com qualidade, uma biblioteca mais ampla, auditório e sala para vídeo (Docente, Escola Fausta Rath, abril de 2012).

Sou professora do 3º ano, e o que dificulta a minha prática é a quantidade de alunos. Mesmo sabendo que estamos dentro do que é permitido por lei. Porém, uma turma muito numerosa nas séries iniciais não permite um bom trabalho e nem um bom aproveitamento dos alunos. (Docente, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

[...] estrutura física. Material pedagógico. Salas de aula com muitos alunos. Acústica ruim, ventiladores muito barulhentos. (Docente, Escola Osmar Cunha, abril de 2012).

De outro modo, observa-se que, além da deficiência de infraestrutura das escolas resultante da falta de recursos financeiros e/ou da sua dependência das outras instâncias de governo, há também, o elevado número de alunos por turma, conforme se verifica nos depoimentos dos docentes relatados anteriormente. Vale registrar, que também neste item, a autonomia da escola é constrangida pelas exigências impostas pela Secretaria de Educação Municipal, a exemplo do que se verificou, na análise dos documentos, nos municípios de Florianópolis (Portaria 171/2011) e de Blumenau (Edital 25/2011). Nestes dois municípios existem normativas que estabelecem formas de desdobramento de turma, mas isto só poderá ocorrer após autorização da Secretaria Municipal de Educação. Desta maneira, a gestão da escola depende de outra instância para tomar decisões de caráter administrativo e logístico, com impacto na condução pedagógica.

Estes constrangimentos têm origem também na falta de clareza sobre os limites das responsabilidades das diferentes instâncias implementadoras da política de educação fundamental, inclusive dos estabelecimentos de ensino. O art. 12, inciso II da LDB/96 prevê, para estes estabelecimentos, a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros, mas não explicita qual o grau desta responsabilidade e em quais situações é necessária à participação das outras instâncias.

De fato, encontrar o equilíbrio entre diversidade, flexibilidade e controle local, definindo as responsabilidades de cada instância, sem comprometer o ensino em termos de qualidade entre as diferentes unidades da rede, independente das distintas realidades socioeconômicas, é o grande desafio da gestão autônoma da escola, segundo Abu-Duhou (2002).

Outras deficiências de cunho tecnológico também foram apontadas, tanto pelos diretores como pelos docentes que participaram da pesquisa. Dentre elas foram citadas a falta de computadores e de impressoras para uso dos professores, acesso a *internet* para uso dos docentes, fitas de vídeo e DVD (educativas), televisão, máquina copidora.

Segundo docentes da Escola Desdobrada Jacinto Machado, do município de Florianópolis, esta deficiência de infraestrutura acarreta problemas para o desenvolvimento da prática pedagógica, distanciando ainda mais estes alunos do mundo atual. A situação destes alunos é agravada pela sua condição socioeconômica, por possuírem dificuldades de acesso a estas novas tecnologias.

Por último, é importante reforçar que, na pesquisa de campo, constatou-se de fato, por meio da observação não participante, que a maioria das escolas pesquisadas possuem deficiências visíveis de infraestrutura física (espaço), bem como no quantitativo dos livros que compõe o acervo das respectivas bibliotecas. Não foi objeto deste estudo avaliar este acervo, mas chamou a atenção, o fato de que a quase totalidade dos docentes e diretores escolares não se referiu as deficiências deste acervo, nem do ponto de vista quantitativo nem qualitativo.

A Portaria Normativa nº 7 de abril de 2007 do MEC, dispõe sobre a importância do acesso ao livro, e atribui ao MEC, a Secretaria Municipal de Educação e a outros órgãos, a responsabilidade pela escolha dos livros e material didático. Tal escolha, segundo esta Portaria, deve levar em consideração características da diversidade social e cultural, tendo como base a realidade do aluno e a proposta pedagógica que norteia o trabalho na escola. Não está citada nesta normativa, a participação da escola e dos seus gestores e docentes, no processo de escolha dos livros didáticos, o que reforça um caráter vertical de alguns programas do governo federal, contraditória com a proposta de gestão democrática e participativa no âmbito das unidades escolares, apregoada pela Política Nacional de Educação. É exemplo desta ação centralizada, o Programa do Livro Didático, do governo federal, o qual é representativo do *design* de política *top down*, pois não faculta aos gestores escolares e docentes o poder de escolher os livros didáticos que coadunem com sua concepção didática e pedagógica.

Nesse contexto, diferentemente do que alguns autores apontam, a descentralização da política de corte social no Brasil está longe de elevar a autonomia para decidir sobre onde e como investir os recursos (SOUZA, 2004). A prática cotidiana ainda demonstra certos constrangimentos à autonomia escolar, significando que esta é um processo em construção permanente.

#### 6.1.4 Sobre os Recursos Humanos

Além dos recursos financeiros e dos problemas de infraestrutura, os recursos humanos compõem o elenco de fatores que influenciam ou condicionam a gestão no âmbito local. Algumas pesquisas têm demonstrado que os recursos financeiros são importantes mecanismos de indução à descentralização, mas não são suficientes para atingir resultados eficazes das políticas descentralizadas (CURY, 2002; FRANCO et al., 2007; SOBREIRA; CAMPOS, 2008). Segundo Carneiro (2010), apostar que o aporte de recursos seja capaz de promover a mudança desejada é olhar apenas uma face da moeda.

Na proposta de descentralização da política de ensino fundamental, a escola mais autônoma é aquela em que a equipe escolar ganha mais espaço, projetando o caráter pedagógico da ação educativa, da organização do trabalho, participando mais ativamente da tomada de decisão no âmbito da gestão da escola. A estrutura do quadro funcional passa a ser fator essencial para consolidação desta forma de gestão, incluindo o diretor, que tem papel significativo neste processo.

Este entendimento justifica as metas estabelecidas pelo governo federal sobre a qualificação do corpo docente da escola e seu processo de formação continuada (LDB/96, PNE 2001-2010 e 2011-2020). Estes dispositivos legais asseveram que, quanto maior a qualificação, a experiência e o aprimoramento constante dos profissionais, maiores são as possibilidades de que suas contribuições sejam mais significativas à prática docente e, por consequência, à gestão, com contribuições expressivas e participando mais ativamente.

Em relação à qualificação docente, entendida neste caso como formação profissional, do universo das 18 escolas pesquisadas, verificou-se que a quase totalidade dos docentes que participaram da pesquisa possui nível superior, o índice chega a 98,4%. Deste universo, 71,2% realizaram pós-graduação em nível de especialização, com o mínimo de 360 horas, e destes somente 21,4% se especializaram em educação pedagógica.

Além disso, se considerar a formação continuada e atualização para o exercício de suas funções, 94% dos docentes participaram de algum tipo de formação para atualização nos últimos dois anos, e destes 44,4% recebeu formação superior a 80 horas. Normalmente, segundo 58,6% dos docentes que participaram da pesquisa, os cursos de atualização e

formação continuada têm sido oferecidos pelo corpo funcional da Prefeitura, e 42% deste universo os consideraram relevantes. Contudo, 36,2% consideram que falta integração dos conteúdos à prática e muitas das informações apresentadas já são de seu conhecimento.

Este fato é observado nas respostas dos docentes que atribuem falta de relevância dos conteúdos ministrados nas atividades de formação continuada e, parte deles, também sinalizaram como insuficiente o investimento em formação continuada, apesar de o índice ser elevado, como pôde ser verificado:

Melhoria nos cursos de capacitação, permitindo maior intercâmbio entre os professores, discussão de práticas e metodologias. [...] Distanciamento entre teoria e prática didática e pedagógica (Docente, Escola Prof. Anísio Teixeira, março de 2012).

Falta de cursos de formação continuada para os professores abordando temas com maior relevância (Docente, Escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

Não que interfira, mas ajudaria muito a melhorar a prática docente mais cursos de capacitação, oferecidas por outras instituições (Docente, Escola Padre Paulo Petruzzellis, maio de 2012).

Como observado anteriormente, a formação continuada é uma estratégia de formação e valorização docente, por entender que os docentes desempenham papel preponderante nos esforços que levam à equidade, qualidade, melhoria da organização e da gestão da escola incentivada pelo MEC (MEC/Inep, 2011a).

Em termos de qualificação profissional (formação), as escolas públicas municipais de ensino fundamental de Santa Catarina pesquisadas apresentam nível elevado de formação, se comparado aos índices brasileiros. No Brasil, no ano de 2002, o percentual de docentes atuando no ensino fundamental era de 3,9% com formação superior sem licenciatura e 26,4% com formação superior com licenciatura atuando nas séries iniciais (MEC/Inep, 2003). Atuando nas séries finais, o percentual de docentes com nível superior sem licenciatura era de 6,9% e com licenciatura 68,3% (MEC/Inep, 2011d).

Complementarmente, se considerar a meta estabelecida pelo projeto novo do PNE 2011-2020, de formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato* e *stricto sensu* e de garantir a todos a formação continuada em sua área de atuação, verifica-se que estas escolas pesquisadas apresentam índice superior ao parâmetro estabelecido pelo MEC, em termos de pós-graduação *lato sensu*, entretanto, em relação à pós-graduação *stricto*

*sensu*, o índice cai para 4,8%, o que demonstra que há ainda necessidade de investimento na formação específica dos profissionais.

A necessidade de pós-graduação *stricto sensu* foi constatada, principalmente, no interior do Estado. Muitos docentes clamaram por esta formação nas conversas informais realizadas durante a coleta de dados, inclusive que esta qualificação seja assumida financeiramente pelo governo. Isto também ficou evidenciado nos questionários respondidos pelos docentes como pode ser observado abaixo:

Valorização do professor. [...] Curso de pós-graduação e mestrado que atenda a situação financeira do docente, pois muitas vezes não estuda porque o custo fará falta no seu financeiro (Docente, Escola Machado de Assis, abril, de 2012).

[...] Falta de incentivo financeiro para qualificação profissional: pós-graduação, mestrado, doutorado (Docente, Escola Pastor Faulhaber, abril de 2012).

A diretora da escola Bernardo Tank de Joinville considera que a formação dos profissionais que atuam em sua escola, constitui-se em um diferencial positivo para a gestão:

Também vale ressaltar a importância da equipe administrativa e pedagógica da escola, todos graduados e comprometidos com a educação [...] vem refletindo positivamente (Entrevista diretora, Escola Bernardo Tank, março de 2012).

Além da formação e qualificação profissional é também considerada, como relevante, a experiência profissional, o que pode, em certas circunstâncias, fazer diferença no desempenho do docente. Somando ao tempo de permanência do docente na escola, está o tempo de docência, pois sua experiência é um fator que pode contribuir com o desempenho nas atividades. De acordo com os dados coletados dos docentes que participaram desta pesquisa, nas 18 escolas pesquisadas, verifica-se que 50,7% dos docentes atuam a mais de 10 anos no exercício da função, 19,5% entre 6 e 9 anos, 25,5% de 1 a 5 anos e a menos de um ano somente 4,4% deles.

Nesta mesma direção, em concordância com Dalmás (1994), considera-se que o tempo de permanência na escola é uma variável que contribui para o maior envolvimento, a participação e o comprometimento dos docentes com o desenvolvimento do ensino nas escolas em que atuam. Observaram-se nos dados coletados que, 42,3% dos docentes que participaram da pesquisa, estão atuando na mesma escola há menos de 1 ano, 16,6% entre 1 a 2 anos e 18,8% entre 3 a 5 anos. Estes resultados evidenciam que, à medida que se eleva o

tempo de atuação na escola, diminui, em termos percentuais, o número de docentes. Este fenômeno reforça o que vem sendo caracterizado como “rotatividade de pessoal”.

A rotatividade foi apontada por vários diretores como sendo um fator que interfere diretamente na gestão. Contudo, consideram ser este um problema de difícil intervenção, na medida em que as escolas são dependentes da Secretaria Municipal de Educação para assuntos relativos à alocação dos profissionais nas escolas, pelos concursos e pelas contratações, como ilustram os depoimentos abaixo:

O maior problema é a rotatividade dos profissionais da unidade dificultando assim a implementação de políticas de médio e longo prazo” (Entrevista diretora, Escola Anísio Teixeira, março de 2012).

Rotatividade de profissionais, quando se faz necessário por motivos de licenças ou trocas (contrato pelo efetivo), isto acaba interferindo na gestão da escola, pois interrompe o processo (Entrevista diretor, Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira, abril de 2012).

O que mais dificulta: A grande rotatividade de professores em sala de aula. (Entrevista diretora, Escola Fedelino Machado dos Santos, maio de 2012).

A rotatividade anual dos professores em caráter temporário, isto faz com que falta continuidade nos projetos, todos os anos precisamos recomeçar (Entrevista diretora, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

[...] A rotatividade dos docentes, na visão da diretora da escola Prof. Anísio Teixeira [...] é influenciada principalmente por afastamentos dos efetivos que saem por problemas de saúde, para trabalhar em outras Unidades (designação) ou para assumir cargos em secretarias ou outros departamentos.

Agrega-se a este resultado, a questão da jornada de trabalho dos profissionais que atuam na escola. Observou-se que 40,9% dos docentes têm 40 horas/aula na escola, que é a condição recomendada pelo MEC para se obter um maior envolvimento do docente com as atividades da escola, e que 34% tem contrato de 20 horas/aula.

De acordo com recomendações do MEC (MEC/Inep, 2011c), a jornada de trabalho em tempo integral, preferencialmente em uma mesma unidade escolar, é vital para a melhoria da qualidade do ensino e valorização dos profissionais. Os diretores das escolas pesquisadas compartilham desta recomendação e defendem que este fato influencia na gestão, pois quando o docente permanece mais tempo na mesma escola e/ou trabalha em apenas uma escola, a sua participação na gestão é maior.

Para Dalmás (1994), a mudança no quadro profissional das escolas provoca uma série de dificuldades na continuidade da gestão e, particularmente no estímulo à participação, visto



que os docentes recém-chegados desconhecem o ambiente e as particularidades da comunidade assistida.

Assim, os docentes que participaram da pesquisa também reclamam da falta de autonomia, de capacitação e valorização dos profissionais como pode ser observado a seguir:

Nem sempre a escola tem a plena autonomia na tomada de decisões e falta maior valorização do profissional da educação (Docente, Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem, março de 2012).

As regras deveriam proporcionar mais autonomia ao professor e maior valorização do mesmo e um salário melhor (Docente, Escola Osmar Cunha, março de 2012).

A valorização do profissional comprometido com a educação de qualidade e os recursos pedagógicos e técnicos necessários para que o processo de ensino e aprendizagem realmente se efetue [...]. (Docente, Escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

De outra forma, a diretora da Escola Machado de Assis considera como um grave problema para a gestão, a dependência das instâncias superiores, mais especificamente da Secretaria Municipal de Educação:

Muitas vezes precisamos tomar decisões importantes, que a escola julga correto e esbarra no sistema. Com relação à avaliação dos alunos, atividades que quer e julga importante para a escola e a secretaria de educação não autoriza (Entrevista diretora concedida em março de 2012).

Estes dados demonstram que o corpo funcional que atua nas escolas públicas municipais pesquisadas do Estado de Santa Catarina tem experiência em docência, ainda que esta experiência não esteja centrada numa mesma escola. Esta constatação reforça o fenômeno de rotatividade de profissionais considerado pelos diretores escolares como um fator que interfere diretamente na gestão.

Estes achados sobre os recursos humanos, em particular os docentes e técnicos administrativos que atuam no conjunto das escolas municipais do Estado de Santa Catarina, apontam para a existência de problemas que não favorecem o exercício de uma gestão autônoma e democrática, preconizada pelo arcabouço legal da Política Nacional de Educação no Brasil. A jornada de trabalho e a rotatividade dos docentes são exemplos de problemas que condicionam a autonomia administrativa da escola e, de certa forma, não favorece o exercício pleno da gestão escolar.

## 6.2 A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Os documentos oficiais da Política Nacional de Educação consideram a gestão democrática da escola como prerrogativa para a melhoria do ensino e valorização da participação, apostando na construção coletiva dos objetivos e do funcionamento da escola (LDB, ART. 12, Inc. VI; ART. 14, Inc. I e II; PNE, 2001-2010).

Por esta razão, a legislação determina que seja implementado no interior das escolas, estruturas colegiadas de decisão e a institucionalização de novos mecanismos para o provimento do cargo de diretor escolar e de instrumento de Planejamento Escolar.

Definir normas de gestão democrática seguindo os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (LDB/96, ART. 14., INC. I e II).

Promover a participação da comunidade na gestão das escolas e institucionalizar os Conselhos escolares ou órgãos equivalentes. [...] Definir normas de gestão democrática do ensino com a participação da comunidade (MEC, 2011a).

Alguns autores (PARO, 1996; PARENTE; LUCK, 1999; TORRES; GARSKE, 2000; LIBÂNEO, 2003; ROCHA, 2006), inspirados pelas diretrizes da política nacional de educação, ao analisarem a gestão participativa no âmbito escolar, apontam para a necessidade da introdução destes novos mecanismos como instrumentos que podem contribuir para a institucionalização da gestão democrática.

Neste sentido, em relação à dimensão da participação na gestão das escolas de ensino fundamental, esta pesquisa buscou levantar evidências acerca de fatores relacionados com a institucionalização de mecanismos de participação nas decisões, a partir dos seguintes indicadores: estratégias para o provimento do cargo de direção escolar e perfil dos diretores; institucionalização de parcerias da escola com outros setores da sociedade; existência de instrumentos de planejamento e avaliação, Projeto Político Pedagógico e estruturas colegiadas de decisão; participação de pais nos órgãos colegiados e dos docentes e discentes na elaboração e implantação do PPP e dos outros instrumentos de planejamento.

### 6.2.1 O Processo de Escolha dos Diretores Escolares

A defesa de processo eletivo para escolha de diretores escolares passou a fazer parte do imaginário da população brasileira como um valor positivo, principalmente no final da década de 1980 e início da década de 1990, apesar desta reivindicação já existir desde a década de 1960 (PARO, 1996; TORRES; GARSKE, 2000; BORGES, 2006). De fato, apesar do tempo decorrido e sua exposição no Plano Nacional de Educação, esta prática ainda não se encontra institucionalizada em todas as escolas pesquisadas dos 06 municípios investigados.

Esta pesquisa identificou a existência de diferentes mecanismos utilizados para a escolha do provimento do cargo de diretor escolar. Os mecanismos identificados são: eleição direta; seleção e eleição; indicação técnica; e indicação política. Alguns diretores citaram outra forma “distinta” de escolha dos diretores, a qual, após análise mais aprofundada do seu conteúdo, concluiu-se tratar de “indicação política”, e por esta razão, foi computada como tal.

Do universo das 18 escolas pesquisadas, 10 escolas adotam a eleição direta para provimento do cargo de diretor escolar. Estas escolas estão localizadas no município de Florianópolis (Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso, Escola Professor Anísio Teixeira e Escola Osmar Cunha); no município de Blumenau (Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva e Escola Machado de Assis); no município de Criciúma (Escola Amaro João Batista e Escola Erico Nonnenmacher); e no município de Lages (Escola Juscelino Kubitchek de Oliveira, Escola Fausta Rath e Escola Mutirão).

Contudo, verificou-se que as estratégias para esta escolha são distintas. Na Escola Fausta Rath, apesar da eleição direta para o cargo de diretor estar institucionalizado desde 1982, verificou-se que permaneceu à frente da gestão desta escola, até 1993, a mesma diretora, e somente em 1994, um novo diretor assumiu a direção, o qual permanece no cargo desde então.

Não foi possível, nesta pesquisa, investigar mais profundamente os desdobramentos deste processo, assim como seus efeitos sobre a gestão democrática, especificamente nesta escola, onde existe o instituto da reeleição. Contudo, chama a atenção, o fato do atual diretor estar nesta função há quase 20 anos, o que fragiliza o instituto da eleição direta e a alternância do poder salutar para a consolidação democrática.

Outra escola que integra este grupo, em que a eleição direta é o mecanismo utilizado para o provimento do cargo de diretor escolar é a escola Mutirão, também do município de Lages. Contudo, segundo informado pelo diretor atual da escola e confirmado na análise dos documentos, constata-se que o processo de escolha para diretor sofreu alternância entre o critério da indicação política e a eleição direta ao longo dos 31 anos de existência. Recentemente, para a gestão 2010/2012, foi realizada novamente a eleição direta com a participação da comunidade escolar interna e externa. Desde sua criação (1981), apenas duas vezes foi adotado o mecanismo de eleição direta para o provimento do cargo de diretor escolar. A indicação e nomeação direta pelas lideranças político partidárias foi mais frequente neste período nesta escola.

A nomeação do cargo de diretor escolar sempre foi e continua sendo um assunto bastante polêmico, apresentando idas e vindas em vários municípios e Estados no Brasil. Para Paro (1996) e Borges (2006), a eleição direta diminui a capacidade dos políticos interferirem na vida cotidiana da escola.

Desta visão compartilham docentes que participaram desta pesquisa:

A questão político partidária interfere fortemente na tomada decisão da escola, reduzindo a autonomia e dificultando a ação da escola no desenvolvimento de um trabalho de melhor qualidade (Docente, Escola Mutirão, abril de 2012).

Alguns autores consideram que a ascensão ao cargo de diretor pela via da eleição direta visa reduzir a interferência direta dos políticos, das pressões vindas das instâncias superiores de governo incentivando a participação e o privilegiamento das demandas internas pleiteadas por docentes, pais e alunos. (MELLO; SILVA, 1991; PARO, 1996; BORGES, 2006).

Complementarmente, é importante também relatar que nestas dez escolas que se utilizam do mecanismo de eleição direta para escolha do cargo de diretor, não foi possível comprovar, na maior parte delas, se esta participação nas eleições é ampliada ou restrita. Isto é, se a eleição direta abrange a comunidade de forma ampla, envolvendo docentes, pais e/ou representantes, técnicos e alunos ou se está restrita aos docentes, pais e/ou representantes e técnicos, excluindo-se, por exemplo, os alunos.

Todavia a existência da eleição direta foi confirmada por praticamente todos os docentes que participaram da pesquisa nas escolas. A eleição direta para escolha de diretores é considerada por Torres e Garske (2000), como o primeiro degrau para a institucionalização da

ampliação da participação. Na análise dos PPPs, constatou-se variação desta participação nas eleições para diretores. Assim, por exemplo, dentre aquelas escolas enunciadas anteriormente que adotam a eleição direta, na escola Érico Nonnenmacher do município de Criciúma está descrito no PPP: “a escolha para Diretor Escolar é realizado com a participação dos docentes, pais e/ou responsáveis e alunos a partir da 3ª série/ 4º ano”.

Chama a atenção os registros observados nos PPPs e em outros documentos da maior parte das escolas pesquisadas, sobre a “eleição pelo voto direto da comunidade interna e externa”, como o critério mais utilizado. No entanto, não foi identificado quem são os atores aptos a votarem, informação que deve constar dos editais de convocação para a eleição. Contudo, não se teve acesso a esses editais, sob a justificativa de que este documento está sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do Município.

Outra forma identificada pela pesquisa para a escolha do cargo de diretor escolar é o critério misto, seleção e eleição. Esta só foi encontrada na Escola Pastor Faulhaber de Blumenau. Vale observar que, esta forma é distinta se comparada às outras duas unidades escolares pesquisadas no município de Blumenau, que descritos por seus diretores, adotam a eleição direta.

Embora a Escola Pastor Faulhaber tenha indicado que a forma para escolha do cargo de diretor segue o critério de seleção e, posteriormente da eleição, não foi descrito quais os critérios para a seleção, se políticos e/ou técnicos e tão pouco esta informação foi corroborada pelos docentes que participaram desta pesquisa, onde 66,7% destacaram que a forma para escolha para o cargo de diretor foi a eleição direta.

Ainda é importante observar que nas escolas onde a escolha se dá pela eleição direta, não foi explicitado pelos diretores se a eleição direta esteve acompanhada das regras preconizadas pelo MEC, no novo PNE 2011-2020, no que diz respeito a observação de critérios técnicos:

Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Esta vinculação foi encontrada apenas em escolas que não utilizam a eleição direta com critério como mecanismo para escolha para o provimento do cargo de diretor escolar. Este achado foi encontrado somente na Escola Prof. Bernardo Tank de Joinville. Esta forma

adotada nesta escola é distinta em relação às outras duas pesquisadas no mesmo município, que segundo os diretores, foi indicação.

Embora algumas escolas de alguns municípios tenham indicado a adoção do mecanismo de indicação técnica para escolha do cargo de diretor, a explicitação dos critérios utilizados somente foi encontrada na escola Prof. Bernardo Tank no município de Joinville.

Neste particular é necessária uma observação metodológica quanto à tarefa analítica aqui empreendida. Os resultados obtidos por meio dos informantes-chave desta pesquisa, sobre a utilização de critérios, técnicos ou políticos, para o provimento do cargo de diretor da escola, partiram-se de duas premissas. Existe uma dificuldade “compreensível” de o diretor se referir a sua indicação para o cargo, sem observar critérios técnicos, pois isto o desqualificaria. Segundo, admitir indicação política, o coloca numa condição de “apadrinhado”, o que é, em certa medida, e para determinada audiência, também uma desqualificação. Nesse sentido, as informações extraídas do depoimento dos diretores sobre possíveis critérios de indicação para o cargo que ocupa, foram aqui analisados, associando-os às informações fornecidas pelos docentes e a outras extraídas de documentos sobre esta questão. É nesta triangulação que esta discussão, assim como muitas outras evocadas nesta pesquisa, adquirem relevância.

A utilização de critérios técnicos para escolha do diretor da Escola Prof. Bernardo Tank, referida pela própria diretora, em entrevista, foi confirmada por 100% dos docentes que participaram da pesquisa, o que, em princípio adquire certa validação. Da mesma forma, na Escola Fedelino Machado dos Santos do município de Chapecó se identificou uma situação em que não houve dúvida quanto ao critério de indicação política para a direção da escola. Tanto a diretora, quanto 86,2% dos docentes confirmaram ter sido este o critério observado.

Contudo, ao analisar, com mais acuidade, o depoimento a seguir transcrito da diretora da Escola Prof. Bernardo Tank, anteriormente citada, é possível constatar que tal escolha, se deu tanto pela observação de critérios técnicos objetivos, a exemplo do tempo de exercício na rede municipal, quanto por critérios mais subjetivos, isto é, a indicação ou “aval” da Secretaria de Educação, por considerar este cargo como “de confiança”:

O profissional deve ser concursado, ter 05 (cinco) anos de exercício na rede municipal, ter os requisitos solicitados para o cargo, como titulação. A indicação acontece através da Secretaria municipal de Educação, pois é caracterizado como cargo de confiança. (Entrevista concedida em março de 2012).

Já na Escola Jardim do Lago de Chapecó, apesar da diretora ter destacado que a escolha para o cargo de direção obedeceu a critérios técnicos, 82,4% dos docentes que participaram da pesquisa não confirmaram essa informação, afirmando o contrário, que o critério foi indicação política. Neste caso particular, é interessante também observar, que, na visão do diretor desta escola, a interferência política recai sobre a prática do docente, considerando, inclusive, ser um dos fatores que interfere diretamente na gestão da escola, a falta de separação entre sigla partidária e educação, como ilustra seu depoimento: “Alguns professores não conseguem separar sigla partidária da educação como objetivo único” (Entrevista diretor, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

Estas contradições, observadas sobre os critérios de escolha para o cargo de direção, entre a visão dos diretores e dos docentes foram achados recorrentes. Assim, na Escola Dilso Cecchin, também do município de Chapecó, a diretora informou que a escolha para o cargo de diretor se deu por indicação da gestora de outra escola do mesmo bairro, o que, para 81,8% dos docentes foi considerado como critério de indicação política. Da mesma forma, a diretora da Escola Nilson Wilson Bender, de Joinville considerou que sua indicação para o cargo se deu por meio de outros gestores com que ela já havia trabalhado. Contudo, para 74,2% dos docentes desta escola que participaram da pesquisa, o processo de escolha para o cargo foi mesmo a indicação política.

Outras formas de indicação para o provimento do cargo de diretor escolar foram também relatadas, a exemplo da Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville, em que a diretora referiu-se que sua indicação partiu da APP, dos docentes e pelo Diretor escolar anterior à Secretaria Municipal de Educação. Contudo, esta informação foi confirmada por apenas 47,4% dos docentes, enquanto 26,3% a identificam como indicação política, 15,8% como um processo seletivo (inespecífico) e 10,5% não responderam.

Dentro do universo de 18 escolas pesquisadas foi identificada uma situação particular em relação ao processo de escolha da direção escolar. A Escola Padre Paulo Petruzzellis por ser abrigada pelo Bairro da Juventude dos Padres Rogacionistas, uma instituição filantrópica, atua de forma bastante distinta em relação à rede municipal e em relação aos municípios pesquisados, em vários aspectos, dentre eles o próprio mecanismo para escolha do diretor. Nesta escola, não há diretor escolar, existe uma auxiliar de direção indicada e nomeada pelo município, servidor estatutário da carreira do magistério municipal, que representa a escola

perante os órgãos oficiais do governo, principalmente federal, para recebimento de verba, realizando a interface entre a Escola, o município e o MEC, e um Coordenador geral indicado pelo Conselho Diretor da Instituição Bairro da Juventude. Este conselho desempenha funções de atendimento as demandas do Ensino Fundamental, Educação Infantil, Laboratórios e Oficinas desenvolvidas no âmbito da Instituição/Escola.

A indicação tanto da auxiliar de direção pelo município, como do Coordenador geral pelo Conselho Diretor tem característica de indicação política, mas não é possível afirmar que ela tenha sido por indicação política partidária. Isto porque, a indicação para ocupar o cargo de provimento de auxiliar de direção obedeceu também, nesta escola, a critérios técnicos, como o vínculo funcional, bem como a indicação do Coordenador geral. Além disso, a Instituição Bairro da Juventude, segundo informações levantadas, não tem vinculação aberta com nenhum partido político.

Apesar deste diferencial em relação à escolha do cargo de diretor e em outros aspectos já sinalizados, a gestão desta escola, apresenta um conjunto de problemas que estão também presentes nas outras escolas investigadas, o que reforça o pressuposto de que não é um único fator que condiciona a gestão.

Foi observado ainda, que em algumas escolas, que os seus respectivos diretores estão no cargo há muitos anos. Este panorama será mais bem detalhado no item seguinte deste capítulo. O que se quer ressaltar aqui é o fenômeno da reeleição, que parece se constituir em prática recorrente em algumas escolas dos municípios estudados. Na Escola Juscelino Kubitchek de Oliveira do município de Lages, na Escola Dilso Cecchin de Chapecó, na Escola Erico Nonnenmacher e na Escola Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma foi verificado o instituto da reeleição. Desta situação é possível inferir que este instituto possa estar relacionado com as seguintes situações: a acomodação por parte dos docentes que não se candidatam a vaga nas escolas onde o mecanismo utilizado é a eleição direta, caracterizando uma baixa participação e envolvimento dos profissionais; ou nas escolas onde o mecanismo de escolha para o cargo de diretor é a indicação política, esta prática tradicional inibe a participação e candidatura de novos atores; ou, ainda, há cooptação pelo gestor que se encontra no cargo inibindo a escolha livre fundada no princípio de autonomia.

Torres e Garske (2000) alegam, ainda, que para que a participação encontre o seu lugar é preciso modificar a lógica interna da escola, alterando as relações de poder e reorganizando-



a em bases mais igualitárias, em que todos podem e devem participar ativamente. Conclui-se, então, que a participação não se restringe apenas ao voto para escolha do diretor, mas ao exercício da função, por meio da alternância dos gestores, distribuindo o poder entre os diferentes atores, ao invés de concentrá-lo única e exclusivamente sempre nas mãos das mesmas pessoas.

Ainda que reconheça a importância da institucionalização de estratégias participativas para o provimento do cargo de diretor, Paro (1996) argumenta que, nem sempre esta institucionalização assegura, por si só, uma gestão escolar mais democrática e participativa, pois este tipo de gestão também depende do comportamento do diretor no exercício da sua função como gestor.

Os resultados sobre os critérios para o provimento do cargo de diretor escolar, aqui ilustrados com os dados de alguns municípios que integram o universo desta pesquisa, reforçam o ainda incipiente processo de participação da comunidade escolar na escolha dos seus gestores. Tais resultados apontam para a falta de transparência em relação aos critérios adotados para o provimento deste cargo em muitas escolas e o privilegiamento de critérios de natureza particularista.

Das análises realizadas conclui-se que a eleição direta para o cargo de diretor escolar, considerado um mecanismo que contribui para ampliar a participação na gestão das escolas, ainda não está instaurado no interior de todas as escolas do Estado de Santa Catarina. A permanência de práticas particularistas, bem como a existência do instituto da reeleição como forma de permanência no poder de alguns diretores escolares, aponta para desafios a serem superados na busca da institucionalização da lógica democrática que favoreça discussões em torno da questão diretiva.

## **6.2.2 O Perfil dos Diretores**

Conforme definido pelo PNE 2001-2010, para o exercício da função de diretor escolar, a formação, assim como a experiência, são fatores que influenciam positivamente a gestão: “Assegurar formação em nível superior e preferencialmente de especialização dos diretores

[...] Estabelecer programas diversificados de formação continuada e atualização para o cargo de diretores de escolas” (MEC, 2011a).

Esta pesquisa investigou a formação regular e continuada dos gestores nos últimos dois anos, a experiência na educação e no exercício do cargo de diretor escolar e o vínculo funcional dos diretores das 18 escolas pesquisadas. Esta pesquisa evidenciou que todos os diretores escolares possuem nível superior e que destes, onze são formados em pedagogia, quatro em outras áreas do conhecimento e três licenciados em Letras. Somente um diretor, o da Escola Fausta Rath de Lages têm dupla formação, Licenciatura em Letras e Direito.

Constatou-se, também, que todos os atuais diretores das escolas pesquisadas possuem no mínimo uma especialização de 360 horas. Destes, seis realizaram a especialização em Educação com foco em Gestão e Administração Escolar. São eles: Escola Prof. Bernardo Tank; Escola Prefeito Nilson Wilson Bender do município de Joinville; Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso; Escola Osmar Cunha do município de Florianópolis; Escola Amaro João Batista do município de Criciúma; e Escola Fausta Rath do município de Lages.

Há somente uma diretora, com pós-graduação *stricto sensu* em nível de doutorado, da Escola Prof. Anísio Teixeira de Florianópolis. Seu doutorado é em educação com foco em outras áreas.

Somado a formação regular, esta pesquisa constatou que em 16 das 18 escolas pesquisadas, os diretores realizaram formação continuada. Esta formação segundo os diretores:

Têm sido oferecida normalmente pela Prefeitura por intermédio da Secretaria de Educação que para a maioria nem sempre têm contribuído, pois as informações apresentadas nos cursos de formação quase sempre já são do seu conhecimento e/ou estão desatualizadas e muitas vezes falta integração dos conteúdos a prática encontrada no ambiente escolar, o que desta forma, é considerado pelos diretores como repasse de informações irrelevantes.

Dentre estes 16 diretores escolares pesquisados que realizaram formação continuada nos últimos dois anos, 10 deles realizaram mais de 80 horas de formação. Os diretores escolares que não realizaram tais cursos nos últimos dois anos são da Escola Doutor Sadalla Amim Ghanem de Joinville e Escola Jardim do Lago de Chapecó. O motivo desta não capacitação não foi identificado por esta pesquisa.

Além da formação profissional específica e sua atualização explicitados pela Legislação, a capacidade de gestão e o conhecimento sobre questões pedagógico-didáticas

são, para Libâneo (2003), requisitos desejáveis para o gestor ocupante do cargo de diretor escolar. Esta assertiva de Libâneo (2003) aponta para capacidades que podem ser adquiridas por meio da experiência na educação e no exercício do cargo de direção. Esta pesquisa constata, a partir da análise das informações, que, do universo de 18 escolas pesquisadas, em 17 delas os diretores escolares atuais trabalham há mais de 15 anos na educação. Somente a diretora da Escola Dilso Cecchin trabalha na educação entre 11 e 15 anos.

Foi ainda verificado que quase a totalidade dos diretores são estatutários, somente a diretora da Escola Fedelino Machado dos Santos é comissionada e o Coordenador geral da Escola Padre Paulo Petruzzellis tem contrato pela CLT. Todavia, se considerado a auxiliar escolar desta escola como representante legal perante o município, esta integrará o grupo de diretores estatutários. Desta consideração, haverá somente um diretor, dentre as escolas pesquisadas, que não é estatutário.

Em relação ao tempo de exercício na função de direção, a pesquisa verifica que das 18 escolas pesquisadas existem quatro diretores que exercem funções de direção há menos de dois anos, sendo este o tempo no exercício do cargo na unidade escolar atual. Isto é, esta é a sua primeira experiência como diretor escolar. As escolas são: Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville; Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva e Escola Machado de Assis de Blumenau; e a Escola Amaro João Batista de Criciúma.

Foi verificado, também, que em quatro escolas (Prefeito Nilson Wilson Bender de Joinville; Professor Anísio Teixeira de Florianópolis; Pastor Faulhaber de Blumenau; e Mutirão de Lages), estes diretores estão exercendo a função entre dois e quatro anos atuando na mesma escola. Isto é, apesar da experiência ser um pouco mais ampliada, se comparada aos quatro primeiros diretores descritos que estão no exercício do cargo há menos de dois anos, a experiência deste grupo de diretores é integralmente na mesma escola e considerando que o tempo a frente da direção varia entre as escolas, de dois e três anos, assim como o período de eleição nas escolas não ocorre ao mesmo tempo, estes diretores estão exercendo pela primeira vez este cargo.

Também se verificou que há cinco diretores que exercem a função de diretor entre cinco e dez anos. Entretanto, diferente dos outros dois grupos anteriores, neste, somente três dos cinco diretores permanecem o mesmo tempo no exercício da função de diretor na escola atual. Os outros dois que exercem a função de diretor entre cinco e dez anos, um deles é diretor na

unidade escolar atual há menos de 2 anos. Isto é, apesar de sua experiência maior na função, na escola atual esta é a sua primeira experiência como gestor. Na Escola Osmar Cunha também de Florianópolis, o tempo de atuação do diretor na escola é de dois a quatro anos, o que também caracteriza como sendo a sua primeira experiência de gestão nesta escola, pois o tempo de permanência no cargo de diretor em Florianópolis é de três anos.

Foi identificado, ainda, que quatro diretores escolares (Professor Bernardo Tank de Joinville, Fedelino Machado dos Santos e Jardim do Lago de Chapecó e a Juscelino Kubitchek de Oliveira de Lages) exercem a função de direção entre 11 e 15 anos. Entretanto, somente o diretor da Escola Juscelino Kubitchek de Oliveira exerce a função de diretor na mesma escola, o que demonstra que este permanece no cargo entre 11 e 15 anos. Destes dois, na Escola Fedelino Machado dos Santos e Jardim do Lago de Chapecó, o diretor exerceu a função de diretor escolar em outras unidades escolares, seu tempo de direção na unidade escolar atual é de cinco e dez anos, ou seja, um tempo menor se comparado ao declarado por ele como tendo exercido esta função. Na Escola Professor Bernardo Tank de Joinville, a diretora está nesta unidade entre dois e quatro anos, o que demonstra ser sua primeira experiência no exercício de direção escolar.

Em entrevista com esta diretora, a mesma salientou o desafio atual, pois apesar de já ter sido diretora em outras unidades escolares do município, esta é a primeira vez que está à frente de uma escola de pequeno porte, o que tem exigido novas competências, pois os recursos são mais escassos. Ao, mesmo tempo, diz a diretora, sua interação com os docentes passou a ser maior, em face da sua necessidade em adquirir conhecimento sobre a realidade da escola.

Por fim, somente o diretor da Escola Fausta Rath está há mais de 15 anos exercendo a função de diretor escolar na mesma unidade, caso mais emblemático de permanência no poder por meio do instituto da reeleição, encontrado no universo desta pesquisa.

A formação dos dirigentes, sua capacitação técnica por meio de um processo de educação continuada, o tipo de vínculo trabalhista, aliado a experiência em gestão, são fatores considerados relevantes para o exercício da gerência. No caso das escolas dos municípios do Estado de Santa Catarina, chama a atenção que a grande maioria dos diretores possui uma formação técnica adequada, tem vínculo trabalhista permanente (são estatutário) e muitos têm experiência em gestão. Estes achados revelam um cenário favorável ao exercício da função

gerencial, se a gestão autônoma e democrática se definisse apenas por esses indicadores. Contudo, a dependência financeira e administrativa das outras esferas de governo, em particular da esfera federal e municipal, parece absorver estes atributos pessoais dos dirigentes, não gerando um diferencial no processo de condução do ensino no âmbito escolar.

### **6.2.3 Institucionalização de Parcerias da Escola com Outros Setores da Sociedade**

A institucionalização de parcerias da escola com outros setores da sociedade é uma prática nova exercida pela escola mais autônoma, que busca junto a outros setores da sociedade, a participação nas soluções para os problemas internos à escola.

Esta prática ainda se encontra em construção no ambiente escolar, que durante décadas teve suas iniciativas cerceadas pelos poderes autoritários que coíbiam qualquer prática desta natureza nas escolas no Brasil. Diante disto, o próprio ambiente escolar e, por consequência, a gestão das escolas está impregnado desta lógica, o que conduz, em certa medida, a forma tradicional dos diretores atuarem no exercício de suas funções frente à direção das escolas.

Isto é, esta pesquisa identifica que apesar da legislação prever a autonomia da gestão escolar e estimular a gestão democrática e participativa das escolas, esta gestão é um processo em construção permanente. É preciso considerar, também, que tal processo requer o aprendizado não só da escola, mas também das organizações, que ao atuarem em parceria com a escola passam a ser corresponsáveis pelas ações desenvolvidas ao interior delas.

Na análise dos dados coletados nas 18 escolas municipais pesquisadas no Estado de Santa Catarina, observa-se que as iniciativas de parcerias se dão muito mais com instituições públicas e/ou filantrópicas do que com organizações privadas. Também se identificou que, na maior parte das parcerias, os programas foram desenhados pelos parceiros e o papel da escola se reduziu a assinar o convênio com a instituição. Nesse caso, a escola não interferiu no desenho dos programas e/ou projetos de acordo com suas necessidades, exercendo a autonomia a ela outorgada na busca de soluções para os seus problemas.

Assim, foi identificado que em 05 das 18 escolas pesquisadas<sup>27</sup>, mantém convênio com a Polícia Militar para o desenvolvimento do Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD) e com o Conselho Comunitário de Segurança (CONSEG)<sup>28</sup>. O PROERD é um programa de caráter social e preventivo oferecido pela Polícia Militar em todo o Brasil. O programa funciona uma vez por semana em sala de aula e tem duração de quatro meses em média e é ofertado aos alunos que cursam do 5º ao 7º ano do ensino fundamental (POLÍCIA MILITAR, 2012a). Já o CONSEG visa aproximar e integrar mais a polícia e a população, planejar ações comunitárias e avaliar resultados, encaminhar coletivamente denúncias, levar diretamente à autoridade superior às reivindicações e as queixas da comunidade, auxiliar no combate às causas da violência e criminalidade, assim como desenvolver campanhas educativas visando orientar a população (POLÍCIA MILITAR, 2012b). Ainda em parceria com a polícia militar, a Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira de Lages, mantém o Projeto Hinos Nacionais com a Banda da Polícia Militar.

Observa-se, assim, a existência de programas desenhados por um órgão governamental como suporte para as escolas buscarem minimizar os problemas que são decorrentes, em sua maioria, pelas condições socioeconômicas. Estas 04 escolas pesquisadas estão localizadas em zonas periféricas e esses alunos estão constantemente sujeitos a vulnerabilidades resultantes desse meio, conforme dados levantados na escola e no perfil socioeconômico da comunidade. Todavia, para seus respectivos diretores é significativa a contribuição deste programa para as escolas, na busca de resolver os problemas que não são da escola, mas acabam por estar nela.

Também nessas 03 escolas de Lages pesquisadas foram identificadas parcerias com o Posto de Saúde próximo para atendimento médico, odontológico, vacinação e palestras informativas proferidas por profissionais nas escolas pesquisadas. São parcerias com a Secretaria de Saúde para promoção de palestras sobre sexualidade, Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e o vírus HIV, entre outras.

Além da parceria com a Secretaria de Saúde foi identificado, em muitas escolas, parcerias com a Secretaria de Cultura para promoção de eventos culturais ou Casa da Cultura, a exemplo do que se verificou na Escola Prof. Bernardo Tank de Joinville com a promoção de

---

<sup>27</sup> 03 do município de Lages – Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira, Escola Fausta Rath e Escola Mutirão e 01 do município de Criciúma, Escola Erico Nonnenmacher e 01 do município de Joinville, Doutor Sadalla Amin Ghanem.

<sup>28</sup> Este somente a Escola Fausta Rath de Lages.

aulas de Ballet. Também se identificou parcerias com a Secretaria de Esporte, a exemplo dos projetos “Atleta do Futuro” firmado com a Escola Juscelino Kubitchek de Oliveira de Lages; com a Unimed a exemplo o projeto mini-handebol desenvolvido na Escola Jardim do Lago de Chapecó, com Museus da cidade para visitas e aquisição do conhecimento histórico sobre a cidade e com a Secretaria de Educação do Estado e Secretaria da Família do Estado.

A pesquisa também identificou outras parcerias com o Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em prol do desenvolvimento de projetos e eventos culturais e de esporte principalmente.

Nas escolas pesquisadas também foi verificado que muitas mantêm parcerias com associações tais como: Associação Atlética Banco do Brasil (AABB); Rotary Club; Associação Ítalo Brasileira de Tradição e Cultura (AIBTC); e Associação do Bairro onde está localizada a escola.

Também se inclui como parceiros das escolas do ensino fundamental as Universidades, dentre elas: Universidade do Planalto Catarinense (UNIPLAC), Faculdades Integradas FACVEST, Fundação Universitária do Desenvolvimento do Oeste (UNOCHAPECÓ), Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). O objetivo normalmente desta parceria com as Universidades é a disponibilização de estagiários para suporte às atividades na escola, com Projetos como Aluno Nota 10 desenvolvido na Escola Jardim do Lago de Chapecó em reforço e desenvolvimento à matemática.

Verifica-se, assim, que a maioria das parcerias firmadas pelas escolas são com órgãos governamentais e/ou entidades que fazem parte de um sistema estruturado em base federativa (SESI, SENAI, SENAC), sendo estas as mais presentes. Tais parcerias visam desenvolver projetos voltados para a qualidade de vida e o bem-estar da comunidade. Além disso, as parcerias com as universidades, a exemplo da adotada pela Escola Jardim do Lago de Chapecó buscam contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, garantindo uma ampliação e/ou reforço no aprendizado do aluno, para garantir a permanência deste estudante na idade/série. Entretanto, apesar destas parcerias firmadas com entidades públicas e/ou privadas, estas ainda não são suficientes para enfrentar os inúmeros problemas existentes nas escolas, provenientes das condições socioeconômicas das famílias assistidas, como expõe os docentes:

Penso que nós temos um desafio grande na prática docente, onde recebemos alunos com várias culturas. No entanto se não tivermos uma parceria com a família e o comprometimento de ambos alguns aspectos ficam complicados de trabalhar (Docente, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

a origem socioeconômica dos alunos, que trazem para a escola os problemas sociais que sofrem, causando problemas de relacionamento entre os alunos e com os professores (Docente, Escola Paulo Padre Petruzzellis, maio de 2012).

Falta de comprometimento da família com a aprendizagem dos filhos, bem como a violência e carência econômica das mesmas. Ainda observa-se, o baixo índice de escolaridade dos pais, o que vem a contribuir para o baixo desempenho dos alunos (Docente, Escola Fedelino Machado dos Santos, maio de 2012).

O despreparo, descaso e desinteresse por parte da família. Pois não adianta políticas públicas se não se consegue encaixar as famílias com ajudas não só financeiras, mas com construção de valores (Docente, Escola Mutirão, abril de 2012).

A falta de apoio familiar dos alunos perante a importância do processo educativo dos discentes. A estrutura familiar já não provém suporte e condições em casa para a cobrança das atividades e atitudes necessárias para um melhor aprendizado na escola. Pois sabemos que o aprendizado não depende apenas do professor, o aluno ter uma boa estrutura familiar que o cobre sobre seus estudos é fundamental para o futuro aprendizado do aluno (Docente, Escola Fausta Rath, abril de 2012).

Por fim, foi identificado ainda outro tipo de parceria na Escola Osmar Cunha de Florianópolis, com profissionais liberais para o desenvolvimento de oficinas de cerâmica e artesanato. Entretanto, diferente ainda das parcerias descritas anteriormente e das que aportam recursos direto na escola, esta parceria se desenvolve de forma distinta, pois é a escola que aporta recursos para o desenvolvimento destas oficinas.

Estes achados sobre a construção de parcerias entre a escola e outras organizações da sociedade, aliadas aquelas que aportam recursos direto à escola, já descritas nesta tese sobre a construção da autonomia, são evidências que apontam para uma forma de condução da escola, com um apelo mais claro na direção de uma gestão autônoma e democrática. Ainda que não tenha sido objeto desta pesquisa avaliar em que medida estas articulações produzem resultados para o ensino fundamental, é possível admitir que tais iniciativas revelam uma proatividade dos gestores e docentes que podem fazer diferença, ao se associar a outros fatores, no modo de conduzir as atividades escolares, agregando um capital importante na consolidação da gestão autônoma e democrática.



#### **6.2.4 Instrumentos de Planejamento e Avaliação, Projeto Político Pedagógico e Estruturas Colegiadas de Decisão**

A implementação de instrumentos de Planejamento e avaliação e a institucionalização de estruturas colegiadas de decisão ao interior das escolas são as formas outorgadas, pela política, que representam o caminho em direção a uma gestão escolar mais autônoma, democrática e participativa. Em princípio, os planos são as evidências de que a escola promove no seu interior, o pensar coletivo, ao planejar ações que busquem minimizar os seus problemas e melhorar a qualidade do ensino, no curto, médio ou longo prazo. Os órgãos colegiados são concebidos como espaços coletivos de decisão e representam apoio coletivo à gestão.

Esta pesquisa encontrou evidências da existência da institucionalização de instrumentos de planejamento e avaliação no interior das escolas, bem como de estruturas colegiadas de gestão. Tais evidências foram identificadas em documentos que comprovam as informações fornecidas pelos diretores e docentes. Entretanto, o funcionamento real das estruturas colegiadas e/ou como se processa a elaboração dos planos, só foi possível ser confirmado em poucas escolas, pela confrontação das informações dos informantes, com os documentos coletados. Um conhecimento maior, para confirmar integralmente as informações dos informantes requer o acompanhamento de reuniões no interior das escolas pesquisadas, durante um prazo maior, o que não foi possível nesta pesquisa.

#### **6.2.5 Instrumentos de Planejamento**

No universo das 18 escolas pesquisadas, os instrumentos de Planejamento e Avaliação encontrados foram: Projeto Político Pedagógico; Plano de Desenvolvimento da Escola; Plano Anual de Trabalho; Plano Integrado da Escola; Plano Global da Escola; e Projeto Plurianual de Ações.

Da análise dos dados nestas 18 escolas municipais pesquisadas, se constata que os instrumentos de planejamento implementados nas escolas estão basicamente centrados no

Projeto Político Pedagógico (PPP). Do total das 18 escolas pesquisadas verifica-se que 17 delas possuem PPP, enquanto que os outros instrumentos de planejamento foram encontrados somente em poucas das escolas pesquisadas.

A Escola Nilson Wilson Bender é a única escola que não possui PPP. Esta escola, segundo sua diretora, iniciou, em maio último, a primeira reunião para iniciar a elaboração do seu PPP. Em relato, a diretora explicitou que “a elaboração do PPP iniciou em maio na escola com a participação integral dos professores, representantes de alunos sob a coordenação da direção escolar”. (Entrevista concedida em março de 2012).

Esta informação foi corroborada pelos docentes por meio do questionário. Segundo a diretora, a Secretaria Municipal de Educação está dando suporte para o desenvolvimento desta atividade, por meio de palestras proferidas para que o grupo tenha subsídios para a elaboração do seu primeiro PPP.

Tal prática demonstra o exercício da atividade de coordenação da Secretaria de Educação do município em apoio à escola, reiterada pela política nacional. Assim, sendo os instrumentos de planejamento considerados pela legislação e literatura elementos básicos para a organização da gestão autônoma, constituindo-se em instrumento importante para o processo de decisão e da gestão democrática, numa análise superficial se poderia inferir que sua ausência na Escola Nilson Wilson Bender estaria comprometendo este processo e trazendo constrangimentos à autonomia e a gestão democrática na escola. (PARENTE; LUCK, 1999; LIBÂNEO, 2003; MEC, 2004; BORGES, 2006). Contudo, na análise dos documentos observou-se que, a maioria das escolas que tem institucionalizado o PPP como instrumento de planejamento escolar, estes não se encontram atualizados e nem todos refletem a realidade da escola, contendo plano de ação para minimizar os problemas enfrentados.

A atualização destes planos é recomendada pela legislação, considerando as frequentes transformações da realidade social e da política de educação, com a introdução de novos programas e novas diretrizes, bem como a entrada anual de novos alunos na escola com distintas necessidades e capacidades. Esta situação impõe uma reflexão, ou seja, a simples constatação da existência do PPP nas escolas não autoriza concluir que este instrumento esteja sendo observado e, se está sendo importante para se tomar as decisões mais adequadas para intervir na realidade em que está inserida a escola. Além disso, a legislação prevê que este documento deve expressar os interesses e necessidades da sociedade, construído com base na realidade local (MEC, 2004; PARENTE; LUCK, 1999).

Constatou-se, porém, na análise destes documentos, que a sua maioria referencia muito mais a legislação e a literatura do que a sua própria realidade, além de terem sido elaborados nos anos de 2008 e 2009. Esta “desatualização”, contudo, só foi assumida pelos dirigentes das Escolas Pastor Faulhaber de Blumenau e Desdobrada Jacinto Machado de Florianópolis, que não os disponibilizaram para a pesquisa, por considerarem que estes encontravam “desatualizados”.

Estes achados levam a concluir que tal instrumento, apesar da importância a ele atribuída pela legislação e pela literatura, é possível que, na prática, não venham se constituindo, de fato, em instrumento de gestão para subsidiar o processo de decisão e consolidar a autonomia escolar. Ao que parece, pelos dados levantados, os PPPs estão assumindo um caráter mais burocratizado, para cumprimento das normas legais.

Se somado às exposições efetuadas pelos docentes que participaram desta pesquisa, verifica-se que as necessidades das escolas não estão sendo trabalhadas e a autonomia da escola está constrangida pelas imposições às instâncias superiores, conforme segue:

[...] Dar mais autonomia para as escolas, para que possam trabalhar com as necessidades da comunidade escolar que está contida. (Docente, Escola Mutirão, abril de 2012).

Questões burocráticas, centralizadas nos órgãos administrativos que muitas vezes não estão em contato direto com a realidade da escola, ou seja, não estão em sala (Docente, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

Perde-se muito tempo tentando explicar ao poder público que fica curto o prazo para a efetivação de projetos, a centralização do poder, pois cada comunidade tem uma realidade, que precisa ser estudada em sua essência, e na maioria das vezes a ordem vem pronta e é preciso adaptar-se ao modelo, e não o modelo na sociedade (Docente, Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

A ausência de escutar e atender as dificuldades dos envolvidos: professor e alunos, e assim, chegar ao senso comum das necessidades às quais o ensino fundamental realmente precisa (Docente, Escola Profª Zulma Souza da Silva, março de 2012).

Assim, por exemplo, a diretora da Escola Desdobrada Jacinto Machado de Florianópolis declarou que estaria iniciando a revisão do PPP naquele momento, a partir de um modelo enviado pela Secretaria de Educação do Município (SED). Ou seja, a revisão do PPP se dá não pela constatação feita pela escola quanto uma possível necessidade de atualização do seu planejamento político pedagógico necessita ser realizada, mas para cumprimento de uma exigência da instância municipal. Outros instrumentos de planejamento e avaliação, além do PPP foram identificados em 11 escolas das 18 pesquisadas. O Plano Anual de Trabalho foi

identificado em 08 escolas:<sup>29</sup> O Plano de desenvolvimento da escola foi identificado em 04 unidades escolares<sup>30</sup>. O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), segundo Parente e Luck (1999), é o referencial maior da unidade escolar. Este documento compõe um conjunto de ações da escola, incluindo o PPP e o cálculo dos recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do plano.

O Plano Integrado da escola foi identificado somente em duas escolas: Prof. Bernardo Tank de Joinville e Escola Mutirão de Lages. O Plano Global da escola também somente em duas escolas: Amaro João Batista de Criciúma e Escola Mutirão de Lages. E o Plano Plurianual de Ações foi identificado em 03 escolas: Professor Bernardo Tank de Joinville, Escola Osmar Cunha de Florianópolis e Escola Mutirão de Lages.

Numa análise de alguns destes planos, verifica-se que estes possuem similaridades uns com outros e/ou são complementares um ao outro, como o Plano Global da escola e o Plano Integrado da escola, adotando apenas denominações diferentes. Sobre estes instrumentos, esta pesquisa não levantou dados sobre a forma como eles foram elaborados, ainda que tenha tido acesso a alguns destes documentos. Por esta razão não é possível levantar inferências sobre a participação dos diferentes atores no processo de sua elaboração, bem como sobre sua importância para o processo de decisão no âmbito escolar.

Parente e Luck (1999), a partir de pesquisa realizada sobre a política de ensino fundamental em todos os Estados brasileiros e analisando os instrumentos de Planejamento Escolar adotados, identificaram que o instrumento de planejamento mais utilizado pelas escolas é de fato o PPP. Este instrumento, segundo seus achados, já havia sido implantado em 100% das escolas públicas estaduais de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina à época da pesquisa. De fato, esta pesquisa confirma os achados de Parente e Luck (1999), ao constatar que o principal instrumento de planejamento escolar encontrado nas escolas públicas municipais de Santa Catarina, que fizeram parte do universo da pesquisa, é o PPP, seguido do Plano Anual de Trabalho adotado em oito escolas.

---

<sup>29</sup>Foram identificados nas Escolas Prof. Bernardo Tank de Joinville; Osmar Cunha de Florianópolis Pastor Faulhaber e Machado de Assis de Blumenau; Dilso Cecchin e Fedelino Machado dos Santos de Chapecó; Juscelino Kubitchek de Oliveira e Mutirão de Lages.

<sup>30</sup> Foram identificados nas Escolas Prof. Bernardo Tank de Joinville, Juscelino Kubitchek de Oliveira, Fausta Rath e Mutirão de Lages.

## 6.2.6 Estruturas Colegiadas de Decisão

As estruturas colegiadas de decisão, conforme definida pela LDB/96, apresentam como característica comum à participação nas decisões escolares dos representantes dos diferentes atores envolvidos com o ensino fundamental. Constituem-se em órgãos colegiados e representam a forma institucionalizada da gestão democrática e da escola autônoma, devendo as escolas implementarem essas estruturas para promover a participação da comunidade na gestão escolar (MEC, 2004; 2011a).

Segundo os diretores escolares entrevistados, estas estruturas colegiadas de decisão estão implementadas em todas as escolas pesquisadas, entretanto, os tipos de estruturas colegiadas apresentam variação entre elas. Da análise dos dados coletados nas 18 escolas foi identificado os seguintes tipos de estruturas colegiadas de decisão: Associação de Pais e Professores (APP); Associação Escola-Comunidade; Caixa Escolar; Conselho de Classe; Conselho Escolar; Conselho Gestor; e Grêmio.

O Conselho de Classe é a estrutura colegiada de decisão encontrada em todas as escolas pesquisadas. O objetivo do Conselho de Classe, apesar de variar suas definições nos PPPs das escolas, de forma geral, constitui-se similares, isto é,

Avaliar o processo de ensino-aprendizagem a partir do rendimento escolar dos alunos e definir os encaminhamentos e alternativas para ação didática de recuperação dos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem. (JOINVILLE, 2008).

Assim, a estrutura colegiada de Conselho de Classe institucionalizado nas escolas públicas municipais tem a característica de reunir diferentes atores para avaliar os resultados da implementação da política efetuada. Os atores envolvidos neste colegiado, é assunto da próxima seção deste capítulo.

Foi também identificada, segundo informações dos diretores, a institucionalização da APP em 15 das 18 escolas. Somente nas escolas do município de Chapecó esta estrutura colegiada de decisão não foi identificada. Neste município foi encontrado o Conselho Escolar que atua em substituição à APP nas três escolas: Dilso Cecchin; Fedelino Machado dos Santos; e Jardim do Lago.

A institucionalização da APP como órgão colegiado de decisão é bem mais antiga, se comparado ao Conselho Escolar. Sua institucionalização foi assegurada na LDB de 1971 (Lei nº 5.692/71, art. 62), enquanto que os Conselhos Escolares só recentemente foram assegurados pela LDB/96 (art. 14). Talvez este seja o motivo de sua implementação ter sido encontrada de forma mais expressiva entre as escolas pesquisadas, assim como Parente e Luck (1999) também identificaram em sua pesquisa, esta forma de estrutura colegiada (APPs) implementada em 100% das escolas públicas estaduais na modalidade de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina. Entretanto, a estrutura colegiada recomendada, atualmente pela LDB/96 e pelo MEC (2004), como sustentáculo à democratização da educação e da escola, é o Conselho escolar. O suporte do Conselho Escolar compreendido pelo MEC (2004) se dá na medida em que as decisões sobre o presente e o futuro que a escola deseja alcançar são tomadas de forma participativa por diretores, representantes de professores, funcionários, estudantes, pais e da comunidade.

Apesar desta forma de estrutura colegiada de decisão ter sido encontrada somente nas escolas de Chapecó pesquisadas, alguns diretores das outras escolas que compõem o universo desta pesquisa, referiram o Conselho Escolar como a forma mais recente que a organização escolar está buscando institucionalizar em substituição à APPs. Como expõe uma diretora: “Hoje não temos Conselho Escolar. Estamos em processo de migração de APP para Conselho” (Entrevista diretora, Escola Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silva, abril de 2012).

Nesse sentido, segundo informações dos diretores, a APP ainda vem exercendo, na atualidade, o papel de entidade mantenedora para recebimento dos recursos do PDDE, das “contribuições espontâneas”, do gerenciamento dos recursos arrecadados resultante das festas promovidas na escola, entre outros. Isto é, esta estrutura colegiada exerce o papel de Unidade Executora (UEX), unidade esta definida pelo MEC para recebimento de recursos direto pela escola. Entretanto, o Conselho Escolar é recomendado, primordialmente, como a estrutura para o recebimento destes recursos (MEC, 2004) e provável justificativa à migração destacada pelos diretores. O depoimento a seguir é ilustrativo desta incumbência da APP exercida nas escolas, em que esta estrutura colegiada está implementada:

A Associação de Pais e Professores que tem em seu colegiado professores, pais e equipe técnica, tem caráter deliberativo que em nossa realidade está muito mais voltada para as tomadas de decisão relacionadas às questões financeiras dos recursos da APP que vem por intermédio dos programas governamentais (Coordenador geral, Escola Padre Paulo Petruzzellis, maio de 2012).

Complementarmente é importante registrar que nas escolas pesquisadas do município de Lages, os docentes informaram que a estrutura colegiada de decisão implementada é também a APP. Entretanto, na análise dos PPPs de duas das escolas, Juscelino Kubitchek de Oliveira e Fausta Rath em que o PPP foi disponibilizado para análise, verificou-se que esta estrutura está denominada como Conselho de Pais e Professores (CPP).

É possível que estas estruturas colegiadas ou “órgãos” (APP x CPP) tenham denominações diferentes, mas exerçam funções similares, o que explica o fato dos diretores informarem a existência da APP nas entrevistas e nos questionários, e existir outra denominação no PPP.

A institucionalização das APPs como são bastante antigas, em Santa Catarina, foi iniciado, segundo Parente e Luck (1999), em 1966, representam, segundo os diretores escolares, a principal estrutura de institucionalização da participação “representativa” ao interior das escolas pesquisadas.

A institucionalização destas estruturas colegiadas, APPs e Conselho Escolar, é instruída pela Secretaria de Educação do município, conforme prevê a LDB. Observou-se que a instalação do Conselho Escolar nas escolas municipais pesquisadas, a exemplo do verificado no município de Chapecó, segundo seus respectivos diretores, se deu por instrução da Secretaria de Educação em adequação às recomendações do Ministério da Educação.

Da mesma forma, não se verificou estruturas distintas dentro deste mesmo município em relação às APPs e os Conselhos Escolares consideradas pelos gestores como prioritárias. Contudo, é possível inferir que estas estruturas colegiadas de decisão vêm se constituindo, muito mais em mecanismos institucionais para recebimento de recursos pela escola, do que em formas de participação social no processo decisório.

Outro tipo de estrutura colegiada de decisão identificada em três das 18 escolas investigadas foi a estrutura denominada Grêmios Estudantis, cujo ator principal é o estudante. Trata-se na verdade de um “órgão estudantil”, e que, em alguns contextos e situações, atuam de forma mais ampla. Sua implementação foi encontrada somente nas escolas do município de Lages: Juscelino Kubitchek de Oliveira; Fausta Rath; e a Mutirão. O Grêmios estudantis é, segundo o PPP da Escola Fausta Rath: “[...] uma entidade de decisão coletiva de representação, organização e mobilização dos estudantes, tendo finalidades político-

educacionais, culturais, cívicas, desportivas e sociais contribuindo para a formação da cidadania” (LAGES, 2010, p. 6).

Assim como as outras instâncias colegiadas, o Grêmio Estudantil nas escolas em que foram identificados, sua institucionalização parece ter sido também orientada pela Secretaria de Educação do Município, em adequação às recomendações contidas no PNE (2011): “Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania”.

Da mesma forma, outro tipo de estrutura colegiada, a “Caixa Escolar”, foi encontrado em outras 03 das escolas pesquisadas: Doutor Sadalla Amin Ghanem do município de Joinville; e nas Escolas Juscelino Kubitschek de Oliveira e Mutirão do município de Lages.

Chama a atenção, a existência de uma estrutura colegiada distinta das anteriores implementada apenas na Escola Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma, o denominado “Conselho Gestor”. Este Conselho Gestor, do qual fazem parte sete educadores de vários setores de atendimento do Bairro da Juventude, além da equipe de coordenação do Centro de Ensino Fundamental, tem como objetivo: “Propor e acompanhar a implementação de políticas destinadas à melhoria dos processos educacionais” (Coordenador geral da escola, março de 2012).

Da mesma forma, observou-se somente na Escola Dilso Cecchin do município Chapecó, uma estrutura colegiada específica, denominada “Associação Escola-Comunidade”. O papel exercido por esta estrutura colegiada, segundo a diretora escolar, é a promoção de festas e palestra com a comunidade, reuniões do interesse da comunidade, entre outras atividades mais de âmbito social.

Em relação ao caráter consultivo, deliberativo, normativo e/ou fiscalizador das estruturas colegiadas identificadas nas escolas pesquisadas, verifica-se que a sua institucionalização não segue regras estabelecidas e transparentes. Assim por exemplo, não foi encontrado, em nenhuma das escolas pesquisadas, dentro do mesmo município, o mesmo tipo de caráter de estrutura colegiada, ainda que tenham sido observadas recomendações sobre a institucionalização destas estruturas colegiadas por Secretarias municipais de Educação.



### **6.2.7 Participação Institucionalizada dos Diferentes Atores no Processo de Decisão no Âmbito Escolar**

O projeto Político pedagógico da escola, como já sinalizado em outros momentos desta pesquisa, constitui-se no principal instrumento de planejamento que as escolas de ensino fundamental dispõem. Nele estão explicitadas as diretrizes prioritárias que orientam a condução do ensino em cada uma das escolas de ensino fundamental. Por esta razão, a discussão ampla sobre esta condução é recomendada pelo Ministério da Educação que defende a adequação dos PPPs às realidades específicas, por meio da participação de diferentes atores envolvidos com a educação no âmbito municipal. Assim por exemplo, a legislação assegura que o PPP seja realizado de forma democrática com a participação dos profissionais da educação (LDB/96, art. 14).

Importante observar, a partir destas prerrogativas previstas pela LDB/96, que as decisões antes centralizadas na Secretaria Municipal de Educação ou nos diretores escolares passam a ceder espaço a decisões colegiadas, com a participação de outros atores, na perspectiva de uma gestão mais democrática. Esta perspectiva parte do pressuposto, como expõe a própria literatura sobre participação (ARNSTEIN, 1969; TORRES; GARSKE, 2000; LIBÂNEO, 2003; BORGES, 2006; SALM; MENEGASSO, 2010) de que quanto maior é a participação nas decisões, mais legitimada estarão às ações. É nesta direção que esta pesquisa buscou analisar a participação dos diferentes atores, mais especificamente, docentes e discentes, no processo de elaboração deste instrumento da gestão da escola de ensino fundamental.

### 6.2.7.1 Participação Institucionalizada dos Docentes e Discentes na Elaboração do PPP

Os achados desta pesquisa revelam que em 15<sup>31</sup> escolas das 18 pesquisadas, 11 elaboraram o PPP com a participação integral dos professores, com representação de alunos e sob a coordenação do diretor escolar. São exemplo desta situação as escolas: Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville; Professor Anísio Teixeira de Florianópolis; Prof<sup>a</sup> Zulma Souza da Silvae Machado de Assis de Blumenau; Amaro João Batista e Erico Nonnenmacher de Criciúma; Fedelino Machado dos Santos e Jardim do Lago de Chapecó; Juscelino Kubitchek de Oliveira, Fausta Rath e Escola Mutirão de Lages.

Em outras duas escolas, ainda segundo as informações dos seus respectivos diretores, a elaboração do PPP também ocorreu com a participação integral dos docentes e coordenado pelo diretor, mas não houve participação de alunos. São exemplos, as Escolas Professor Bernardo Tank de Joinville e a Escola Dilso Cecchin de Chapecó.

Como justificativa para a não participação de alunos neste processo de elaboração do PPP, as diretoras das duas Escolas Professor Bernardo Tank de Joinville e Dilso Cecchin de Chapecó, alegaram a pouca idade dos estudantes. Ambas as escolas atuam somente nas séries iniciais. Para as diretoras, “ampliar a participação para esse nível não contribuiria para o processo de elaboração do PPP”.

A pesquisa também encontrou mais duas outras estratégias adotadas para elaboração do PPP em que a participação não se deu de forma ampla nem em todas as fases do processo.

Na Escola Padre Paulo Petruzzellis, segundo informações do seu gestor, o PPP foi elaborado pela Coordenadora Pedagógica e, posteriormente, discutido com os membros da instituição/escola, mas sem a participação dos docentes. O PPP é apresentado aos docentes somente após esta etapa do processo. Vale lembrar que esta escola apresenta características diferenciadas em vários outros aspectos se comparado às outras escolas pesquisadas conforme descrito no capítulo IV. Entretanto, a característica distinta desta escola, absorvida pela Instituição Bairro da Juventude, uma instituição filantrópica, não desqualifica a importância

---

<sup>31</sup> Estão excluídas as Escolas Pastor Faulhaber de Blumenau e Desdobrada Jacinto Machado de Florianópolis por terem afirmado que os seus PPPs estão desatualizados e a Escola Nilton Wilson Bender de Joinville por estar elaborando seu primeiro PPP no momento desta pesquisa.

da participação dos docentes reiterada pela LDB/96. Os dados levantados junto aos docentes desta escola sobre sua participação no processo de elaboração do PPP foram bastante variados. Entretanto, o fato de que 29,6% deles afirmarem desconhecer como foi elaborado o PPP, 18,5 afirmarem que foi elaborado pelo diretor com uma comissão, 11,1% não responderem autoriza inferir que a participação dos docentes de fato não aconteceu de forma mais ampla e efetiva conforme sinalizou o próprio Coordenador<sup>32</sup> da escola.

Já na Escola Osmar Cunha, um achado interessante refere-se a forma distinta de condução na elaboração do PPP, a qual, segundo a diretora escolar, foi por ela coordenada e contou com o apoio de uma consultoria externa e com a participação integral dos docentes.

Conforme descrito no PPP, a elaboração do projeto teve apoio de Consultoria externa da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Este procedimento foi iniciado em 1987, por meio de um Planejamento Estratégico Situacional (PES). Este apoio à escola de consultoria externa prosseguiu em 1988 e 1989, e no ano 2000 a escola avançou e reelaborou seu PPP de forma autônoma contando apenas com os profissionais da escola, docentes, equipe pedagógica e direção (FLORIANÓPOLIS, 2012).

Todavia em 2001, 2002 e 2003 a escola voltou a recorrer ao apoio de consultoria externa, mas, no último ano deste período, envolveu os docentes das séries iniciais nas discussões, conforme registro no PPP.

Esta prática continua sendo exercida na escola conforme descrito no seu PPP e confirmado pela diretora escolar, que informou ainda que a escola elabora o PPP com a participação integral dos professores e a direção, e continua contando com apoio de Consultoria externa da UFSC.

Este apoio de consultoria externa não é do conhecimento de todos os docentes. Os dados revelam que, para 28,6% dos docentes, o PPP é elaborado com a participação integral dos professores, coordenado apenas pelo diretor; 19,1% não souberam responder; 14,3% afirmaram que foi elaborado pelo Diretor e uma equipe de professores; 14,3% disseram que o Diretor elaborou o documento e depois apresentou a proposta aos professores para sugestão, chegando a versão final e os demais ou não responderam e/ou alegaram outro motivo ainda mais distinto.

---

<sup>32</sup> Leia-se Diretor, na Escola Paulo Padre Petruzzellis a instância responsável pelo Ensino Fundamental é o Coordenador Geral.

Chama a atenção, também, que este “desconhecimento” por parte dos docentes em relação à existência de consultoria externa pode ser pelo fato de que um número expressivo deles atuam nesta escola há menos de 1 ano (42,9%) e 19,1% há até 2 anos. Além disso, 33,3% são prestadores de serviço por contrato temporário, 4,8% CLT, 4,8% comissionado, 4,8% não responderam e somente percentual restante é estatutário. Estes dados revelam uma rotatividade de docentes na escola, o que pode ser um condicionante da visão não compartilhada sobre os acontecimentos, sobre sua história e até mesmo sobre algumas iniciativas tomadas pelos seus dirigentes a exemplo da contratação de consultoria externa.

A participação mais ativa dos docentes no processo de elaboração do PPP é considerada como indicador da gestão democrática da escola. Os docentes da Escola Osmar Cunha consideraram como um fator que interfere na gestão, os problemas relativos às suas participações ou a falta delas, na condução do ensino e na elaboração dos seus instrumentos como revelam o depoimento a seguir:

Participação direta dos professores que estão em sala na participação em decisões que diz respeito a implementação de política de educação para o ensino fundamental, pois sabem das dificuldades diariamente do seu cotidiano escolar (Docente, Escola Osmar Cunha, março de 2012).

A grande maioria dos docentes que participaram da pesquisa considera importante sua participação pelo fato de serem detentores de um conhecimento diferenciado, acumulado sobre os problemas da escola, decorrente do exercício diário da prática pedagógica. Além disso, consideram que conhecem os problemas das localidades em que estão inseridas as escolas, fruto do contato diário com a realidade dos alunos. Ainda acreditam que a participação dos docentes na elaboração do PPP pode gerar novas propostas para soluções dos problemas enfrentados pela escola. Por isso defendem a ampliação da participação nas decisões ao interior da escola, por considerarem como um dos fatores que interfere na gestão é a falta de participação, como ilustra o depoimento de um dos docentes desta e outra escola.

O que interfere é a falta de organização da escola de forma articulada com direção, professores e equipe pedagógica. É muito difícil desenvolver um projeto na escola, pois o trabalho tem que ser feito sem apoio e adesão de todos os envolvidos (Docente, Escola Osmar Cunha, março de 2012).

A forma como uma política está sendo implantada, foi de cima para baixo, sem consultar os professores que estão em prática na sala de aula [...]. (Docente, Escola Fedelino Machado dos Santos, maio de 2012).

[...] a implementação de ações e práticas pedagógicas por parte da secretaria sem fundamentação teórico-prática e principalmente sem a opinião e parecer dos professores da rede. [...] Falta de gestão compartilhada (governo, escola, secretaria). (Docente, Escola Fundamental Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

É importante ressaltar que, na maioria das escolas que possuem PPP implementado, as informações sobre a forma com que este foi elaborado não foram consistentes. Ou seja, ao confrontar as informações fornecidas pelos seus respectivos diretores com as respostas dos respectivos docentes que participaram da pesquisa, observou-se contradições significativas. Alguns docentes inclusive disseram desconhecer a forma como foi elaborado PPP.

Em apenas 03 Escolas, Professor Bernardo Tank de Joinville, Erico Nonnenmacher de Criciúma e Juscelino Kubitschek de Oliveira do município de Lages, as informações sobre a participação no processo de elaboração do PPP foram mais ou menos coincidentes entre docentes e diretores. Assim, observou-se que na escola Professor Bernardo Tank de Joinville, 90% dos docentes confirmaram que o PPP foi elaborado com a participação integral dos docentes, sendo coordenado pelo diretor, mas sem a participação dos alunos. Na Escola Erico Nonnenmacher de Criciúma, 69,2% dos docentes confirmaram que o PPP foi elaborado com a participação integral dos docentes, representante de alunos e coordenado pelo diretor da escola. E na escola Juscelino Kubitschek de Oliveira de Lages, 83,3% dos docentes também confirmaram que a elaboração do PPP foi realizada contando com a participação integral dos docentes, representantes de alunos e sob a coordenação do diretor.

Deste contexto infere-se que nestas 03 escolas, a participação é mais ampliada, onde há uma construção coletiva representando a possibilidade de os atores terem espaço para expressar suas ideias na busca de solução dos problemas vivenciados pela escola e melhoria na qualidade do ensino, colocando os docentes como coautores das soluções e corresponsáveis pela implementação.

Para os diretores destas escolas, bem como para alguns docentes, um dos fatores que interfere na ampliação da participação nas decisões e no comprometimento dos profissionais é o tempo de permanência do docente na escola e seu vínculo funcional.

Desta análise constata-se que na Escola Prof. Bernardo Tank de Joinville, 30% dos docentes atuam na escola há 10 e 15 anos e 10% entre 3 a 5 anos. 40% atuam nesta escola entre menos de 1 ano a 2 anos (10% não responderam). Analisando o vínculo funcional constata-se que 90% dos docentes são estatutários.

Na Escola Érico Nonnenmacher de Criciúma verifica-se que 50% dos docentes estão nesta escola entre 3 e mais de 10 anos. Entre 1 a 2 anos 7,7% e há menos de 1 ano 34,6%. Quando analisado o vínculo funcional verifica-se que 53,9% são estatutários.

E por fim, na Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira de Lages, 61,1% dos docentes atuam nesta escola entre 3 anos e mais de 10 anos e 33,3 há menos de 1 ano. Constata-se que 83,3% são estatutários.

Desta análise é difícil inferir, todavia, a partir da análise documental, é possível constatar que o fator que pode ter contribuído para que os docentes tenham reforçado as informações dos seus respectivos diretores quanto à forma de elaboração do PPP, esteja no fato de que tais PPPs foram atualizados recentemente. Ou seja, o processo ainda está na memória. O PPP da Escola Prof. Bernardo Tank de Joinville foi atualizado em 2011/2012 e o da Escola Érico Nonnenmacher de Criciúma, teve sua atualização em 2011.

Desta forma, é possível que mesmo os profissionais que estão atuando há dois anos ou menos nestas escolas tenham participado da reelaboração do PPP. Já na Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira de Lages, o PPP não contém data de atualização, todavia alguns indícios levantados na análise deste documento, embora não conclusivos, apontam para a possibilidade de este ter sido revisado recentemente, pois o quadro funcional data de 2012 e a ata de posse da nova direção data de 2010.

Por fim, é lícito ressaltar que uma conclusão mais afirmativa sobre os fatores que conduziram a um compartilhamento maior da informação, gerando maior participação ao interior destas três escolas, esteja relacionado à forma mais ampliada de gestão participativa, conforme ilustra depoimento de docente e a observação não participante desta pesquisadora durante a coleta de dados, que ouviu depoimentos positivos acerca da participação na gestão dos problemas enfrentados pela escola:

Tenho autonomia, segurança para desenvolver as minhas atividades com meus alunos. No ambiente em que trabalho, buscamos solucionar nossas dificuldades coletivamente (Docente, Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira, abril de 2012).

Temos companheiros e liberdade para dar continuidade no decorrer do nosso desenvolvimento cotidiano da prática docente. Na nossa realidade escolar temos autonomia para o desenvolvimento da prática docente. Quando precisamos de suporte encontramos no corpo docente esse auxílio (Docente, Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira, abril de 2012).

Os achados sobre a participação do processo de elaboração do PPP nas outras 8 escolas revelam que informações fornecidas pelos diretores escolares não é confirmada integralmente pelos docentes que participaram desta pesquisa. Apenas parte dos docentes confirmam as informações dos diretores, entretanto, o percentual que corrobora com o diretor é bastante baixo, demonstrando que há contradições entre as informações fornecidas por estes diretores escolares e as informações dos docentes sobre a forma de elaboração do PPP. Desta análise, é lícito afirmar que a ausência de comprovações sobre a real participação dos atores na elaboração do PPP, não autorizam conclusões precipitadas de que ele esteja sendo elaborado com a participação integral de docentes e representantes de discentes conforme informado pelos diretores.

Os dados coletados a respeito do processo de elaboração do PPP revelam indícios significativos de que a participação mais ampliada na elaboração do PPP pelas escolas pesquisadas está em construção e agregam condições favoráveis ao exercício de uma gestão participativa e democrática.

#### 6.2.7.2 Participação Institucionalizada dos Pais, Docentes e Discentes nos Órgãos Colegiados de Decisão

Esta pesquisa evidenciou a participação institucional dos pais, docentes, discentes e técnicos nos órgãos colegiados de decisão em muitas das escolas pesquisadas. Contudo, os dados revelam que a participação dos diferentes atores nos órgãos colegiados de decisão no âmbito escolar é uma escolha da escola, pois não há similaridade entre os atores e entre as escolas pesquisadas, dentro do mesmo município, exceto no município de Lages, em que a participação dos atores se apresenta de forma igual. Entretanto, não foram identificados indícios que possibilitasse a inferência de que haja normativa da Secretaria de Educação do município, coibindo a autonomia decisória da escola, na definição dos atores participantes deste órgão colegiado, o que denota que para a escolha dos representantes da estrutura colegiada, a escola tem de fato autonomia, como prevê inclusive a LDB.

A análise dos dados sobre a estrutura colegiada “APP”, identificada como de maior expressão, presente em 15 das 18 escolas pesquisadas, aponta para o fato de que somente a

Escola Professor Anísio Teixeira de Florianópolis, a participação nesta estrutura é representada por docentes, técnicos, pais e alunos.

Também foi identificado que somente na Escola Amaro João Batista de Criciúma, a participação nesta estrutura colegiada é exclusiva dos professores, excluindo-se os pais, técnicos e alunos deste colegiado de decisão, o que demonstra uma participação restrita aos docentes.

Outro achado foi a inclusão dos alunos na Escola Pastor Faulhaber como representantes nesta estrutura colegiada de gestão, algo pouco comum. Este tipo de participação não foi encontrado em nenhuma outra escola pesquisada, exceto na Escola Professor Anísio Teixeira, em que há representação de todos os atores nesta estrutura colegiada, o que demonstra a participação por representação de discentes neste tipo de estrutura colegiada de gestão.

Foram identificados, também, a participação dos técnicos como representantes da APP nas escolas pesquisadas. A participação deste ator nesta estrutura colegiada de decisão foi identificada nas 03 escolas de Lages: Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira; Escola Fausta Rath e Escola Mutirão; e na Escola Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma.

Este representante, nesta estrutura de decisão colegiada, é considerada importante no estágio atual da implantação da política de educação, pelo fato de que em muitas escolas, a APP tem atuado como unidade executora para recebimento dos recursos do PDDE que o governo federal aporta diretamente à escola. Isto ocorre, principalmente, nas escolas que não tem o Conselho Escolar, que é o órgão colegiado indicado pelo MEC para o recebimento deste recurso. O MEC recomenda que o Conselho Escolar pode ser substituído por outro correspondente nas escolas onde só exista esta estrutura colegiada implementada, excluindo-se os Conselhos de Classe e Grêmios que não são reconhecidos como unidades executoras pelo MEC para recebimento de recursos. Assim, das 18 escolas pesquisadas, em 12 delas, a APP funciona como instância receptora destes recursos. São elas: Doutor Sadalla Amin Ghanem, Nilson Wilson Bender de Joinville; Desdobrada José Jacinto Cardoso, Osmar Cunha de Florianópolis; Pastor Faulhaber, Prof<sup>ª</sup> Zulma Souza da Silva e Machado de Assis de Blumenau; e Amaro João Batista, Erico Nonnenmacher e Escola Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma.

Estes dados levam a supor que a APP vem sendo um colegiado de decisão com responsabilidades e atribuições importantes no âmbito das escolas. A movimentação dos



recursos financeiros que aportam na escola, pelas diferentes vias e mecanismos, como festas, promoções, além do PDDE, demonstra a responsabilidade destes representantes, participantes desta estrutura colegiada de gestão.

A pesquisa também encontrou, como observado anteriormente, a existência de Conselho Escolar nas três escolas de Chapecó: Dilso Cecchin; Fedelino Machado dos Santos; e Jardim do Lago. Nestas três escolas verificou-se que a participação por representação inclui docentes, técnicos, pais e alunos, exceto na Escola Fedelino Machado dos Santos, onde a representação de técnico não ocorre neste tipo de estrutura colegiada de decisão. Isto evidencia que a participação nestes órgãos colegiados da escola está sendo mais ampliada.

O Caixa Escolar também é outro tipo de estrutura colegiada de decisão encontrada nas Escolas Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville, Escola Juscelino Kubitcheck de Oliveira e Escola Mutirão de Lages. Participam deste tipo de estrutura colegiada docentes, técnicos e pais, segundo o diretor escolar da Escola Mutirão, excluindo-se a participação dos representantes de pais na Escola Juscelino Kubitcheck de Oliveira também do município de Lages.

Esta exclusão dos pais aponta para certo constrangimento à participação neste tipo de estrutura colegiada implementada na Escola Juscelino Kubitcheck de Oliveira, pois não há interação da comunidade interna com a comunidade externa à estrutura de funcionamento escolar.

Na Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville, o diretor não informou quem são os representantes participantes deste tipo de estrutura colegiada implementada na escola, o que não possibilita uma análise mais conclusiva sobre a participação.

Já o Conselho Gestor identificado na Escola Padre Paulo Petruzzellis, segundo o Coordenador geral, “os representantes são professores e funcionários que devem estar ligados diretamente às atividades com os educandos”. Verifica-se que este colegiado não inclui pais, o que pode gerar uma representatividade limitada dos atores que interagem com a escola, a exemplo do que acontece na Escola Juscelino Kubitcheck de Oliveira.

O Grêmio é outra estrutura colegiada identificada nas escolas do município de Lages: Escola Juscelino Kubitcheck de Oliveira, Escola Fausta Rath e Escola Mutirão. Os representantes que participam desta estrutura colegiada, segundo informação dos diretores, é

bastante diversificada, incluindo docentes nesta estrutura, a exemplo conforme informado pelos diretores da Escola Juscelino Kubitschek de Oliveira e Mutirão. A inclusão de docentes neste tipo de estrutura colegiada chama a atenção, pois este é um tipo de estrutura em apoio às organizações estudantis, como espaço à participação na escola.

É importante observar que entre todas as escolas pesquisadas, as do município de Lages foram aquelas em que se identificou um maior número de estruturas diversificadas de decisão colegiada, ainda que na maior parte dos colegiados identificados nestas escolas não haja participação dos alunos.

Vale ressaltar que a institucionalização destes órgãos colegiados não é garantia de efetiva participação dos atores, pois esta depende do interesse da comunidade escolar e de uma postura “aberta” dos gestores à participação mais ativa destes atores. Como afirma Arnstein (1969), as restrições às contribuições dos atores podem sobrevir neste tipo de estrutura colegiada e, quando isto acontece, há apenas o ritual de fachada da participação.

Por fim, a estrutura colegiada de decisão, Conselho de Classe foi identificado em todas as escolas pesquisadas segundo dados dos diretores escolares. Da análise das informações dos diretores constata-se que em 06 escolas das 18 pesquisadas, participam do Conselho de Classe somente os docentes. As escolas são: Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville; Escola Desdobrada José Jacinto Cardoso de Florianópolis; Escola Pastor Faulhaber e Machado de Assis de Blumenau; Escola Amaro João Batista e Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma.

Observa-se que esta estrutura colegiada, Conselho de Classe, institucionalizado pela escola, tem, entre outras, a função de aproximar, buscar a participação dos pais e/ou responsáveis no acompanhamento do desenvolvimento da aprendizagem do seu filho, com vistas a obter um compromisso maior da família com os assuntos da escola. Estes objetivos estão destacados no PPP, a exemplo, da escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville.

Todavia, das informações dos diretores pesquisados neste mesmo município, verifica-se restrições à participação de atores da comunidade escolar, pais e alunos neste colegiado, ainda que no PPP, conforme exemplificado, a importância da participação mais ampliada encontra-se ali descrita.

Na Escola Desdobrada Jacinto Machado de Florianópolis, a comunidade participa de reuniões promovidas para entrega dos boletins, visto que esta é uma convocação, de festas e na realização de críticas e ideias que qualifiquem mais o trabalho pedagógico, segundo a Direção escolar. Aos alunos é também oportunizado o diálogo por meio do atendimento direto ao aluno pela gestão.

Apesar desta institucionalização de órgãos colegiados, com a participação de pais dos alunos, esta participação foi apontada, por exemplo, pelos docentes da Escola Nilson Wilson Bender como um dos grandes problemas da gestão escolar.

De fato, a falta de participação e do comprometimento familiar com as atividades da escola, com o processo de ensino e aprendizagem, transfere para a escola a responsabilidade formativa, educativa, disciplinadora e de formação das crianças como cidadãos, tarefa que não deve ser totalmente da escola e requer corresponsabilidade com a família e com a sociedade em geral.

A pesquisa identificou, a partir das informações dos diretores escolares, que em 08 das 18 escolas pesquisadas, não há participação dos pais nesta estrutura colegiada. As escolas são: Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville; Desdobrada José Jacinto Cardoso de Florianópolis; Pastor Faulhaber e Machado de Assis de Blumenau; Amaro João Batista e Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma; e Fausta Rath e Mutirão de Lages.

Observa-se, ainda, que a participação representativa dos pais nesta estrutura colegiada pode fomentar a participação em sentido mais abrangente, criando uma rede de informação entre os pais sobre o processo de avaliação e as deliberações da escola. Tal participação também pode reduzir os problemas do distanciamento dos pais dos assuntos da escola, questão reiterada por diversos diretores escolares e docentes que participaram desta pesquisa, como ilustra os depoimentos a seguir:

Penso que a prática só será completa quando a família se fizer presente na escola (Docente Escola Professor Anísio Teixeira, março de 2012).

[...], falta de interesse da família está dificultando cada vez mais o professor, que não consegue mais atingir seus objetivos, pois não pode realmente cobrar do aluno (Docente, Escola Osmar Cunha, março de 2012).

Descompromisso da família quanto ao acompanhamento da criança quanto a aprendizagem. Em alguns casos, a falta de compromisso dos profissionais, porque

hoje, há muitos recursos oferecidos para que haja uma educação de qualidade (Docente Escola Machado de Assis, março de 2012).

Falta uma participação mais ativa da comunidade dentro da escola [...]. Algumas famílias não transmitem para os filhos a importância do estudo. A preocupação dos pais é com [...] dificuldades financeiras e não valorizam a aprendizagem dos filhos (Docente Escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

Penso que nós temos um desafio grande na prática docente, onde recebemos alunos com várias culturas. No entanto se não tivermos uma parceria com a família e o comprometimento de ambos alguns aspectos ficam complicados de trabalhar (Docente Escola Jardim do Lago, maio de 2012).

Segundo Dagnino (2002), esta participação dos pais também pode aumentar a transparência das regras institucionais de avaliação dos alunos, tornando o processo mais legítimo por meio desta participação. A decisão posta em debate contribui para a construção do interesse coletivo, ao dar aos atores igualdade de oportunidade para questionamentos. Entretanto, é preciso considerar que a capacidade argumentativa dos atores externos à escola, tende, em princípio, a ser diferenciada, seja pelo conhecimento e/ou pelo olhar distanciado sobre os problemas do sistema de ensino, conforme relatado por um docente: “Falta de colaboração dos pais na realização de tarefas escolares, esta não participação dos pais no ensino em casa está relacionada ao analfabetismo familiar que leva a falta de interesse pelos estudos por parte dos alunos” (Docente, Escola Erico Nonnenmacher, maio de 2012).

Ainda assim, apesar das desigualdades que podem levar a uma baixa participação, para os docentes desta pesquisa, há a necessidade de considerar a participação dos pais neste processo, pois isto pode levar a um maior comprometimento deles com as atividades na escola e contribuir com a construção da cultura cívica, tão escassa na sociedade brasileira, como afirma Souza (2001). Para Arnshtein (1969), o objetivo real deste primeiro degrau da escalada da participação é permitir que os tomadores de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes.

A análise documental do PPP revelou, ainda, que em muitas das escolas encontra-se descrito a lógica de funcionamento do Conselho de Classe, que prevê “participação” aos pais e alunos nos resultados das deliberações emitidas pelo Colegiado. A título de exemplificação, no PPP da Escola Doutor Sadalla Amin Ghanem de Joinville está descrito as etapas seguidas pelo Conselho de Classe:

[...] previamente ocorre uma preparação a partir das notas, identificando os alunos que apresentaram média inferior a 6,0. Estes casos são levados para o Conselho de

Classe para discussão. Os resultados do Conselho de Classe é comunicado aos alunos e pais. A dinâmica utilizada segue: a) conversa com o aluno para informá-lo da situação; b) esta pode ser complementada por registros das ações que o aluno se propõe a realizar para obter sucesso no próximo semestre; c) entrega do boletim impresso; d) para os alunos com média igual ou superior a 7,0 o boletim do 2º e 3º bimestre será entregue diretamente ao aluno sem necessidade da vinda do pai a escola. A dinâmica de divulgação dos resultados aos pais segue: a) carta comunicando a defasagem do aluno, especificando as disciplinas; b) bilhete solicitando o comparecimento à escola; c) reunião para entrega do boletim impresso.

Entretanto, outros achados foram encontrados pela pesquisa, a exemplo nas escolas de Florianópolis da análise do PPP. Constatou-se que o funcionamento do Conselho Escolar passou por mudanças recentes, visando adequar à instrução normativa da Secretaria de Educação do Município, ampliando a participação pela inclusão de docentes, técnicos, pais e alunos. Sua institucionalização foi subsidiada com publicação de material pela Secretaria de Educação para a implementação desta nova prática, reiterando o dispositivo do art. 14 da LDB/96.

Anterior a essa mudança, conforme descrito no PPP da Escola Osmar Cunha, a título de exemplo, o mesmo era realizado

[...] com a participação dos professores, Orientador educacional, supervisor pedagógico e administradores escolares, Diretor escolar e representantes de alunos somente em determinados momentos. Este se caracterizava como um momento para exposição das avaliações das turmas, de forma unilateral (FLORIANÓPOLIS, 2012).

Todavia, das informações concedidas pelos diretores escolares deste município, somente a diretora da Escola Osmar Cunha descreve que o Conselho Escolar integra professores, técnicos, pais e alunos. Isto é, observa-se que a institucionalização de uma nova prática guiada por determinação legal, não modifica hábitos e costumes pura e simplesmente. É necessário que os atores envolvidos no processo queiram modificar as regras instituídas e percebam isso como um valor, como uma oportunidade de reflexão coletiva.

Além da Escola Osmar Cunha de Florianópolis somente em mais duas escolas de Chapecó, segundo os diretores, o Conselho de Classe têm representação de docentes, técnicos, pais e alunos.

As evidências identificadas sobre a participação de outros atores no processo de decisão sobre questões relativas ao ensino e a gestão da escola, apontam para dificuldades ainda a serem superadas, principalmente a participação dos pais dos alunos e de representantes da

comunidade do entorno da escola. Não é demais reforçar, que esta participação desejada pela Política Nacional de Educação é de fato um processo político condicionado por múltiplos fatores externos a escola. Contudo, é mister admitir que a criação das estruturas colegiadas de decisão e sua atuação podem favorecer a ampliação da participação e promover avanços nesta direção. A Tabela 12 apresenta as informações das estruturas colegiadas analisadas nas escolas pesquisadas destacando o caráter e seus representantes.



## **7 OS DESAFIOS DA GESTÃO AUTÔNOMA E DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Esta pesquisa teve como objetivo analisar como é construída a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais de ensino fundamental do Estado de Santa Catarina, identificando os fatores que constroem e/ou favorecem a autonomia e a participação de gestão no âmbito escolar, conforme preconiza a Política Nacional de Educação.

No contexto da reforma do Estado brasileiro pós-Constituição de 88, observa-se que a descentralização da política de educação, em particular a de ensino fundamental, delega aos municípios a responsabilidade de implementar esta política no âmbito do seu território. No caso específico desta política, tal descentralização chega até o âmbito da unidade escolar, como nível local da política, apostando na construção de uma gestão escolar fundada em princípios mais democráticos, assentados na participação e na autonomia. Isto é, os preceitos legais estabelecidos nos documentos oficiais que regem esta política, a LDB/96 e o PNE 2001-2010, complementado pelo projeto do PNE 2010-2020, reiteram que devem estar envolvidos com a gestão escolar os docentes, pais, alunos e demais trabalhadores da educação.

Esta pesquisa também levou em conta que a implementação desta política, no contexto socioeconômico brasileiro sofre interferências de sua organização federativa, em que as clivagens regionais e intrarregionais são bastante acentuadas. Pondera-se que as condições socioeconômicas dos municípios são fatores condicionantes, tanto do princípio da autonomia quanto da participação nas decisões no âmbito escolar, produzindo constrangimentos à construção de uma gestão autônoma e democrática da escola, defendida pela Política Nacional de Educação brasileira.

Considerou-se, para efeito da análise aqui empreendida, e sustentada na literatura e nos instrumentos jurídicos normativos da política de educação, que a gestão escolar autônoma é aquela que decide sobre a alocação dos recursos financeiros (manter e captar) e dos recursos humanos (selecionar e contratar) para viabilizar a operacionalização das ações previstas pela política e, sobretudo, para atender as necessidades locais da comunidade escolar. A gestão escolar democrática requer a institucionalização de mecanismos de participação nas decisões



sobre o enfrentamento dos problemas que envolvem o ensino no âmbito da unidade escola, existência de estruturas colegiadas funcionando com a participação de diferentes atores e do ambiente interno e externo à escola.

Na análise do contexto do universo da pesquisa constata-se que, no Estado de Santa Catarina, as escolas públicas municipais de ensino fundamental pesquisadas, estão em sua maioria, situadas nas periferias das cidades, e o perfil socioeconômico da comunidade assistida por estas escolas é bastante diversificado, havendo, entretanto, grande concentração de famílias com condições socioeconômicas de baixa renda, com estrutura familiar em sua maioria de pais com baixa escolaridade. Esta condição socioeconômica, destacada nos documentos oficiais das escolas e reafirmada pelos diretores escolares e docentes que participaram da pesquisa, impõe à escola resolução de problemas que, na sua maioria, não estão diretamente ligados à escola, mas afetam o desenvolvimento das atividades escolares.

A literatura que trata da implementação de política pública, conforme referida nos capítulos desta tese, tem reiteradamente acenado para os problemas decorrentes de fatores socioeconômicos, o que tem levado a constantes reflexões teóricas e práticas sobre os desafios da gestão para enfrentar a complexidade dos problemas que constroem e/ou facilitam a implementação de uma política pública descentralizada, em especial a da educação, a qual esteve esquecida durante décadas, produzindo efeitos e consequências desastrosos para a população brasileira.

A guisa de conclusões desta pesquisa serão aqui pontuados alguns resultados que indicam fatores que constroem ou facilitam a construção da gestão autônoma e democrática da escola como apregoa a política nacional de educação no Brasil.

Em relação à autonomia das escolas públicas municipais de ensino fundamental, esta pesquisa constatou o predomínio de recursos financeiros oriundos dos governos federal e municipal e, a maior parte, decorrente de transferências diretas do governo federal, previsto pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ou de outros programas como o Programa Mais Educação e o Programa Escola Aberta.

Tais recursos por terem destinação previamente definida, constroem, em certa medida, a autonomia da escola e reforça o caráter indutor, da ação da esfera federal, no sentido de fomentar a descentralização das políticas sociais de educação, ainda que a ênfase esteja na

transferência de recursos financeiros sem priorizar outras iniciativas que possam fortalecer a construção da gestão autônoma e democrática das escolas.

Contudo, apesar das exigências impostas pelas instâncias financiadoras, algumas escolas vêm estimulando a discussão, nas arenas decisórias institucionalizadas, com a participação de diferentes atores envolvidos com o ensino fundamental, sobre a aplicação de tais recursos para solução de problemas prioritários da escola. Ainda que não se possa dimensionar a margem real de autonomia da escola para decidir sobre a aplicação destes recursos, os dados levantados sobre iniciativas de gestores de algumas unidades escolares investigadas, na direção de ampliar a autonomia decisória da escola, apontam para uma atuação mais comprometida com as diretrizes previstas pela política nacional de educação.

Ainda assim, é notória a insuficiência de recursos financeiros para suprirem as necessidades de quase todas as escolas pesquisadas, o que traz impacto na gestão das escolas. Chamou a atenção, entretanto, o fato de algumas delas, contarem com recursos de outras fontes, via celebração de convênios, além daqueles repassados diretamente pelo município, o que, poderia gerar uma possível independência da escola do ponto de vista financeira. Contudo, a totalidade dos recursos advindo destes convênios, tem normalmente também destinação definida previamente. De qualquer sorte, a ampliação do elenco de atividades introduzido por muitos dos programas desenvolvidos nas escolas, em decorrência dos convênios realizados, tem requerido maior capacidade gerencial e, por consequência, mais desafios para a gestão.

Paradoxalmente ao que apregoa a legislação federal que autoriza a gestão autônoma e democrática das escolas, esta pesquisa constatou que além dos limites já impostos pela esfera federal à aplicação dos recursos aportados à escola por este ente federativo, formulador dos programas, outros limites vem sendo impostos às escolas em alguns municípios, por meio de resoluções por ele estabelecidas. Tais diretrizes constroem à autonomia da escola, ao colocar restrições à gestão de programas, na maioria das vezes, com recursos da fonte federal e reforça a tese de que a transferência de poder decisório é mais complexa do que a transferência de recursos financeiros. Ou seja, quando se trata da utilização do recurso e da sua aplicação, os entes federativos, mesmo apoiando a descentralização, assumem um papel de contendedor.

Vale aqui ressaltar, num esforço de síntese, que as ações empreendidas pelo governo federal são características de um modelo *top-down* de implementação de política, onde prescrições e recomendações sobre como “deve ser” a implementação dessa política são preestabelecidas pelas normas. É emblemático desta ação centralizada, o Programa do Livro Didático, do governo federal, o qual é representativo do *design* de política *top down*, pois não faculta aos gestores escolares e docentes o poder de escolher os livros didáticos que coadunem com sua concepção didática e pedagógica.

Observou-se, também, que os convênios realizados entre algumas escolas e organizações de outros setores da sociedade podem favorecer a gestão autônoma destas escolas, ampliando o exercício da autonomia escolar. Este resultado reforça o que já dito acima, de que não basta ter recursos financeiros, o mais relevante para a construção de uma gestão autônoma e democrática parece ser a possibilidade da escola decidir sobre sua aplicação, de forma ampla e com base nas necessidades locais. Isto porque, a diversidade dos contextos socioeconômicos em que se encontram as escolas, por si só, já pressupõe prioridades distintas.

Do mesmo modo as formas e/ou estratégias que algumas escolas encontram para captar novas parcerias para realização de projetos, a exemplo do que se verificou na Escola Padre Paulo Petruzzellis de Criciúma, são reveladoras de *modus* de conduzir a política de educação e que contribui para o exercício de uma gestão autônoma e participativa. A prioridade dada para elaboração de novos projetos desenhados pela própria escola/Instituição, com foco nas necessidades da realidade local e, assim, captar recursos, amplia a autonomia e a participação no processo de implementação da política de educação, na medida em que envolve um conjunto de atores na condução de diferentes projetos no âmbito da escola.

Outro achado importante diz respeito à outra iniciativa de captação de recursos, por meio de contribuições de pais de alunos regularmente matriculados, denominada de “contribuição espontânea”, arrecadada pela Associação de Pais e Professores (APP). Mesmo que esta contribuição possa ser questionada, na medida em que a responsabilidade maior é do Estado em prover as condições necessárias para a educação básica de qualidade das crianças e jovens, ela pode revelar um grau de coparticipação da população com a educação de seus filhos, favorecendo a construção de uma gestão autônoma e democrática. Contudo, é necessário reforçar aqui o pressuposto desta pesquisa, de que não há um único fator

condicionante da gestão democrática e autônoma. Neste caso particular, o possível comprometimento dos pais dos alunos não deve reduzir apenas à contribuição financeira, esta participação deve se estender ao acompanhamento e controle da aplicação destas contribuições.

Outros constrangimentos à autonomia e à participação nas escolas pesquisadas foram identificados. Em relação aos recursos humanos, são fatores considerados relevantes para o exercício da gerência, a formação dos dirigentes, sua capacitação técnica, a participação em cursos e projetos de educação continuada, bem como o tipo de vínculo trabalhista, aliado a experiência em gestão. Os resultados desta pesquisa evidenciam a necessidade de investir em formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, pois somente 4,8% dos docentes que participaram desta pesquisa possuem tal formação e esta é uma recomendação do novo PNE 2010-2020, em prol de uma melhoria na qualidade do ensino e de práticas inovadoras. Contudo, esta pesquisa constatou que, no caso das escolas dos municípios do Estado de Santa Catarina, a grande maioria dos diretores possui uma formação regular adequada, tem vínculo trabalhista permanente (são estatutários) e muitos têm experiência em gestão. Estes achados revelam um cenário favorável ao exercício da função gerencial, se a gestão autônoma e democrática fosse definida apenas por esses indicadores. Contudo, outros fatores, a exemplo da dependência financeira e normativa das outras esferas de governo, em particular da esfera federal e municipal, o limitado poder de decidir sobre a aplicação dos recursos, parecem que, em princípio, absorvem estes atributos pessoais dos dirigentes, não gerando um diferencial no processo de condução do ensino no âmbito escolar. Há que observar também que, na atualidade, todos os municípios pesquisados têm investido em cursos de formação continuada. Neste particular, os resultados revelam pouca significância dos cursos atribuída pelos diretores, ao considerarem que lhes faltam profundidade sobre os assuntos tratados, por terem uma carga horária reduzida e sendo avaliado que pouco contribuem para o exercício da atividade no cargo de diretor. Esta mesma avaliação foi feita pelos docentes, sobre os cursos oferecidos, ao considerarem que falta integração dos conteúdos à prática e muitas das informações apresentadas já são de seu conhecimento. Desta forma, concluiu-se que, este expediente de valorização profissional, utilizado pelas instâncias federal e municipal, buscando estimular a educação continuada dos profissionais que atuam no ensino fundamental, ainda não encontrou um denominador comum, pois não está sendo visto pelos profissionais como estratégico para a melhoria do seu desempenho.

De outro modo, os critérios para escolha do cargo de diretor, mais especificamente a eleição direta, têm sido vistos como indicadores importantes da autonomia e participação na gestão escolar. A eleição direta é considerada pela política nacional de educação, e respaldada pela literatura como o primeiro degrau em direção à ampliação da participação na gestão das escolas. Os achados da pesquisa apontam para a existência de critérios técnicos e políticos e em alguns casos a existência da eleição direta. Tais resultados sobre os critérios para o provimento do cargo de diretor escolar revelam, contudo, um ainda incipiente processo de participação da comunidade escolar na escolha dos seus gestores, e reforçam a falta de transparência em relação aos critérios adotados para o provimento deste cargo em muitas escolas, em face do privilegiamento de critérios de natureza particularista.

Das análises realizadas, conclui-se que a eleição direta para o cargo de diretor escolar, considerado um mecanismo que contribui para ampliar a participação na gestão das escolas, ainda não está instaurada ao interior de todas as escolas do Estado de Santa Catarina. A permanência de práticas particularistas, bem como a existência do instituto da reeleição como forma de permanência no poder de alguns diretores escolares foram evidenciados pela pesquisa, o que aponta para desafios a serem superados na busca da institucionalização da lógica democrática que favoreça discussões em torno da questão diretiva.

Outro aspecto analisado é o tempo de docência dos profissionais que participaram desta pesquisa e o tempo de permanência na mesma escola. Cerca de, 50,7%, dos docentes atuam há mais de 10 anos na rede. Em contrapartida, 42,3% dos docentes atuam na mesma escola há menos de 1 ano. A permanência do profissional na mesma escola é um fator considerado pela literatura como positivo para a gestão, pois quanto maior o tempo deste docente na escola, maior tende a ser o seu envolvimento, nas atividades e no desenvolvimento dos projetos na escola. As mudanças e rotatividade do quadro profissional das escolas provoca uma série de dificuldades na continuidade da gestão, e, particularmente, no estímulo à participação, visto que os docentes recém-chegados desconhecem o ambiente e as particularidades da comunidade assistida.

A rotatividade dos docentes foi apontada como um dos grandes problemas enfrentados pelas escolas. Nesta mesma direção, os docentes também consideraram como sendo este um fator que dificulta a execução de projetos nas escolas, pois não há tempo suficiente para a consolidação dos projetos e para criação de vínculos com alunos e com a comunidade escolar.

Todavia, esta rotatividade foi apontada por vários diretores como um problema de difícil intervenção, na medida em que as escolas são dependentes da Secretaria Municipal de Educação para assuntos relativos à alocação dos profissionais nas escolas, pelos concursos e pelas contratações. Esta constatação demonstra que constrangimentos à autonomia escolar condicionam o exercício da participação no âmbito escolar. O tempo de permanência do docente na mesma escola, assim como a ampliação da jornada em uma mesma escola, isto é, o exercício integral das 40 horas dedicadas à mesma escola, são fatores que contribuem, segundo os diretores escolares, à construção da gestão democrática na escola, pelo maior envolvimento deste docente com a comunidade escolar e os assuntos atinentes ao desenvolvimento do projeto escolar.

Igualmente importante para o exercício de uma gestão mais autônoma e democrática, é a escola assumir para si a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e institucionalizar instrumentos de planejamento e avaliação de suas práticas. Neste particular, verificou-se a existência da institucionalização de instrumentos de planejamento e de avaliação, assim como do PPP em todas as escolas pesquisadas. Entretanto, constatou-se, na análise destes documentos, que alguns destes encontram-se “desatualizados”, e muitos fazem referências mais às legislações e a literatura do que à sua própria realidade, não demonstrando conhecimento sobre a realidade da comunidade escolar e a identificação de problemas e soluções.

Estes achados levam a concluir que tais instrumentos assumem um caráter mais normativo e burocrático, para cumprimento das normas legais, não se constituindo em todas as escolas, de fato em instrumento de gestão para subsidiar a tomada de decisão. Entretanto, assumir e/ou estabelecer este nível de consciência sobre as inconsistências de um projeto desta natureza pelas escolas, não é algo comum. Declarado “desatualizado”, contudo, só foi assumida pelos dirigentes das Escolas Pastor Faulhaber de Blumenau e Desdobrada Jacinto Machado de Florianópolis.

A análise desta pesquisa também constatou que há uma centralidade na implementação do PPP pelas escolas em detrimento de outros tipos de instrumentos de planejamento. A única escola que não tem o PPP implementado é a Escola Nilson Wilson Bender, mas segundo sua diretora, sua elaboração foi iniciada em maio/2012, corroborado esta informação pelos docentes que participaram desta pesquisa.

Em relação às estruturas colegiadas de decisão, esta pesquisa constatou diferentes tipos de estruturas colegiadas implementadas. Entretanto, o Conselho de Classe é o tipo mais comum e foi encontrado em todas as escolas pesquisadas. A Associação de Pais e Professores (APP) também é a estrutura colegiada identificada em quase todas as escolas, apenas nas escolas do município de Chapecó constatou-se outro tipo de estrutura colegiada em substituição às APPs.

Como já explicitado nesta tese, as APPs estão exercendo o papel de Unidades Executoras para recebimento dos recursos aportados pelo governo federal às escolas, ainda que a estrutura colegiada recomendada pelo MEC seja o Conselho Escolar. Entretanto, esta estrutura colegiada só foi encontrada institucionalizada nas três escolas do município de Chapecó. É possível, então, inferir que estas estruturas colegiadas estão funcionando muito mais como órgãos de deliberação sobre recursos financeiros do que como instâncias de promoção à participação.

Esta pesquisa também evidenciou variação dos atores “aptos” a participarem das diferentes estruturas colegiadas de decisão institucionalizadas nas escolas pesquisadas. Em alguns dessas estruturas, como o Conselho de Classe, em poucas escolas os únicos atores que participam são os docentes. Evidente também é o constrangimento à participação dos pais em algumas das estruturas colegiadas de decisão institucionalizada pelas escolas. Ou seja, a baixa participação da comunidade sobre assuntos escolares depende, também, da institucionalização de estruturas colegiadas que podem servir como estimuladoras da participação. Assim como destacado por diretores e docentes à baixa participação dos pais com os assuntos escolares, atribuída à questão socioeconômica das famílias.

Entretanto, não foram identificados indícios da existência de normas da Secretaria de Educação dos municípios, restringindo a autonomia decisória da escola, no que diz respeito à definição dos atores que devam participar dos órgãos colegiados. Isto significa que para a escolha dos representantes das estruturas colegiadas, as escolas têm de fato autonomia, como prevê inclusive a LDB.

Apesar de todos estes registros sobre a participação de diferentes atores nas diversas estruturas colegiadas existentes, não é possível confirmar se os tipos de decisões tomadas são de fato relevantes e se são colocadas em prática, ou se estes atores apenas homologam decisões processadas em outros espaços e instâncias decisórias. Tais desafios estão colocados

para novas pesquisas sobre o papel das instâncias locais de decisão previstas pela política de ensino fundamental no Brasil.

Por fim, como dito reiteradamente ao longo desta tese, a construção de uma gestão pautada em princípios democráticos é processual e requer, não apenas que tais princípios sejam assegurados por lei, mas que também ocorram mudanças nas práticas dos diferentes atores envolvidos com a gestão da escola. Além disso, a discussão apresentada reforça que a condução do ensino fundamental, pautada na gestão autônoma e democrática, tem exigido a institucionalização de novos mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam a concretização dos seus princípios orientadores no âmbito das unidades escolares dos municípios brasileiros.

Conclui-se, portanto, que as estratégias utilizadas para a condução da política de educação com ênfase no ensino fundamental, isto é, a forma como esta é gerida, constitui-se no fator síntese que condiciona a autonomia e a participação prevista pela política de educação no país.

Num esforço de síntese, apresenta-se o modelo de análise complementado pelos resultados da pesquisa resumidos na figura 2.



<p><b>Contexto:</b> Reforma do Estado, Descentralização de políticas públicas, novas atribuições das esferas subnacionais, impactos na implementação, o papel das unidades escolares com a descentralização.</p> <p><b>Questão de Pesquisa:</b> “Como vem sendo construída a gestão autônoma e democrática das escolas públicas municipais prevista pela política nacional de ensino fundamental no Estado de Santa Catarina? Que fatores constroem e/ou favorecem a autonomia e a participação na gestão das escolas em Municípios deste Estado?”</p>	<p><b>CATEGORIAS ANALÍTICAS – Política Públicas, Implementação</b></p> <p><b>CATEGORIA EMPÍRICA - Gestão</b></p>	<p><b>DIMENSÕES DA GESTÃO</b></p> <p>Autonomia Capacidade de decidir sobre a aplicação, locação e captação de recursos de toda natureza</p>	<p><b>PREMISSA</b></p> <p>Uma gestão descentralizada, autônoma e participativa pressupõe capacidade de decidir da escola sobre a aplicação, locação e captação de recursos de toda natureza, inclusive para firmar parcerias, condições operacionais e logística, legitimidade técnico/política dos gestores e a capacidade de institucionalizar mecanismos e estratégias para o envolvimento de diferentes atores no processo de decisão através do exercício da participação.</p>	<p><b>INDICADORES</b></p> <p>1-A “gestão” da escola capta e aloca recursos financeiros conforme prioridades locais;</p> <p>2- A “gestão” seleciona e contrata pessoal;</p> <p>3-Diretores possuem cursos de pós-graduação e/ou cursos de aperfeiçoamento em educação e correlatos e experiência em gestão</p> <p>4-Condições da infraestrutura da escola.</p>	<p><b>Resultados</b></p> <p>1-Há predomínio de recursos financeiros oriundos dos governos federal e municipal e por serem decorrentes de transferências diretas do governo tem destinação previamente definida, o que constrange em certa medida, a autonomia da escola e reforça o caráter indutor da esfera federal em fomentar a descentralização.</p> <p>2- As escolas são dependentes da Secretaria Municipal de Educação para assuntos relativos a alocação dos profissionais nas escolas, pelos concursos e pelas contratações.</p> <p>3- A grande maioria dos diretores possui formação regular adequada, tem vínculo trabalhista permanente (são estatutários) e muitos têm experiência em gestão. Os achados revelam um cenário favorável ao exercício da função gerencial, se a gestão autônoma e democrática fosse definida apenas por esse indicador.</p> <p>4- Grande parte das escolas pesquisadas possuem deficiências visíveis de infraestrutura (espaço físico), bem como de acervo bibliográfico e quali-quantitativo de equipamentos para o processo de ensino-aprendizagem.</p>
		<p>Participação Capacidade de institucionalizar Mecanismos e estratégias que assegurem a ampla participação nas decisões</p>	<p>1-Tipos de estratégias para o provimento do cargo de Diretor escolar;</p> <p>2-Existência de mecanismos de Institucionalização de parcerias</p>	<p>1-A eleição direta para o cargo de Diretor Escolar não está instaurada ao interior de todas as escolas do Estado de Santa Catarina pesquisadas. Há permanência de práticas particularistas, bem como o instituto da reeleição como forma de permanência no poder de alguns diretores escolares.</p> <p>2- Iniciativas de parcerias se dão mais com instituições públicas e/ou filantrópicas do que com organizações</p>	

					entre a escola e outros setores da sociedade;	privadas. Também se identificou que, na maior parte das parcerias, os programas foram desenhados pelos parceiros e o papel da escola se reduz a assinar o convênio com a instituição.
					3-Existência de Instrumentos de Planejamento e avaliação e Estruturas colegiadas de decisão.	3- Existem instrumentos de Planejamento e avaliação institucionalizados, assim como foram evidenciados diferentes tipos de Estruturas Colegiadas de decisão implementadas nas escolas.
					4-Participação de pais nos órgãos colegiados e dos docentes e discentes na elaboração e implantação do PPP e dos outros instrumentos de planejamento.	4-Evidenciou-se variação dos atores “aptos” a participarem das diferentes estruturas colegiadas de decisão institucionalizadas nas escolas pesquisadas. Há constrangimento à participação dos pais em algumas estruturas colegiadas de decisão e baixa participação da comunidade nos assuntos escolares, ficando a escola dependente da institucionalização das estruturas colegiadas que podem servir como estimuladoras da participação. Há uma centralidade na implementação do PPP pelas escolas em detrimento de outros tipos de instrumentos de planejamento.
As condições socioeconômicas dos municípios são fatores condicionantes do contexto que interferem tanto na autonomia quanto na participação.						
Resultado: A condição socioeconômica, impõe à escola resolução de problemas que, na sua maioria, não estão diretamente ligados à escola, mas afetam o desenvolvimento das atividades escolares.						

Figura 2 - Modelo de Análise com Resultados

Fonte: Pesquisadora

## REFERÊNCIAS

- ABU-DUHO, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz; SAMUELS, David. **A nova política dos governadores**. Lua Nova: Revista de Cultura de Política, 1997.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALTMANN, Helena. Influências do Banco mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.
- ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas Intergovernamentais. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p. 117-131, 2001.
- ARNSTEIN, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, Routledge, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, p.44-66, jun. 1996.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. **Prepared for delivery at the XXI meeting of the Latin American Studies Association**. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p.23-31, 2001.
- \_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 02, p. 17-26, 2004.

ASCHER, W. La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar La caía. 1986. Tradução de Jonathan Molinet. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. 2 reimpressão. Ed. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2000. (Colección Antologías de Política Pública – primera antologia).

BARRETO, A. et al. Desafios e perspectivas da política social: **Subsídios para melhorar a educação no Brasil**. Texto para discussão 1248, IPEA, p. 53 -71, dez. 2006.

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. **O impacto de três inovações educacionais na educação brasileira**. Brasília: IPEA, 1998 (Série Estudos e Pesquisas, 36).

BARROS SILVA, Pedro Luiz; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000, Caderno n. 48. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 23 dez. 2007.

BENVINDA, Ana; ARAUJO FILHO, Valdemar Ferreira. **Estado, sociedade e democracia em contextos de mudanças tecnológicas**: uma perspectiva política das novas relações entre Estado e Sociedade. Texto apresentado no CLAD, Lisboa, Portugal, 2002. (mimeo).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MOTTA, Fernando Prestes. **Introdução a organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Ed. Thomson, 1980.

BLUMENAU. Secretaria de Educação do Município (SEMED). Edital n°25/2011. **Estabelece as diretrizes para matrícula no ensino fundamental nas Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Blumenau para o ano letivo 2012**. Disponível em <[www.blumenau.sc.gov.br](http://www.blumenau.sc.gov.br)> . Acesso em: mai. 2012.

BLUMENAU. Secretaria de Planejamento do Município (SEPLAN). Dados Socioeconômicos do Município. Disponível em : <[http://www.blumenau.sc.gov.br/downloads/seplan/perfil\\_bairros/bairro\\_itoupava\\_seca.pdf](http://www.blumenau.sc.gov.br/downloads/seplan/perfil_bairros/bairro_itoupava_seca.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2012.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política Local: Uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, Rio de Janeiro, n. 48, 2º semestre de 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gian Franco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2000.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades política e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

BORGES, André. Governo estadual, competição política e mudança institucional: Lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (Org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

BOWMAN, Ann O`M. Policy implementation. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy. **Taylor & Francis**, New York, Second Edition, v. 3, p. 1487-1490, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo:Saraiva, 1990. (Série Legislação Brasileira).

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Educação Fundamental**. Programa de desenvolvimento profissional continuado / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: A Secretaria, 1999.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Educação**. PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: SAEB: ensino médio: matrizes de referência, tópicos e descritores. Brasília: MEC, SEB; Inep, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei**: Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE - 2011/2020). Congresso Nacional. Brasília, DF, Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16478&Itemid=1107](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107)>. Acesso em: 30 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 23/83. Altera dispositivos da Constituição. **Diário do Congresso Nacional**. Seção 1. 02/12/1983. p. 13818. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 24/85. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário do Congresso Nacional**. Seção 2. 02 dez. 1983. p. 5721. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14/96. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 de set. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692compilado.htm)>. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 dez. 1996; 175º da Independência e 108º da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm)>. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 11.114, De 16 de Maio de 2005. Altera os arts. 6o, 3o, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 mai. 2005; 184o da Independência e 117o da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm)> Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei N°11.274, de 6 de Fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 fev. 2006; 185o da Independência e 118o da República. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm) >. Acesso em: set. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei N° 11.494, de 20 de Junho De 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 jun. 2007; 186o da Independência e 119o da República. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei)>. Acesso em: set.2011.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: set.2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria n° 2.896, de 17 de setembro de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n. 180, seção 2, p. 7. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: set.2011.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória N°2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse e recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n°9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para a atendimento escolar, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: out. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2011.

CARNEIRO, M. A. **LDB Fácil**: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo. 17. ed. atualizada e ampliada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTRO, J. A. de; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental:** descentralização e novos mecanismos de gestão. Rio de Janeiro, Ipea, p. 01-25, jul. 2000. (Texto para discussão n°74).

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação de políticas e programas sociais. **Caderno de Pesquisa**, n°12, NEEP, Unicamp, 1989.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAPECÓ. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Básica Municipal Fedelino Machado dos Santos. Diagnóstico, Chapecó, parcial, s/d.(a).

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Básica Municipal Jardim do Lago. Diagnóstico. Escola e sua contextualização. Chapecó, parcial, s/d.(b).

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

CLINE, K.D. Defining the implementation problem: organization management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551-571, July 2000.

COSTA, D. M. Tempos de democracia e participação: o conselho escola como possibilidade de desconcentração do poder. **Educação UNISINOS**/Centro de Ciências Humanas, São Leopoldo, Universidade Valo do Rio dos Sinos, v. 8, n. 15, 2001.

COSTA, V. M. F. Federalismo. 2004. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. **Sistema político brasileiro:** uma introdução. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

CRICIÚMA. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Municipal de Ensino Fundamental Erico Nonnenmacher, Criciúma, 2011.



\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Bairro da Juventude dos Padres Rogacionistas, Criciúma, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Padre Paulo Petruzzellis. Criciúma, 2012b.

CURY, Carlos R. J. A educação básica no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia.** Brasília: UnB, 2001.

DALMÁS, Angelo. **Planejamento participativo na escola:** elaboração, acompanhamento e avaliação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service:** serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Public Administration:** An action orientation. 5. ed. Belmont: Thomson Wadsworth, 2004.

DENKER, A. F. M. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo.** 4. ed. São Paulo: Futura, 2000.

DRAIBE, Sonia M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera L. C. (Org.) **Descentralização da educação:** novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

ELMORE Richard F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisions políticas. 1980. Tradução de Gloria Elena Bernal. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.). **Limplementación de las políticas.** 3. ed. 2. Reimpressão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007.

EPAGRI. EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA E EXTENSÃO RURAL DE SANTA CATARINA. **Dados Econômicos**. Disponível em: <<http://www.epagri.sc.gov.br>>. Acesso em: 21 mai. 2012.

ESCOLA BÁSICA MUNICIPAL DILSO CECCHIN. **Histórico**, Chapecó, s/d.

ESCOLA BÁSICA MUNICIPAL MACHADO DE ASSIS. **Histórico da escola**. Blumenau, 2012.

ESCOLA BÁSICA MUNICIPAL PROFESSORA ZULMA SOUZA DA SILVA. **Histórico da escola, perfil socioeconômico da comunidade**. Blumenau, 2012.

ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL AMARO JOÃO BATISTA. **Caracterização da Escola**, Criciúma, s/d.

ESCOLA MUNICIPAL PREFEITO NILSON WILSON BENDER. **Histórico da escola**. Joinville, 2012.

FALLETI, Túlia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEIJÓ, Carmem Aparecida. **Contabilidade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)** / Reynaldo Fernandes. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

\_\_\_\_\_; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. FGV, 2009. Disponível em: <[www.reynaldo\\_paper.pdf](http://www.reynaldo_paper.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2011.

FLORIANÓPOLIS. **Projeto Político Pedagógico (PPP)**: Proposta Pedagógica da Escola Básica Osmar Cunha, 2012.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Básica Professor Anísio Teixeira, Florianópolis, s/d.

FRANCO, Creso et al. **Qualidade do ensino fundamental:** políticas, suas possibilidades, seus limites. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 989-1014, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE JOINVILLE (PPUJ). **Joinville cidade dos dados 2009**. Disponível em: <[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)>. Acesso em: 18 abr. 2012.

GARSON, G. D. De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso. 1986. Tradução de Jonathan Molinet. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **El estudio de las Políticas Públicas**. 3. ed. 2 reimpressão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. (Colección Antologías de Política Pública – primera antología).

GATTI, Bernardete A.; ROSSA, Marina Muniz. (Org.). **Formação de professores para o ensino fundamental:** Estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia, língua portuguesa, matemática e ciências biológicas. Fundação Carlos Chagas (FCC). v. 29, mar. 2009.

GIDDENS, A. The consequences of modernity. Stanford University Press, Stanford, Califórnia, Printed in the United State of América, 1990.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GOGGIN, Malcolm L. et al. **Implementation theory and practice:** toward a third Generation. Glenview: Scott, Foresman, 1990.

GONÇALVES, Carlos Alberto; MEIRELLES, Anthero de Moraes. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

GONÇALVES Jr.; SIMIELLI, L. E. R. Políticas públicas em educação: lições do Caso Sul-Coreano. **Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. EnANPAD 2007. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/evento.php>>. Acesso em: 02 jan. 2009.

GORNI, D. A. P. Ensino fundamental de 9 anos: estamos preparados para implanta-lo? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 67-80, jan./mar. 2007.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. **Descentralização da saúde, interesses e conflitos decisórios**: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais, Bahia, 1993-1998. 417 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Núcleo de Pós-graduação em Administração, Salvador, 2000.

HAIR JR., Joseph et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedex**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HOUAISS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Versão 2.0: Microsoft Corporation, 2006. CD-ROM.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **A ciência da política pública**: Ciclos e subsistemas político-administrativos. Oxford University Press, 2003 (no prelo).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 03 abr. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 abr. 2012b.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios 2004-2008**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2012c.

\_\_\_\_\_. **Contagem da população 2007**. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 mai. 2012d.

\_\_\_\_\_. **Cidades**. Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidades/>>. Acesso em: 21 mai. 2012e.

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2012f.

\_\_\_\_\_. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.br/sinopse/>>. Acesso em 23 mai. 2012g.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Nota Técnica: Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. Disponível em: <[www.inep.gov.br/nota\\_Tecnica\\_n2\\_metas\\_intermediarias\\_IDEB.pdf](http://www.inep.gov.br/nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2009a.

\_\_\_\_\_. **Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB**. Disponível em: <[www.inep.gov.br/nota\\_Tecnica\\_n3\\_compatibilizacao\\_PISA\\_SAEB.pdf](http://www.inep.gov.br/nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2009b.

\_\_\_\_\_. **Nota Informativa: Ideb 2009**. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/portal\\_ideb/o\\_que\\_e\\_o\\_ideb/nota\\_informativa\\_ideb\\_2009\\_11082011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/nota_informativa_ideb_2009_11082011.pdf)>. Acesso em: 03 mai. 2009c.

\_\_\_\_\_. **SAEB e PROVA BRASIL – 2007. Questionário Escola**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209&Itemid=326](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=209&Itemid=326)>. Acesso: 03 mai. 2009d.

\_\_\_\_\_. **SAEB e PROVA BRASIL – 2007. Questionário Diretor**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209&Itemid=326](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=209&Itemid=326)>. Acesso em: 03 mai. 2009e.

\_\_\_\_\_. **SAEB e PROVA BRASIL – 2007.** Questionário do Professor. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209&Itemid=326](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=209&Itemid=326)>. Acesso em: 03 mai. 2009f.

JOINVILLE. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Municipal Doutor Sadalla Amin Ghanem. Joinville, 2008.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Municipal Professor Bernardo Tank 2011/2012, Joinville, 2011.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: Para além do “folclore” e do “fato”. **Revista Gestão e produção**, v.8, n°3, p.304-318, dez. 2001.

KOLSLINK, Mariane Campelo. **O Processo de Implementação de Políticas Sociais Descentralizadas:** o Estudo do FUNDEF. 2000. Disponível em <<http://168.96.200.17/ar/libros/anped/1312T.PDF>>. Acesso em: 08 jan. 2009.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Revista de Sociologia**, USP, São Paulo, n°11(2), p. 63-81, out. 1999.

LAGES. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Municipal Educação Básica Fausta Rath. Lages, 2010.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico (PPP):** Proposta Pedagógica da Escola Municipal Educação Básica Juscelino Kubitchek de Oliveira, Lages, s/d.

LAKATOS, Eva; MARCONI, K. A. **Metodologia do Trabalho Científico**, São Paulo: Atlas, 1991.

LASSWEL, H. D. La orientación hacia las políticas. 1951. Tradução de María del Carmen Roqueñí. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. 2. Reimpressão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 79-103. (Colección Antologías de Política Pública – primera antología).

\_\_\_\_\_. La concepción emergente de las ciencias de políticas. 1971. Tradução de María Del Carmen Roqueñí. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **El estudio de las políticas**

**públicas**. 3. ed. 2 reimpressão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007a. p. 105-117. (Colección Antologías de Política Pública – primera antología).

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação (org.) Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

\_\_\_\_\_. Após a Participação. Nota Introdutória. **Revista de Cultura e Política**. Vol. 01. nº1. Jul. 2011a. p.13-23.

\_\_\_\_\_; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da Participação à Representação e à Accountability. **Revista de Cultura e Política**. Vol. 01. nº1. Jul. 2011. p.95-139.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Docência em Formação). Coordenador Antonio Joaquim Severina, Selma Garrido Pimenta.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. N. York: Russel Sage Foundation Publications, 1980, p. 244.

LOBO, Thereza. **Descentralização**: conceitos, princípios, prática governamental. Caderno de Pesquisa. São Paulo (74): p. 5-10, agosto 1990.

LOWI, T. J. Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. 1964. Tradução de María Del Carmen Roqueñí. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **La hechura de las políticas**. 3. ed. 2 reimp. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 89-117. (Colección Antologías de Política Pública – segunda antología).

LUSTOSA DA COSTA, f. Brasil: 200 Anos de Estado, 200 Anos de Administração Pública, 200 Anos de Reformas. **Revista de Administração Pública**, 42(5), p. 829-874, 2008.

MAINARDES. Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n.94, p.47-69, jan/abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Revista Educação & Sociedade**, v.27, n.94, p. 47-69, jan./abr.2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 29 ago. 2008.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution 1979. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1984, p. 163-180.

MALPICA, C.N.F. **Descentralización y planificación de la educación**: experiencias recientes em países de América Latina. Paris: Unesco/IIPE, dic. 1994. (Informe de Investigación, 102)

MARQUES, M. **Administração pública**: Uma abordagem prática. Rio de Janeiro: Ferreira, 2006.

MARTINS, Ângela M. Autonomia e descentralização: a (ex)ensão do tema na agenda das políticas públicas educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação**, 15(1), p.269-296, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: Questões, Métodos e Processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Caderno**: Conselhos Escolares: Democratização da Escola e Construção da Cidadania, 2004.

\_\_\_\_\_. SAEB e PROVA BRASIL– 2007. Questionário Escola.

\_\_\_\_\_. **História da Prova Brasil e do Saeb**. Disponível em: <[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)> Acesso em: 29 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. FNDE. Disponível em:<[www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)>. Acesso em: 16 jul. 2009.



\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de Orientação para Constituição de Unidade Executora**, 2009a.

\_\_\_\_\_, Ideb. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. IDEB. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18)>. Acesso em: 3 mai. 2009b.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional da Educação - PNE. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2011a.

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 20 de 6 de maio de 2011. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, com vistas a assegurar a realização de atividades de Educação Integral de forma a compor a jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias. Brasília, DF, 6 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2011b.

\_\_\_\_\_, Inep – **Censo escolar** (2006). Disponível em: <<http://www.portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: out. 2011c.

\_\_\_\_\_, Inep – **Censo escolar** (2010). Disponível em: <<http://www.portalideb.inep.gov.br>>. Acesso em: out. 2011d.

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>>. Acesso em 02 mai. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Programas e Ações**. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2012b.

\_\_\_\_\_, Inep. **Relatório de Diagnósticos Regional**. Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais Correspondentes. Região Sul. Julho 2006. Disponível em :<<http://www.portal.mec.br/seb>> . Acesso em: 10 mar. 2012.

\_\_\_\_\_, Inep. **Estudo exploratório sobre o professor brasileiro**. Com base nos resultados do Censo Escolar da Educação Básica 2007. Brasília. Mai. 2009. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br>> . Acesso em: 12 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. GABINETE DO MINISTRO. **PORTARIA NORMATIVA Nº 7, DE 5 DE ABRIL DE 2007**. Dispõe sobre as normas de conduta no âmbito da execução dos Programas do

Livro. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/pnld-guia-do-livro-didatico>>  
Acesso em: 12 de mai. de 2012.

\_\_\_\_\_, Inep. **Estatísticas dos Professores no Brasil**. Publicado em outubro de 2003.

Disponível em: <

[http://www.sbfisica.org.br/arquivos/estatisticas\\_professores\\_INEP\\_2003.pdf](http://www.sbfisica.org.br/arquivos/estatisticas_professores_INEP_2003.pdf)> Acesso em: 12 de mai. de 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Escola Aberta**. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16739&Itemid=811](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16739&Itemid=811)>. Acesso em: 23 mai. 2012c.

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração pública**. Rio de Janeiro, 25(4), p.199-217, out./dez. 1991.

MELLO, G.M.; SILVA, R.N. A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de políticas educativas para a América Latina. **Estudos Avançados**.12(5), 1991.

\_\_\_\_\_. A eleição dos Diretores das Escolas Estaduais do Paraná e seus efeitos na vida da Escola. **Revista Brasileira de Educação**, 4(2): 47-62.

MILES, M. B; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook**. 2 ed. Thousand Oaks, California: Sage publications, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 2000.

MOÇO, Anderson. Agora, a qualidade. **Revista Escola**. Jan/fev.2011.p. 106-112.

NAJAN, Adil. **Learning from the literature on policy implementation: a synthetic perspective**. Luxenburg, Austria: IIASA, 1995.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Encontro de Administração pública e governança**.

São Paulo. EnAPG, 2006. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/evento.php>>. Acesso em: 05 out. 2008.

NAVARRO, L.P. et al. **Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC/SEB, 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação**. Estado de Santa Catarina, Brasil. OCDE, 2010.

OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In BRESSER PEREIRA, L; WILHEM, J.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e estado em transformação**. Rio de Janeiro: Revan/ENAP, 2001. p. 119–146.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. v.40, n.1, p.273-288. mar./abr. 2006.

PALMA FILHO, João Cardoso. **Política educacional brasileira: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos**. São Paulo: Cortez, 2005. Série políticas públicas.

PARENTE, Marta Maria de A.; LUCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro, Ipea, out. 1999 (Texto para discussão nº675).

PARO, Vitor Henrique. 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, mai/ago, 1996.

PAULANI, Leda Maria. **A nova contabilidade social: uma introdução à macroeconomia**. 3 ed. Rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 254-272.

PECI, Alketa; LUSTOSA DA COSTA, Frederico José. **Redes para implementação de políticas públicas: obstáculos e condições de funcionamento**. EnAnpad, 2002. Salvador, BA.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade de; DUARTE, Marisa R.T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.101-106.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio R. e NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, IBAM NOV./DEZ. ANO 48 N244 Encarte Especial. 2003.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil**: caminhos para a salvação pública. Porto Alegre: Artmed, 2001.

POLÍCIA MILITAR – PM/SC. **Programa Educacional de Resistência às Drogas**. Disponível em <[www.proerd.sc.gov.br](http://www.proerd.sc.gov.br)>. Acesso em 10 jun. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Conselho Comunitário de Segurança**. Disponível em <[www.pm.sc.gov.br/policiacomunitaria](http://www.pm.sc.gov.br/policiacomunitaria)>. Acesso em 10 jun. 2012b.

PORTAL DE SANTA CATARINA. **Site Oficial**. <<http://www.websantacatarina.com.br>>. Acesso em 21 mai. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Dados Socioeconômicos do Município**. Disponível em: <<http://www.pmf.gov.br>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**: how great expectation in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all. 1ed. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso em: 24 mai. 2012.

QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5. ed. Lisboa: Gradiva, 2008.

RATIER, Rodrigo. Somos quem queremos ser. **Revista Escola**. Jan/fev.2011, p.38-40.

REED, M. Management as a social practice. **Journal of Management Studies**, v. 21. N. 3, p.273-85, 1984.

REIS, Elisa P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Governo estadual competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. In: SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas (Org.). **Governo, políticas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, vol. 24, p.9-27, jun. 2005.

RODRIGUES, G. Democracia e Partidos Políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.275-298.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan./mar. 1986.

\_\_\_\_\_; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. 1981. Tradução de Gloria Elena Bernal. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **La implementación de las políticas**. 3. ed. 2. reimpresão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 323-372.

SALM, J. F., MENEGASSO, M. E. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir de Tipologias de Participação. **EnANPAD**, 2010. XXXIV Encontro da Anpad. Rio de Janeiro, RJ. Set. 2010.

SAMPAIO, C. E. M. et al. Estatísticas dos professores no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 85-120, jan./dez. 2002.

SANTA CATARINA. Portaria 171/2011. Normatiza a rematrícula e a matrícula no ensino fundamental e na modalidade da educação de jovens e adultos para o ano letivo de 2012 na rede municipal de ensino de Florianópolis. Florianópolis, SC. Disponível em:< [http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24\\_10\\_2011\\_15.13.57.a88ec6801f9445633db7c5805545d190.pdf](http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/24_10_2011_15.13.57.a88ec6801f9445633db7c5805545d190.pdf)>. Acesso em: nov. 2011.

SANTOS, Liciola L. de C. P. Políticas públicas para o ensino fundamental: Parâmetros curriculares nacionais e sistema nacional de avaliação (SAEB) Ver. **Educ. & Soc.**, Campinas, vol. 23., n.80, set. 2002, p.346-367.

SANTOS B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (org.). **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. 4ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletânea vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 10 ed. rev. Campinas, São Paulo: Coleção educação contemporânea, 2008.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional**. 2 ed. rev. E ampl. Campinas, São Paulo: Autores Associados, Coleção educação contemporânea, 2008a.

\_\_\_\_\_. Organização da Educação Nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010, 769. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

SHIROMA, Eneida Oto; et. at. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno 48, NEEP, Unicamp, 2000.

SOBREIRA, Rogério; CAMPOS, Bruno Cesar. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 42(2), p.327-46, mar./abr., 2008.

SOBRINHO, J.A.; PARENTE, M.M.A. **CAIC: Solução ou problema?** Rio de Janeiro, Ipea, jan. 1995 (Texto para discussão: 363).

SOUSA, José Pedro Galvão de. **Dicionário de política**. São Paulo: T.A.Queiroz, 1998.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.44, n°3, p.513-560, 2001.

\_\_\_\_\_. Federalismo e gasto social no Brasil: Tensões e Tendências. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n°52, P.5-28, 2001a. Dados, vol.42, n°2, p.593-694.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, em dezembro de 2002.

\_\_\_\_\_. Brazil: The prospects of a Center-constraining federation in a fragmented polity. Publius: **The journal of federalism**. 32(2) (spring, 2002a).

\_\_\_\_\_. Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, 7(3): 431-442, 2002b.

\_\_\_\_\_. Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, n°51, fev. 2003, p.15-20.

\_\_\_\_\_. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul/dez, 2006.

\_\_\_\_\_. Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: Tendências recentes. **XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) GT03: Estrutura social e desigualdade**. Petrópolis, RJ, out., 1999. Disponível em: <[www.souzaredemocratizacao.pdf](http://www.souzaredemocratizacao.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2011.

SOUZA, Donaldo B. de; FARIA, Lia C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p.925-944, out./dez., 2004.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Org.). **Handbook of Qualitative Research**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2000. p. 435-454.

STEPAN, Alfred. **Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia:** Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos, 1999.

STREINBERGER, Marília; MANIÇOBA, Regina de Souza. Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da região norte. **Economía, Sociedad y territorio**. Enero/abril, año, volume V, n. 020. El colegio mexiquense, A.C., Toluca, México, p.703-729, 2006.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch. A descentralização como política no setor educacional: uma análise dos impactos em escolas públicas do município de Curitiba – PR. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, V.13, n.47, p.235-254, abr./jun., 2005.

TEIXEIRA, Janssen Edelweiss Nunes Fernandes. Análise da implementação de políticas públicas educacionais na Bahia: as relações entre a certificação ocupacional de dirigentes e o planejamento estratégico das escolas. **Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. EnANPAD 2008. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/evento.php>>. Acesso em: 02 jan. 2009.

TOBAR, Federido. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n° 5, p.31-51, jun. 1991.

TORRES, Artemis; GARSKE, Lindalva M.N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. **Em aberto**, Brasília, v.17, n.72, p.60-70, fev.jun.2000.

\_\_\_\_\_. Mapeamento de Estruturas de Gestão Colegiada em Escolas dos Sistemas Estaduais de Ensino. **Em Aberto**, Brasília, v.17, n.72, p.156-172, fev.jun.2000a.

VAN METER. D. S.; VAN HORN. C. E. El proceso de implementación de las políticas. Um marco conceptual. 1975. Tradução de Gloria Elena Bernal. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **La implementación de las políticas**. 3. ed. 2. Reimpresão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 97-146.

VILLANUEVA, L.F.A. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (Org.) **El estudio de las políticas públicas**. 3. ed. 2. Reimpresão. México: Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2007. p. 15-74.

VASQUEZ, Daniel Arias. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p.245-274.



WALPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?**  
In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação (org.)  
Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-53.

ZAPELINI, Marcelo B.; ZAPELINI, Silvia M.K. **Metodologia científica e da pesquisa para o curso de administração.** Florianópolis: Faculdade Energia de Administração e Negócio, 2007 (mimeo).

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods.** Beverly Hills: Sage, 1994.

\_\_\_\_\_. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro para Entrevista Diretores de Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental do Estado de Santa Catarina.

Roteiro:

- 1) Como acontece a escolha para diretor na escola?
- 2) Como é o andamento das atividades na escola.
- 3) Que tipo de dificuldades o Sr (a). enfrenta para realizar a gestão da escola?
- 4) Fale sobre a elaboração do PPP.
- 5) Fale sobre a aplicação dos recursos na escola.
- 6) Quem apoia as ações que são desenvolvidas pela escola? Como ocorre o apoio?

APÊNDICE B – Questionário para Diretores de Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental do Estado de Santa Catarina.

Senhor (a) Diretor (a),

Este questionário tem como objetivo coletar dados para uma pesquisa de doutorado que trata da implementação da política descentralizada de ensino fundamental, acerca dos fatores que influenciam na gestão desta política no âmbito municipal. Este estudo é uma amostra intencional onde foi selecionado um município de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina.

A sua colaboração, ao preencher este questionário, será de grande valia para o aprimoramento da educação no estado.

O questionário deverá ser preenchido utilizando caneta esferográfica de tinta azul ou preta. Para cada aspecto que está sendo investigado, deverá ser preenchido o campo correspondente à resposta que você considera mais adequada.

Agradeço a Vossa Senhoria a atenção que vier a dispensar a esta solicitação, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe as nossas respeitadas saudações.

Nome da Unidade escolar de Ensino Fundamental: \_\_\_\_\_

Número de alunos matriculados no ensino fundamental: \_\_\_\_\_

1) O município possui Plano municipal de Educação?

(A) Sim

(B) Não (**Passe para a questão 5**)

2) Como foi elaborado o Plano municipal de Educação? (**admite múltipla marcação**)

(A) Pela Secretaria de educação com a participação de outras, como: Secretaria de Saúde, Assistência social, da Fazenda e Planejamento, etc.

(B) Representantes do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Estadual de Educação e outros Conselhos, tais como: Conselho do Fundeb, Conselho Tutelar, Conselho do Direito da Criança e do Adolescente, Conselho da Alimentação Escolar.

(C) Representantes da Secretaria Estadual da Educação e das Delegacias Regionais de Ensino.

(D) Câmara de Vereadores, especialmente Comissões de Educação, Cultura e Esportes, Família e Seguridade Social, Orçamento e Finanças.

(E) Ministério Público – Promotorias e Procuradorias.

(F) Entidades ligadas à educação, Undime, entidades que trabalham no campo das relações ético-raciais, sindicatos, Associações de alunos, Associação de Pais e Professores, Associação de Pais e Mestres, Associação de Pais e Amigos de Bairros, etc.

(G) Não sei

3) Na sua opinião, a existência de um Plano municipal de Educação ajuda na implementação da política de ensino fundamental?

(A) Sim

(B) Não (**passa para a questão 7**)

4) Em que sentido, o Plano municipal de Educação ajuda na implementação da política de ensino fundamental? (**admite múltipla escolha**)

(A) Definindo diretrizes norteadoras para a educação fundamental.

(B) Definindo objetivos e metas para o atendimento da clientela do ensino fundamental.

(C) Elaborando padrões mínimos para o ensino fundamental compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos.

(D) Elaborando padrões mínimos para o ensino fundamental compatível com a realidade municipal.

5) Na sua opinião, a falta de um Plano municipal de Educação interfere na implementação da política de ensino fundamental?

(A) Sim

(B) Não (**passa para a questão 7**)

6) Em que sentido, a falta de um Plano municipal de Educação interfere na implementação da política de ensino fundamental? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Pela falta de diretrizes norteadoras para a política de ensino fundamental.
  - (B) Pela falta de objetivos e metas para o atendimento da clientela do ensino fundamental.
  - (C) Pela falta de padrões mínimos para o ensino fundamental compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos.
  - (D) Pela falta de padrões mínimos para o ensino fundamental compatíveis com a realidade municipal.
- 7) O município possui Conselho Municipal de Educação?
- (A) Sim
  - (B) Não (**passe para a questão 11**)
  - (C) Não sei (**passe para a questão 11**)
- 8) O Conselho é paritário?
- (A) Sim
  - (B) Não
  - (C) Não sei
- 9) Qual o caráter do Conselho? (**admite múltipla escolha**)
- (A) Consultivo
  - (B) Deliberativo
  - (C) Normativo
  - (D) Fiscalizador
  - (E) Não sei
- 10) O Conselho se reuniu nos últimos 12 meses?
- (A) Sim
  - (B) Não
  - (C) Não sei
- 11) Assinale a opção que represente o nível máximo de sua formação profissional.
- (A) Ensino Médio Incompleto (antigo 2º grau).
  - (B) Ensino Médio Completo (antigo 2º grau).
  - (C) Ensino Médio Magistério (antigo 2º grau).
  - (D) Ensino Superior – Pedagogia
  - (E) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática
  - (F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras
  - (G) Ensino Superior – Escola Normal Superior
  - (H) Ensino Superior - Outros
- 12) Indique a modalidade do Curso em nível de pós-graduação de mais alta titulação que você possui.
- (A) Atualização (mínimo 180 horas)
  - (B) Especialização (mínimo 360 horas)
  - (C) Mestrado
  - (D) Doutorado
  - (E) Não fiz
  - (F) Não completei curso em nível de pós-graduação

13) Se você não respondeu a questão anterior, assinale o item **não se aplica** e passe para a próxima questão. Indique a área do Curso em nível de pós-graduação de mais alta titulação que você possui. (**admite múltipla escolha**)

- (A) Educação com foco em Gestão e Administração Escolar
- (B) Educação com foco em alfabetização
- (C) Educação com foco em educação matemática
- (D) Educação Pedagógica
- (E) Educação com foco em outras áreas
- (F) Outras áreas que não a Educação
- (G) Não se aplica.

14) Você participou de algum tipo de formação continuada e atualização para o exercício da função de diretor nos últimos dois anos?

- (A) Sim
- (B) Não (**passe para a questão 19**)

15) Quem oferece normalmente os programas de formação continuada e atualização para o exercício da função de diretor? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Corpo funcional da Prefeitura
- (B) Empresas especializadas
- (C) Universidades públicas
- (D) Instituições de Ensino Superior – IES
- (E) Outro

16) Qual a carga horária da atividade de formação continuada mais relevante da qual você participou nos últimos dois anos?

- (A) Menos 20 horas
- (B) De 21 a 40 horas
- (C) De 41 a 80 horas
- (D) Mais de 80 horas

17) Os cursos de formação continuada de que você participou foram relevantes para o desenvolvimento de sua atividade como gestor?

- (A) Sempre (**passe para a questão 19**)
- (B) Quase sempre
- (C) Eventualmente
- (D) Quase nunca
- (E) Nunca

18) A que você atribui a falta relevância dos conteúdos ministrados nas atividades de formação continuada de que você participou? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Informações desatualizadas
- (B) Informações irrelevantes
- (C) Informações já do seu conhecimento
- (D) Falta de integração da teoria com a prática
- (E) Outra

19) Há quantos anos você trabalha em Educação?

- (A) Há menos de 2 anos
  - (B) De 2 a 4 anos
  - (C) De 5 a 10 anos
  - (D) De 11 a 15 anos
  - (E) Há mais de 15 anos
- 20) Há quantos anos você exerce funções de Direção?
- (A) Há menos de 2 anos
  - (B) De 2 a 4 anos
  - (C) De 5 a 10 anos
  - (D) De 11 a 15 anos
  - (E) Há mais de 15 anos
- 21) Há quanto tempo o Sr(a) é diretor desta Unidade Escolar?
- (A) Há menos de 2 anos
  - (B) De 2 a 4 anos
  - (C) De 5 a 10 anos
  - (D) De 11 a 15 anos
  - (E) Há mais de 15 anos
- 22) Qual o seu vínculo funcional?
- (A) Estatutário
  - (B) CLT
  - (C) Comissionado
  - (D) Prestador de serviço por contrato temporário
  - (E) Prestador de serviço sem contrato
  - (F) Outro
- 23) Qual foi a forma adotada para escolha de Diretor (a)?
- (A) Eleição direta
  - (B) Processo seletivo
  - (C) Seleção e eleição
  - (D) Indicação política
  - (E) Indicação de técnicos
  - (F) Eleição indireta – Lista Tríplice
  - (G) Outra forma – Descreva
- 
- 
- 24) Qual é a sua carga horária de trabalho nesta escola?
- (A) Até 20 horas semanais
  - (B) Até 30 horas semanais
  - (C) Até 40 horas semanais
  - (D) Mais de 40 horas semanais
- 25) Você trabalha em outra escola além desta?
- (A) Sim



- (B) Não
- 26) Você considera justo o salário recebido como Diretor(a)?
- (A) im
  - (B) Não
- 27) Existe colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre o município e a escola, compartilhando responsabilidades?
- (A) Sempre
  - (B) Quase sempre
  - (C) Eventualmente
  - (D) Quase nunca
  - (E) Nunca
  - (F) Não sei
- 28) No que a ação coordenada impacta na gestão da escola?(**admite múltipla escolha**)
- (A) Constrange a Autonomia escolar
  - (B) Liberação de recursos
  - (C) Alinhamento das diretrizes e metas
  - (D) Alinhamento de padrões mínimos para o ensino fundamental em toda rede municipal
  - (E) Contratação de pessoal
  - (F) Capacitação dos docentes e técnicos administrativos
  - (G) Participação do gestor em outros órgãos colegiados de ensino
  - (H) Melhora a articulação do PPP com o PME
  - (I) Melhoria na implementação do PPP
  - (J) Facilita a participação da comunidade
  - (K) Outros impactos: Descreva \_\_\_\_\_
- 
- 29) Que tipo de instrumento de Planejamento Escolar a escola possui implementado? (**admite múltipla escolha**)
- (A) Projeto político pedagógico
  - (B) Plano de Desenvolvimento da Escola
  - (C) Plano Anual de Trabalho
  - (D) Plano Integrado da Escola
  - (E) Plano Global da Escola
  - (F) Plano de Ação Global
  - (G) Projeto Plurianual de Ações
  - (H) Outro: \_\_\_\_\_
- 30) Como foi elaborado o projeto político pedagógico da Escola?
- (A) Pelo Diretor, a partir do modelo encaminhado pela Secretaria de educação do município.
  - (B) Pelo Diretor e depois apresentado a proposta aos professores para sugestões, chegando a versão final.
  - (C) Pelo Diretor e uma equipe de professores.
  - (D) Por Comissão de Professores constituída pela Direção.

- (E) Com a participação integral dos professores, coordenado pelo Diretor.
  - (F) Com a participação integral dos professores, alunos (representantes) e coordenado pelo Diretor.
  - (G) Por uma consultoria externa.
  - (H) Não sei como foi elaborado.
  - (I) Não existe projeto político pedagógico na escola.
  - (J) De outra forma (descreva)
- 
- 

31) A escola recebe(u) apoio técnico da Secretaria Municipal de Educação na elaboração e implementação de sua proposta pedagógica?

- (A) Sim De que tipo: \_\_\_\_\_
- (B) Não

32) A escola recebe(u) apoio técnico da Gerência Regional de Educação na elaboração e implementação de sua proposta pedagógica?

- (A) Sim De que tipo: \_\_\_\_\_
- (B) Não

33) A Escola possui algum tipo de estrutura de gestão colegiada implantada?

- (A) Sim
- (B) Não (**passe para a questão 36**)
- (C) Não sei (**passe para a questão 36**)

34) Que tipo de Órgão Colegiado está constituído na Escola? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Conselho Escolar
- (B) Associação de Pais e Mestres (APM)
- (C) Associação de Pais e Professores (APP)
- (D) Caixa Escolar
- (E) Associação de apoio à Escola/ Associação de Apoio
- (F) Colegiado Escolar
- (G) Associação Escola-Comunidade
- (H) Cooperativa Escolar
- (I) Grêmio
- (J) Congregação
- (K) Conselho de Acompanhamento e Controle Social
- (L) Conselho de Classe

35) Qual o caráter do(s) órgão(s) Colegiado(s) constituído(s) na Escola, quem são os seus representantes e quantas vezes eles se reuniram no ano que passou? (**admite múltipla escolha – assinale com X**)

Órgão Colegiado	Caráter	Representantes	Nº Reuniões
(A) Conselho Escolar	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(B) Associação de Pais e Mestres (APM)	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(C) Associação de Pais e Professores (APP)	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(D) Caixa Escolar	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(E) Associação de apoio à Escola/ Associação de Apoio	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(F) Colegiado Escolar	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(G) Associação Escola-Comunidade	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(H) Cooperativa Escolar	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(I) Grêmio	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(J) Congregação	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(K) Conselho de Acompanhamento e Controle Social	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma
(L) Conselho de Classe	( ) Consultivo ( ) Deliberativo ( ) Normativo ( ) Fiscalizador	( ) Professores ( ) Técnicos ( ) Alunos ( ) Pais	( ) Uma vez ( ) Duas vezes ( ) Três ou mais ( ) Nenhuma

36) O município possui programa de formação continuada para o corpo docente (atualização, treinamento, capacitação, etc)?

(A) Sim

(B) Não (passe para a questão 39)

- 37) Existem medidas administrativas para assegurar a permanência dos docentes formados e com bom desempenho na escola que não são efetivos?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 38) Qual foi a proporção de docentes do ensino fundamental da sua escola que participaram de atividades de formação continuada nos últimos dois anos?
- (A) Menos de 10%
  - (B) Entre 11% e 30%
  - (C) Entre 31% e 50%
  - (D) Mais de 51%
  - (E) Não sei
- 39) Existe programa de formação continuada para o corpo técnico administrativo (atualização, treinamento, capacitação, etc)?
- (A) Sim
  - (B) Não (**passar para a questão 42**)
- 40) Qual foi a proporção de pessoal administrativo da sua escola que participaram de atividades de formação continuada nos últimos dois anos?
- (A) Menos de 10%
  - (B) Entre 11% e 30%
  - (C) Entre 31% e 50%
  - (D) Mais de 51%
  - (E) Não sei
- 41) Existem medidas administrativas para assegurar a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho na escola?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 42) Qual o percentual de professores no ensino fundamental com vínculo estável (estatutário) na escola?
- (A) Até 26%
  - (B) De 26% a 50%
  - (C) De 51% a 75%
  - (D) De 76% a 90%
  - (E) De 91% a 100%
- 43) Qual o percentual de técnicos administrativos com vínculo estável (estatutário) na escola?
- (A) Até 26%
  - (B) De 26% a 50%
  - (C) De 51% a 75%
  - (D) De 76% a 90%
  - (E) De 91% a 100%
- 44) Há falta de professores para alguma disciplina do ensino fundamental?

- (A) Sim  
(B) Não
- 45) Há falta de professores em alguma série do ensino fundamental?  
(A) Sim  
(B) Não
- 46) Há carência de pessoal técnico administrativo para o desenvolvimento das atividades?  
(A) Sim  
(B) Não
- 47) Há carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador escolar)?  
(A) Sim  
(B) Não
- 48) Qual foi o índice de faltas dos professores do ensino fundamental em sua escola no ano letivo que passou?  
(A) Menos de 10%  
(B) Entre 11% e 30%  
(C) Entre 31% e 50%  
(D) Mais de 51%  
(E) Não sei
- 49) Qual é o índice de rotatividade do corpo docente do ensino fundamental?  
(A) Menos de 10%  
(B) Entre 11% e 30%  
(C) Entre 31% e 50%  
(D) Mais de 51%  
(E) Não sei
- 50) Há no município plano de carreira para o magistério?  
(A) Sim  
(B) Não
- 51) Na sua opinião o plano de carreira para o magistério atende os anseios da categoria?  
(A) Sim  
(B) Não
- 52) Existe repasse de recursos financeiros pelo Município diretamente à escola para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica?  
(A) Sim  
(B) Não (**passe para questão 54**)
- 53) Os recursos financeiros recebidos diretamente pela escola da Secretaria municipal de Educação tem destinação previamente definida?  
(A) Sim  
(B) Não

- 54) De quem a escola recebe recurso financeiro direto? (**admite múltipla escolha**)
- (A) Governo federal – PDDE
  - (B) Governo federal – outros Convênios
  - (C) Governo Estadual – Convênio
  - (D) Convênio de parceria com o setor privado
  - (E) Apoio do setor privado e/ou da comunidade
  - (F) Outro
  - (G) Não recebe
- 55) Os recursos financeiros recebidos são suficientes para suprir as necessidades da escola?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 56) Quem participa da tomada de decisão para aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola? (**admite múltipla escolha**).
- (A) Diretor
  - (B) Colegiado (Conselho escolar, APP ou outro).
  - (C) Professores
  - (D) Técnicos administrativos
  - (E) Representante de alunos
  - (F) Pais
  - (G) Secretaria municipal de Educação
- 57) A escola tem autonomia para definir normas de gestão e diretrizes gerais que visem a desburocratização e dêem maior flexibilidade estimulando a iniciativa e ações inovadoras?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 58) Na sua opinião, o padrão de gestão adotado pela Secretaria municipal de educação, tem como princípio? (**admite múltipla escolha**)
- (A) Destinar recursos para o ensino
  - (B) Descentralizar as atividades
  - (C) Ampliar a autonomia escolar
  - (D) Desburocratizar e flexibilizar as normas
  - (E) Valorizar o profissional da educação
  - (F) Implementar com qualidade os projetos pedagógicos na escola
  - (G) Promover a prática de formas democráticas
  - (H) Descentralizar a aplicação dos recursos financeiros
  - (I) Ampliar e modernizar a infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino
  - (J) Promover a participação da comunidade
  - (K) Outro: Descreva
- 
- 59) Há interferências externas em sua gestão que prejudicam a implementação da política de ensino fundamental?
- (A) Sim – De que tipo: \_\_\_\_\_

---



---



---

(B) Não

60) Há interferências internas em sua gestão que prejudicam a implementação da política de ensino fundamental?

(A) Sim – De que tipo: \_\_\_\_\_

---



---



---



---

(B) Não

61) Há troca de informações com diretores de outras escolas de ensino fundamental?

(A) Sim

(B) Não

62) Existe participação da comunidade na gestão da escola?

(A) Sim

(B) Não

63) Que tipo de participação a comunidade exerce?(**admite múltipla escolha**)

(A) Conselho escolar e/ou APP ou outro Órgão colegiado

(B) Reuniões promovidas pela escola

(C) Festas promovidas pela escola

(D) Outro – Descreva: \_\_\_\_\_

---

64) Existe apoio e incentivo às organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania?

(A) Sim

(B) Não (**passe para questão 66**)

65) Qual a forma de apoio e incentivo adotada pela escola para a participação e exercício da cidadania das organizações estudantis? (**admite múltipla escolha**)

(A) Participação com Representantes em Conselho de Classe

(B) Participação com Representantes em Conselho Escolar

- (C) Reuniões periódicas com líderes de classe  
 (D) Participação na busca de solução para problemas enfrentados pela escola  
 (E) Outro: Descreva: \_\_\_\_\_
- 

66) Na sua opinião, a infraestrutura física da sua escola atende as necessidades para o ensino-aprendizagem dos alunos do ensino fundamental?

- (A) Sim  
 (B) Não

67) Referente a infraestrutura tecnológica e laboratorial, assinale em que condições elas se encontram (**admite múltipla escolha**)

INFRAESTRUTURA	Satisfatória	Deficitária	Inexistente
(A) Computadores para uso dos alunos			
(B) Acesso a internet para uso dos alunos			
(C) Computadores para uso dos professores			
(D) Acesso a internet para uso dos professores			
(E) Computadores para uso administrativo			
(F) Acesso a internet para uso administrativo			
(G) Fitas de Vídeo ou DVD (educativas)			
(H) Fitas de Vídeo ou DVD (lazer)			
(I) Máquina copiadora			
(J) Impressora para uso dos professores			
(K) Impressora para uso administrativo			
(L) Retroprojektor			
(M) Projetor de Slides			
(N) Videocassete ou DVD			
(O) Televisão			
(P) Antena parabólica			
(Q) Linha telefônica			
(R) Aparelho de som			
(S) Biblioteca			
(T) Laboratório de Informática			
(U) Laboratório de Ciências			
(V) Auditório			
(W) Sala dos Professores			
(X) Sala para atividades de música			
(X) Sala para atividades de artes plásticas			
(Y) Cantina			
(Z) Cozinha			
(AA) Quadra de esportes			

68) Existe registro de ocorrência de violência na escola?

- (A) Sim  
 (B) Não (**passa para questão 70**)

69) Quais são as vítimas mais constantes de violência na escola? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Professores  
 (B) Alunos  
 (C) Técnicos administrativos





APÊNDICE C – Questionário para Professores de Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental do Estado de Santa Catarina.

Senhor (a) Professor (a),

Este questionário tem como objetivo coletar dados para uma pesquisa de doutorado que trata da implementação da política descentralizada de ensino fundamental, acerca dos fatores que influenciam na gestão desta política no âmbito municipal. Este estudo é uma amostra intencional onde foi selecionado um município de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina.

A sua colaboração, ao preencher este questionário, será de grande valia para o aprimoramento da educação no estado.

O questionário deverá ser preenchido utilizando caneta esferográfica de tinta azul ou preta. Para cada aspecto que está sendo investigado, deverá ser preenchido o campo correspondente à resposta que você considera mais adequada.

Agradeço a Vossa Senhoria a atenção que vier a dispensar a esta solicitação, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe as nossas respeitadas saudações.

**Nome da Unidade escolar de Ensino Fundamental:**

---

- 1) Assinale a opção que represente o nível máximo de sua formação profissional.
  - (A) Ensino Médio Incompleto (antigo 2º grau).
  - (B) Ensino Médio Completo (antigo 2º grau).
  - (C) Ensino Médio Magistério (antigo 2º grau).
  - (D) Ensino Superior – Pedagogia
  - (E) Ensino Superior – Licenciatura em Matemática
  - (F) Ensino Superior – Licenciatura em Letras
  - (G) Ensino Superior – Escola Normal Superior
  - (H) Ensino Superior - Outros.
  
- 2) Indique a modalidade do Curso em nível de pós-graduação de mais alta titulação que você possui.
  - (A) Atualização (mínimo 180 horas)
  - (B) Especialização (mínimo 360 horas)
  - (C) Mestrado
  - (D) Doutorado
  - (E) Não fiz
  - (F) Não completei curso em nível de pós-graduação
  
- 3) Se você não respondeu a questão anterior, assinale o item **não se aplica** e passe para a próxima questão. Indique a área do Curso em nível de pós-graduação de mais alta titulação que você possui. (**admite múltipla escolha**)
  - (A) Educação com foco em Gestão e Administração Escolar
  - (B) Educação com foco em alfabetização
  - (C) Educação com foco em educação matemática
  - (D) Educação Pedagógica
  - (E) Educação com foco em outras áreas
  - (F) Outras áreas que não a Educação
  - (G) Não se aplica.
  
- 4) Você participou de algum tipo de formação continuada (atualização, treinamento, capacitação, etc) nos últimos dois anos?
  - (A) Sim
  - (B) Não (passe para questão 8)
  
- 5) Qual a carga horária da atividade de formação continuada mais relevante da qual você participou nos últimos dois anos?
  - (A) Menos 20 horas
  - (B) De 21 a 40 horas
  - (C) De 41 a 80 horas
  - (D) Mais de 80 horas

- 6) Os cursos de formação continuada de que você participou foram relevantes para o desenvolvimento de sua atividade como professor?
- (A) Sempre (**passe para a questão 8**)
  - (B) Quase sempre
  - (C) Eventualmente
  - (D) Quase nunca
  - (E) Nunca
- 7) A que você atribui a falta relevância dos conteúdos ministrados nas atividades de formação continuada de que você participou? (**admita múltipla escolha**)
- (A) Informações desatualizadas
  - (B) Informações irrelevantes
  - (C) Informações já do seu conhecimento
  - (D) Falta de integração da teoria com a prática
  - (E) Outra
- 8) Quem oferece normalmente os programas de formação continuada e atualização? (**admita múltipla escolha**)
- (A) Corpo funcional da Prefeitura
  - (B) Empresas especializadas
  - (C) Universidades públicas
  - (D) Instituições de Ensino Superior – IES
  - (E) Outro
- 9) Há quantos anos você está lecionando?
- (A) Há menos de 1 ano
  - (B) De 1 a 2 anos
  - (C) De 3 a 5 anos
  - (D) De 6 a 9 anos
  - (E) De 10 a 15 anos
  - (F) De 15 a 20 anos
  - (G) Há mais de 20 anos
- 10) Há quantos anos você trabalha nesta escola?
- (A) Há menos de 1 ano
  - (B) De 1 a 2 anos
  - (C) De 3 a 5 anos
  - (D) De 6 a 9 anos
  - (E) De 10 a 15 anos
  - (F) De 15 a 20 anos
  - (G) Há mais de 20 anos
- 11) Qual a sua carga horária semanal nesta escola?
- (A) Menos de 16 horas-aula
  - (B) De 16 a 19 horas-aula
  - (C) 20 horas-aula
  - (D) De 21 a 23 horas-aula

- (E) De 24 a 25 horas-aula
- (F) De 26 a 29 horas-aula
- (G) 30 horas-aula
- (H) De 31 a 35 horas-aula
- (I) De 36 a 39 horas-aula
- (J) 40 horas aula
- (K) Mais de 40 horas-aula

12) Em quantas escolas você trabalha?

- (A) Apenas nesta escola
- (B) Em 2 escolas
- (C) Em 3 escolas
- (D) Em 4 ou mais escolas

13) Além da atividade docente, você exerce outra atividade que contribui com a sua renda pessoal?

- (A) Sim
- (B) Não

14) Qual o seu vínculo funcional nesta escola?

- (A) Estatutário
- (B) CLT
- (C) Comissionado
- (D) Prestador de serviço por contrato temporário
- (E) Prestador de serviço sem contrato
- (F) Outras

15) Qual foi a forma adotada para escolha do Diretor (a)?

- (A) Eleição direta
  - (B) Processo seletivo
  - (C) Seleção e eleição
  - (D) Indicação política
  - (E) Indicação de técnicos
  - (F) Eleição Direta – Lista Tríplice
  - (G) Outra forma – Descreva
- 
- 

16) Você conhece a política de cargos e salários praticada para os docentes da rede municipal de ensino?

- (A) Sim
- (B) Não

17) Na sua opinião o plano de carreira para o magistério atende os anseios da categoria?

- (A) Sim
- (B) Não

18) Existe colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre o município e a escola, compartilhando responsabilidades?

- (A) Sempre
- (B) Quase sempre
- (C) Eventualmente
- (D) Quase nunca
- (E) Nunca
- (F) Não sei

19) Que tipo de instrumento de Planejamento Escolar a escola possui implementado?(**admita múltipla escolha**)

- (A) Projeto político pedagógico
- (B) Plano de Desenvolvimento da Escola
- (C) Plano Anual de Trabalho
- (D) Plano Integrado da Escola
- (E) Plano Global da Escola
- (F) Plano de Ação Global
- (G) Plano Plurianual de Ações
- (H) Outro: \_\_\_\_\_

20) Como foi elaborado o projeto político pedagógico da Escola?

- (A) Pelo Diretor, a partir do modelo encaminhado pela Secretaria de educação do município.
  - (B) Pelo Diretor e depois apresentado a proposta aos professores para sugestões, chegando a versão final.
  - (C) Pelo Diretor e uma equipe de professores.
  - (D) Por Comissão de Professores constituída pela Direção.
  - (E) Com a participação integral dos professores, coordenado pelo Diretor.
  - (F) Com a participação integral dos professores, alunos (representantes) e coordenado pelo Diretor.
  - (G) Por uma consultoria externa.
  - (H) Não sei como foi elaborado.
  - (I) Não existe projeto político pedagógico na escola.
  - (J) De outra forma (descreva)
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

21) A Escola possui algum tipo de estrutura de gestão colegiada implantada?

- (A) Sim
- (B) Não
- (C) Não sei

22) Que tipo de Órgão Colegiado está constituído na Escola?(**admita múltipla escolha – marque com um X**)

- (A) Conselho Escolar
- (B) Associação de Pais e Mestres (APM)

- (C) Associação de Pais e Professores (APP)
  - (D) Caixa Escolar
  - (E) Associação de apoio à Escola/Associação de Apoio
  - (F) Colegiado Escolar
  - (G) Associação Escola-Comunidade
  - (H) Cooperativa Escolar
  - (I) Grêmio
  - (J) Congregação
  - (K) Conselho de Acompanhamento e Controle Social
  - (L) Conselho de Classe
- 23) O Conselho de Classe se reuniu quantas vezes no ano passado?
- (A) Uma vez
  - (B) Duas vezes
  - (C) Três vezes ou mais
  - (D) Nenhuma vez
  - (E) Não existe Conselho de Classe
- 24) Há falta de professores em alguma disciplina do ensino fundamental?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 25) Há falta de professores em alguma série do ensino fundamental?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 26) Há carência de pessoal técnico administrativo para o desenvolvimento das atividades administrativas?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 27) Há carência de pessoal de apoio pedagógico (coordenador, supervisor, orientador escolar)?
- (A) Sim
  - (B) Não
- 28) Existe repasse de recursos financeiros pelo Município diretamente à escola para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica?
- (A) Sim
  - (B) Não
  - (C) Não sei
- 29) Quem participa da tomada de decisão para aplicação dos recursos financeiros recebidos pela escola? (**admite múltipla escolha**).
- (A) Diretor
  - (B) Colegiado (Conselho escolar, APP ou outro).
  - (C) Professores
  - (D) Técnicos Administrativos

- (E) Representante de alunos
- (F) País
- (G) Secretaria municipal de Educação
- (H) Não sei

30) A escola incentiva ações inovadoras que visem a desburocratização e dêem maior flexibilidade às atividades?

- (A) Sim
- (B) Não

31) Na sua opinião, o padrão de gestão adotado pela Secretaria municipal de Educação, tem como princípio? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Destinar recursos para o ensino
  - (B) Descentralizar as atividades
  - (C) Ampliar a autonomia escolar
  - (D) Desburocratizar e flexibilizar as normas
  - (E) Valorizar o profissional da educação
  - (F) Implementar com qualidade os projetos pedagógicos na escola
  - (G) Promover a prática de formas democráticas
  - (H) Descentralizar a aplicação dos recursos financeiros
  - (I) Ampliar e modernizar a infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino
  - (J) Promover a participação da comunidade
  - (K) Outro: Descreva
- 
- 

32) Há troca de informações com professores de outras escolas de ensino fundamental?

- (A) Sim
- (B) Não

33) Existe participação da comunidade na gestão da escola?

- (A) Sim
- (B) Não (**passe para questão 35**)
- (C) Não sei (**passe para questão 35**)

34) Que tipo de participação a comunidade exerce? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Conselho escolar e/ou APP ou outro Órgão colegiado
  - (B) Reuniões promovidas pela escola
  - (C) Festas promovidas pela escola
  - (D) Outro – Especificar \_\_\_\_\_
- 

35) Existe apoio e incentivo às organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania?

- (A) Sim
- (B) Não (**passe para questão 37**)



36) Qual a forma de apoio e incentivo adotada pela escola para a participação e exercício da cidadania das organizações estudantis? (**admite múltipla escolha**)

- (A) Participação com Representantes em Conselho de Classe
  - (B) Participação com Representantes em Conselho Escolar
  - (C) Reuniões periódicas com líderes de classe
  - (D) Participação na busca de solução para problemas enfrentados pela escola
  - (E) Outro: especifique: \_\_\_\_\_
- 

37) Na sua opinião, a infraestrutura física da sua escola atende as necessidades para o ensino-aprendizagem dos alunos do ensino fundamental?

- (A) Sim
- (B) Não

38) Referente a infraestrutura tecnológica e laboratorial, assinale em que condições que elas se encontram (**admite múltipla escolha**)

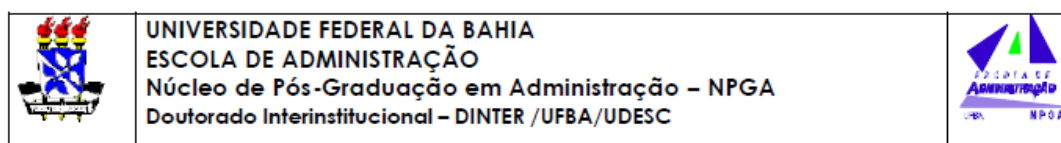
INFRAESTRUTURA	Satisfatória	Deficitária	Inexistente
(Y) Computadores para uso dos alunos			
(Z) Acesso a internet para uso dos alunos			
(AA) Computadores para uso dos professores			
(BB) Acesso a internet para uso dos professores			
(CC) Computadores para uso administrativo			
(DD) Acesso a internet para uso administrativo			
(EE) Fitas de Vídeo ou DVD (educativas)			
(FF) Fitas de Vídeo ou DVD (lazer)			
(GG) Máquina copiadora			
(HH) Impressora para uso dos professores			
(II) Impressora para uso administrativo			
(JJ) Retroprojctor			
(KK) Projetor de Slides			
(LL) Videocassete ou DVD			
(MM) Televisão			
(NN) Antena parabólica			
(OO) Linha telefônica			
(PP) Aparelho de som			
(QQ) Biblioteca			
(RR) Laboratório de Informática			
(SS) Laboratório de Ciências			
(TT) Auditório			
(UU) Sala dos Professores			
(VV) Sala para atividades de música			
(BB) Sala para atividades de artes plásticas			
(CC) Cantina			
(DD) Cozinha			
(EE) Quadra de esportes			

39) Existe registro de ocorrência de violência na escola?

- (A) Sim



APÊNDICE D – Ofício de Apresentação da Pesquisadora para Diretores de Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental do Estado de Santa Catarina.



Salvador, 03 de março de 2012

Exmo. Sr.

**Marco Aurélio Fernandes**

Secretário da Educação do Município de Joinville

Senhor Secretário,

Solicitamos a Vossa Senhoria permissão para que a pesquisadora **SULIVAN DESIRÉE FISCHER**, doutoranda em Administração Pública, pela Universidade Federal da Bahia - UFBA em um convênio DINTER/CAPES (doutorado interinstitucional) com a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC/ESAG realize neste município uma pesquisa para sua Tese intitulada: **'Implementação da política descentralizada de ensino fundamental: Um estudo em municípios do Estado de Santa Catarina'** sob a orientação da Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.

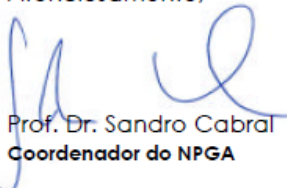
A referida pesquisa envolve o levantamento de dados sobre a implementação da política de ensino fundamental com o objetivo de analisar os fatores que influenciam na gestão da política de ensino fundamental no âmbito municipal. A pesquisa de campo consistirá em entrevistas com gestores da educação, análise de documentos bem como questionários aplicados aos docentes.

Vale salientar que a escolha deste município é uma amostra intencional onde foi selecionado um município de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina. Desta forma, é muito importante a coleta de dados neste município.

Com a aquisição de Vossa Senhoria, gostaríamos de iniciar esta pesquisa a partir deste mês, em cronograma a ser elaborado conjuntamente com os participantes da pesquisa.

Agradeço a Vossa Senhoria a atenção que vier a dispensar a esta solicitação, e aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe as nossas respeitadas saudações.

Atenciosamente,



Prof. Dr. Sandro Cabral  
 Coordenador do NPGA

APÊNDICE E – Ofício de Apoio do Conselho Estadual de Educação para Diretores de Escolas Públicas Municipais de Ensino Fundamental do Estado de Santa Catarina.



Ofício nº 0185

Florianópolis, 9 de março de 2012.

Senhora Diretora,

Vimos por meio deste solicitar a Vossa Senhoria para que a pesquisadora **SULIVAN DESIRÉE FISCHER**, doutoranda em Administração Pública, pela Universidade Federal da Bahia -UFBA em um convênio DINTER/CAPES (doutorado interinstitucional) com a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC/ESAG realize nesta escola uma pesquisa para sua Tese intitulada: “Implementação da política descentralizada de ensino fundamental: Um estudo em municípios do Estado de Santa Catarina” sob a orientação da Profa. Dra. Maria do Carmo Lessa Guimarães.

Esta pesquisa servirá de fonte de informação para o Conselho Estadual de Educação e será aplicada de forma amostral em cada uma das mesorregiões do Estado de Santa Catarina. Por isso, é muito importante a sua participação assim como a veracidade das informações prestadas.

A referida pesquisa envolve o levantamento de dados sobre a implementação da política de ensino fundamental com o objetivo de analisar os fatores que influenciam na gestão desta política no âmbito municipal.

A pesquisa consistirá da aplicação de questionário com a direção desta escola e em caso de necessidade complementada por entrevista, bem como questionário aplicado aos docentes.

Vale salientar que a escolha desta escola é uma amostra intencional onde foi selecionado uma escola de cada porte (pequena, média e grande) por município de cada mesorregião do Estado de Santa Catarina. Desta forma, é de suma importância a coleta de dados nesta escola.

Ilma. Sra.  
Sandra Regina Ronconi  
Diretora EMEB JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA  
Município Lages



**CEE**  
Conselho Estadual de Educação  
de Santa Catarina

(Fl. 02, do Ofício nº 0185, de 09/03/2012)

Com a aquisição de Vossa Senhoria, a pesquisadora entrará em contato para iniciar esta pesquisa a partir deste mês, em cronograma a ser elaborado conjuntamente com a Sra.

Agradeço a Vossa Senhoria a atenção que vier a dispensar a esta solicitação, aproveitamos a oportunidade para apresentar-lhe as nossas respeitosas saudações.

Atenciosamente,

Maurício Fernandes Pereira  
Presidente do Conselho Estadual de Educação  
de Santa Catarina

APÊNDICE F – Princípios e ordenamento Jurídico da Educação na modalidade de Ensino Fundamental.

Princípios do Sistema Descentralizado	Legislação	Atribuição
Coordenação e articulação	LDB/96 – art. 8º, § 1º	União
Função normativa, redistributiva e supletiva.	LDB/96 – art. 8º, § 2º	União
Elaborar Plano Nacional de Educação em colaboração com Estados, D.F. e Municípios.	LDB/96 – art. 9º, Inc. I	União
Estabelecer em regime de colaboração competências e diretrizes para o ensino fundamental que norteiem os currículos e seus conteúdos mínimos.	LDB/96 – art. 9º, Inc. IV	União
Definir formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental com os municípios.	LDB/96, art. 10, Inc. II	Estados
Oferecer o ensino fundamental.	LDB/96, art. 11, Inc. V	Municípios
Elaborar e executar sua proposta pedagógica; Assegurar que todas as escolas formulem seus PPP's.	LDB/96 – art. 12, Inc. I PNE, Objetivo 8	Estabelecimentos de Ensino Municípios
Administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.	LDB/96 – art. 12, Inc. II	Estabelecimentos de Ensino
Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola.	LDB/96, art. 12, Inc. VI	Estabelecimentos de Ensino
Informar pais e responsáveis sobre a proposta pedagógica da escola.	LDB/96, art. 12, Inc. VII	Estabelecimentos de Ensino
Participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino.	LDB/96, art. 13, Inc. I	Docente
Participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional.	LDB/96, art. 13, Inc. V	Docente
Colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.	LDB/96, art. 13, Inc. VI	Docente
Definir normas de gestão democrática seguindo os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.	LDB/96, art. 14, Inc. I e II	Sistemas de ensino
Assegurar às unidades escolares graus progressivos de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira.	LDB/96 – art. 15	Sistema de Ensino
Assegurar autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para despesas de manutenção e cumprimento do PPP's.	PNE, 11.2.3 objetivos e metas, 28.	Município
Alcançar relação adequada entre número de alunos e professor, carga horária e condições materiais do estabelecimento.	LDB/96, art. 25	Autoridades responsáveis (sistema de ensino)
Currículo que atenda uma base nacional comum, complementada em sua parte diversificada.	LDB/96, art. 26	Sistema de Ensino e Estabelecimento Escolar
Jornada escolar mínima 4 horas, com ampliação progressiva em tempo integral.	LDB/96, art. 34 e §2º PNE, objetivo 21	Sistemas de Ensino
Formação de docentes em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena.	LDB/96, art. 62 PNE, 10.3 objetivos e metas 19	Município
Promover em regime de colaboração a formação	LDB/96, art. 62, §1º	União, Distrito Federal,

continuada e capacitação dos profissionais de magistério.		Estados e Municípios.
Formação de profissionais para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação.	LDB/96, art. 64	Município
Promover a valorização dos profissionais, assegurando: ingresso exclusivamente por concurso público; aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licença remunerada; piso salarial profissional; progressão funcional; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; condições adequadas de trabalho.	LDB/96, art. 67 e seus incisos.	Sistemas de Ensino
Admissão de professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço, até o final da década.	LDB/96, art. 87, §4º PNE, 10.3 objetivos e metas 7	Município
Organizar programas de formação de professores, para possibilitar a formação exigida na LDB/96 – art. 87.	PNE, 10.3 Objetivos e metas 5	Município
Padrões mínimos de infraestrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e realidades regionais.	PNE, objetivo 4	Município
Promover a participação da comunidade na gestão das escolas e institucionalizar os Conselhos escolares ou órgãos equivalentes.	PNE, objetivo 9	Município e Estabelecimento Escolar
Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.	PNE, objetivo 29	Estabelecimento Escolar
Garantir Planos de Carreira para o magistério.	PNE, 10.3 objetivos e metas 1	Município
Implementar jornada de trabalho de tempo integral, cumprida em um único estabelecimento.	PNE, 10.3 objetivos e metas 2	Município
Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.	PNE, 10.3 objetivos e metas 3	Município
Elaborar e implementar programas de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo.	PNE, 10.3 objetivos e metas 2.	Sistemas de Ensino
Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasse de recursos diretamente aos estabelecimentos.	PNE, 11.3 Objetivos e metas 15	Município
Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino.	PNE, 11.3.2 objetivos e metas 19	Município e Estabelecimento Escolar
Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino.	PNE, 11.3.2. objetivos e metas 20	Município
Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente.	PNE, 11.3.2. objetivos e metas 21.	Estado
Definir normas de gestão democrática do ensino com a participação da comunidade.	PNE, 11.3.2. objetivos e metas 22	Sistemas de Ensino
Editar normas e diretrizes desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e ação inovadora das instituições escolares.	PNE, 11.3.2. objetivos e metas 23	Sistema de Ensino
Elaborar padrões de gestão que destinem recursos para atividades-fim, descentralização, autonomia da escola, equidade, foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.	PNE, 11.3.2 objetivos e metas 24	Município e Estabelecimento Escolar
Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução do PPP.	PNE, 11.3.2 objetivos e metas 27	Município

Promover medidas administrativas para assegurar permanência dos técnicos.	PNE, 11.3.2. objetivos e metas 32	Município e Estabelecimento Escolar
Estabelecer programas diversificados de formação continuada e atualização para o cargo de diretores de escolas.	PNE, 11.3.2 objetivos e metas 34	Município
Assegurar formação em nível superior e preferencialmente de especialização dos diretores.	PNE, 11.3.2 objetivos e metas 35	Município
Instituir Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à educação, nos moldes do FUNDEF.	PNE, 11.3.2 Objetivos e metas 42	Municípios

Fonte: Elaboração Própria.





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela