

## SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: O QUE EVIDENCIAM DOCUMENTOS E EQUIPE GESTORA

**Andressa dos Santos Inávio<sup>1</sup>; Antonio Serafim Pereira<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>UNESC/Pedagogia/asi@unesc.net

<sup>2</sup>UNESC/PPGE/asp@unesc.net

**Resumo:** *A presente pesquisa, integrada ao projeto Perspectivas de gestão democrática na rede municipal de ensino do extremo sul catarinense e litoral norte gaúcho, pós LDB/1996, apresenta os resultados da pesquisa realizada em um município do extremo sul catarinense. Buscamos analisar e compreender os princípios que fundamentam a gestão democrática no sistema municipal de ensino. Inicialmente, realizamos reunião com os representantes da Secretaria Municipal de Educação, apresentando e discutindo o projeto de pesquisa. A seguir, passamos à definição e coleta dos documentos da secretaria de educação. Estes passaram por análise documental, tendo por base às perspectivas de gestão centralizada, gestão democrática liberal e participativa, fundamentadas em autores como Hora (2010), Lück (2006), Marques (2008), Paro (2001), Santos e Avritzer (2002), Silva (2001), entre outros. Por este processo analítico, identificou-se que a gestão democrática liberal prepondera nos textos dos documentos com tendência significativa para a gestão centralizada, que se vê fortalecida pelo baixo índice indicativo de gestão democrática participativa. Justificam estes resultados: nomeação de diretores pelo poder público, orientações administrativas e pedagógicas sob forma de normativas e determinações, prática da assistência no lugar da participação coletiva nas decisões, entre outros. Os dados obtidos na análise dos documentos foram aprofundados com três representantes da equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação, mediante entrevistas semiestruturadas. Por este instrumento evidenciamos a confirmação dos resultados que emergiram dos documentos, isto é, o sistema de ensino do município considerado se situa entre a perspectiva de gestão democrática liberal e gestão centralizada.*

**Palavras-Chave:** *Documentos, Perspectivas de Gestão, Rede de Ensino*

### 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa constitui-se em um desdobramento do Projeto de Pesquisa em desenvolvimento pelo FORGESB (Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Formação e Gestão na Educação Básica), intitulado: perspectivas de gestão democrática na rede municipal de ensino do extremo sul catarinense e litoral norte gaúcho, pós LDB nº 9.394/96. Buscamos nos documentos, e na visão da equipe gestora, indícios de gestão democrática no sistema de ensino de um dos municípios do extremo sul catarinense. Desenvolvemos um estudo compreensivo das perspectivas de gestão educacional, visando oferecer subsídios para a reflexão crítica no campo da gestão condizente ao contexto do município pesquisado.

Para tanto, partimos da questão central seguinte: quais as perspectivas de gestão democrática presentes nos documentos e visão da equipe gestora relativas às políticas e práticas de organização do ensino público municipal? Tal questão orientou-se por desdobramentos indagativos mais específicos, a saber: Quais os princípios predominantes nos dispositivos legais e diretrizes administrativas, definidores da gestão do ensino público municipal? Quais os problemas, necessidades e possibilidades que as políticas e diretrizes expressas nos documentos trazem para a prática de uma gestão democrática - participativa? Quais as perspectivas de gestão educacional estão presentes na visão da equipe gestora?

A partir do problema central da pesquisa definimos como objetivos:

a) Gerais: compreender os princípios que fundamentam a gestão democrática da rede municipal de ensino considerada, e oferecer subsídios para a reflexão crítica no campo da gestão educacional.

b) Específicos: Identificar os princípios predominantes nos dispositivos legais e diretrizes administrativas em relação à gestão do ensino público municipal e apreender os problemas, necessidades e possibilidades que as políticas e diretrizes expressas nos documentos trazem para a prática de uma gestão democrática - participativa.

Nossas análises foram amparadas em autores como: Ferreira (2004), Lück (2006), Machado e Ferreira (2002), Marques (2008), Melo (2004), Paro (2001), Pereira (2009), para quem a gestão democrática educacional precisa orientar-se pela participação de todos os seus agentes principais (alunos, professores, direção, funcionários e pais nos processos de discussão e tomada de decisão descentralização de poderes e saberes) com vistas à qualidade e conseqüente garantia do direito à educação.

O processo analítico dos documentos e da visão dos representantes da equipe gestora tomou como referência as perspectivas teóricas de gestão centralizada, democrática liberal e participativa, sistematizadas a partir de autores como os mencionados acima.

A perspectiva centralizada conserva os princípios da administração focada na chefia que organiza e estabelece atribuições a serem cumpridas. Seus principais agentes assumem o poder diretamente ou delegam responsabilidades e funções. Deste modo, a gestão centralizada é caracterizada pela ausência da prática democrática, ou pelo autoritarismo cujo objetivo principal é apenas delegar funções.

A democracia liberal difere do modelo de democracia participativa. (SANTOS; AVRITZER, 2002), porque tem a representação como única solução possível para as questões de discussão e decisão sob a justificativa de que a participação direta é inviável, considerando o contexto da sociedade atual. Além disso, se concretiza como procedimento privilegiado para alguns que acabam impondo regulações ditas democráticas, para que todos se comprometam em cumpri-las.

A gestão democrática participativa, conforme Pereira (2009), tem a participação direta como estratégia de discussão e tomada de decisão das questões de interesse coletivo. Esta modalidade de gestão acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Constitui uma forma de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente, discutidas publicamente e assumidas por um todo, admitindo-se a coordenação e avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas mediante o destaque das responsabilidades de cada um.

A gestão democrática participativa supera o sistema hierárquico, na compreensão de que o trabalho escolar deve envolver o coletivo, estabelecendo assim a importância da contribuição individual de todos, em articulação com os demais. Acredita-se que a vivência de uma gestão democrática participativa contribui muito para melhorar a qualidade de ensino na Educação Básica, sendo fator determinante no processo educativo.

## **2 METODOLOGIA**

Utilizamos como procedimentos metodológicos: a revisão da literatura sobre as perspectivas de gestão democrática na educação, o que contribuiu no fortalecimento do referencial teórico utilizado para as análises dos documentos e também das entrevistas com a equipe gestora da secretaria de educação do município em questão. Obtivemos o acesso aos documentos, em contato com a equipe gestora da secretaria de educação do município, tendo como critérios as dimensões, pedagógica, financeira, recursos e resultados. Foram selecionados os seguintes documentos: Lei Complementar nº 061/2005 (Sistema Municipal de Educação); Plano Unificado do Ensino Fundamental; Resolução nº 02/2006 (Normas para o funcionamento do ensino fundamental), e Lei Complementar nº 33/2002 (Sistema de Carreiras, Benefícios e Vantagens dos Servidores Municipais).

Os documentos foram analisados, tendo-se como referência as perspectivas de gestão acima descritas. Estes dados foram aprofundados por meio de entrevistas semiestruturadas com três representantes da equipe gestora da secretaria municipal de educação, (secretária de educação, coordenadoras de ensino e de projetos). Documentos e entrevistas passaram por análise de conteúdo, conforme Bardin (1988). Os núcleos de sentido em cada categoria de gestão foram quantificados, conforme aparição/entrada nos documentos analisados, constituindo assim, índices de preponderância (IP).

O roteiro das entrevistas foi elaborado a partir dos dados que emergiram dos documentos, incorporando questões, como: O que é mais significativo para você no processo de gestão? Os documentos apontaram para uma tendência de uma gestão democrática no âmbito da secretaria de educação. Você esperava esse resultado? Por quê?

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos documentos apontou para a perspectiva de gestão democrática, com o Índice de preponderância (IP) correspondente a 35 entradas, que superou o índice de gestão centralizada (IP=13), conforme a tabela 1:

**Tabela 1** - Perspectivas de gestão educacional presentes nos documentos

IP= Índice de preponderância

Perspectivas de gestão	IP
Democrática	35
Centralizada	13

Fonte: Documentos da Secretaria Municipal de Educação

A gestão democrática liberal foi identificada nos documentos com o IP equivalente a 32, índice que se vê fortalecido pela gestão centralizada (IP=13) e, também, pelo baixo índice indicativo de gestão democrática participativa (IP=3), conforme tabela 2:

**Tabela 2** - Perspectivas de gestão educacional presentes nos documentos

IP= Índice de preponderância

Perspectiva	IP
Liberal	32
Participativa	3

Fonte: Documentos da Secretaria Municipal de Educação

As entrevistas realizadas com a equipe gestora da secretaria municipal de educação apontaram para uma gestão democrática que teve IP correspondente a 26, conforme tabela 3:

**Tabela 3** - Perspectivas de gestão educacional nas entrevistas com a equipe gestora

IP= Índice de preponderância,

Perspectiva	IP
Democrática	26
Centralizada	11

Fonte: Entrevistas com a equipe gestora da secretaria de educação

A gestão democrática liberal foi identificada com IP=18. Este índice superou o de gestão democrática participativa que obteve índice de preponderância correspondente a 8 entradas, segundo tabela 4:

**Tabela 4** - Perspectivas de gestão educacional presentes nas entrevistas com a equipe gestora

IP= Índice de preponderância,

Perspectiva	IP
Liberal	18
Participativa	8

Fonte: Entrevistas com a equipe gestora da secretaria de educação

O índice de gestão democrática evidenciado na fala dos professores com marca liberal acentuada, com reforço pela perspectiva centralizada, representa a expressão do que revelam os documentos. Servem como expressões de perspectivas de gestão liberal, nos documentos, as seguintes passagens: a) As escolas na construção dos seus projetos pedagógicos considerarão “o currículo escolar e a matriz curricular definida pela Secretaria Municipal de Educação e aprovada pelo Conselho Municipal de Educação.” (Resolução Nº 02/2006, art. 9º, inciso II); b) “O Sistema Municipal de Educação assegura às unidades escolares públicas de educação básica que o integram, progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa, bem como de gestão financeira.” (Lei complementar nº 061/2005, art. 19).

É importante lembrar, que o Conselho Municipal de Educação é um órgão de representação a quem os segmentos da comunidade escolar autorizam discutir, fiscalizar e sugerir questões relativas à educação, prerrogativa que caracteriza uma prática de gestão democrática liberal. Próprio também dessa perspectiva de gestão é o expediente da autonomia concedida de forma restritiva às escolas, o que as deixa refém da burocracia controladora do Estado, expressa na segunda passagem.

O reforço à perspectiva liberal pode ser também captado na fala da coordenadora da educação infantil: “A gente deixa eles livres; não direciona trabalho; não impõe nada com severidade; trabalha junto, faz reuniões...” Do mesmo modo, no pronunciamento da secretária de educação: “eu to nas escolas e eu sei que preciso ir pra resolver problemas”. O caráter de assessoria e assistência configura uma visão paternalista. O ajudar a fazer o que tem que ser feito enfraquece o caráter participativo da gestão, visto que se traduz como procedimento e forma, característicos da gestão liberal, na concepção de Santos e Avritzer (2002).

A posição da coordenadora de projetos de que:

“Pra estar articulando, a gente procura articular pessoas que a gente tem um afeto, porque ai eu não vou buscar pessoas que eu não conheço, que não se tem uma certeza de trabalho. Isso acontece no Conselho Municipal de Educação, no Conselho Municipal do FUNDEB,<sup>20</sup> no Conselho Municipal da alimentação .”

é ilustrativa da visão liberal de gestão educativa. Ela só não destaca a prática dos conselhos de representação que têm sido amplamente utilizados pelas esferas de governo na atualidade como também destaca o elitismo democrático – para não dizer manipulação democrática – denunciado pelos autores acima referenciados.

Apesar da ênfase à gestão democrática liberal com fortes nuances centralizadora, como vimos, foi possível vislumbrar tanto nos documentos, quanto na fala da equipe gestora indicativos de gestão democrática participativa, como as que seguem: a) Os professores participarão “da elaboração do projeto pedagógico do estabelecimento de ensino.” (Lei complementar nº 061/2005, art.81, inciso I); b) “a gente tem feito debate nas escolas, [...] discute na semana pedagógica, na proposta curricular”, visando, segundo a secretária de educação, levantar necessidades e tomar decisões coletivas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>20</sup> FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Como ficou evidenciado, os documentos apontaram para uma perspectiva de gestão democrática liberal, fortalecida pela gestão centralizada. Resultado que se justifica pela nomeação de diretores das escolas pelo poder público; orientações administrativas e pedagógicas sob forma de normativas e determinações; prática da assistência no lugar da participação coletiva nas decisões, entre outros.

Do mesmo modo, as entrevistas confirmaram os dados dos documentos. Logo, podemos inferir de que o sistema de ensino do município considerado se situa entre a perspectiva de gestão democrática liberal e gestão centralizada. Sobre este dado, Santos; Avritzer (2002) diriam que esta convivência não é recomendável, porque enfraquece as experiências democráticas participativas, autônomas e emancipatórias.

Tomando-se como base as conclusões a que chegamos neste estudo e o objetivo de que este oferecesse subsídios para a reflexão crítica no campo da gestão educacional, nosso propósito seguinte, já assumido com a equipe gestora do município pesquisado é socializar e discutir os resultados evidenciados desse processo investigativo, afim de que este propósito seja atingido na sua maior plenitude possível, reafirmando o que defendemos em relação à pesquisa em educação; que ela seja educativa para os que dela participam.

## AGRADECIMENTOS

PIBIC/UNESC

## REFERÊNCIAS

FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A.S. (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004.

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

LÜCK, Heloísa. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MACHADO, Lourdes M. e FERREIRA, Naura S. C (orgs.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

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

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

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

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

SANTOS, Boaventura S. e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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