



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

7050 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

CENÁRIOS DA GESTÃO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: AÇÕES PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Almir Paulo dos Santos - UNIVERSIDADE FRONTEIRA SUL

Vânia Carbonera - SECRETARIA MUNICIPAL/ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

CENÁRIOS DA GESTÃO NA EDUCAÇÃO MUNICIPAL: AÇÕES PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute cenários da gestão no âmbito da educação municipal e seus indicadores democráticos, e debate as práticas dos gestores no contexto escolar. Tem por objetivo identificar práticas de gestão democrática numa rede de ensino municipal, a partir do alto índice no IDEB (2013 e 2015), voltando especial olhar à construção coletiva, à participação e à concretização de ações propostas pela equipe diretiva. Nesse percurso, utilizamos uma metodologia quanti/qualitativa. No que refere ao caráter quantitativo, focamos algumas questões do questionário contextual - Diretor (Prova Brasil) de escolas da Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná (AMSOP/PR). Já no que refere ao caráter qualitativo, procede-se à coleta de dados com entrevista semiestruturada aplicada a gestores da rede de ensino do município com maior IDEB (2013 e 2015) da referida Associação.

O IDEB tem interferido no currículo e nas práticas de gestão, tanto na esfera escolar, como das secretarias de educação. É uma pesquisa que vai identificar, se o índice elevado no IDEB, tem implicação nas práticas de gestão municipal e se elas apresentam ações democráticas. São práticas e ações dos gestores/as que envolvem todo o currículo escolar? O IDEB recebe uma atenção especial pela gestão na educação municipal, para ter um índice elevado ou é somente parte integrante de todo o currículo? São ações de práticas de gestão democráticas? Essas perguntas têm o propósito de conduzir essa pesquisa, como suscitar respostas frente as ações práticas da gestão do município com alto índice do IDEB (2013 e 2015) da AMSOP.

Como método de pesquisa, recorreremos à metodologia mista quanti/qualitativa. Desde a década de 1970, a expressão “métodos mistos” tem se tornado cada vez mais presente quando o assunto é a metodologia de pesquisa aplicada à área das ciências humanas e educação (ONWUEGBUZIE & COLLINS, 2007; CRESWELL & CLARK, 2013). A finalidade desse esforço é produzir investigações científicas mais profícuas em âmbito teórico e empírico, aproveitando as vantagens específicas de cada perspectiva metodológica. Os métodos mistos, embora reconheçam as limitações de cada dimensão metodológica (quali e quanti), defendem que, quando empregadas de maneira colaborativa, tais dimensões minimizam – e até mesmo superam – problemas metodológicos.

A opção por uma metodologia mista neste estudo será apresentada da seguinte maneira: as respostas do questionário contextual - Diretor (Prova Brasil) dos anos de 2013 e 2015 da AMSOP, com 42 municípios e 247 escolas, a partir do *software* SPSS versão 21, com a abordagem quantitativa. Nesse cenário, foram selecionadas as questões 1, 2 e 9, que versam sobre os diferentes aspectos relacionados ao perfil do gestor, dentre os quais figuram as formas de acesso/ingresso à função/cargo; os dados pessoais (sexo, idade, raça); e a formação inicial e continuada.

Na abordagem qualitativa, foi realizada entrevista semiestruturada com a equipe gestora, secretário/a de Educação (G1), gestor/a da escola de Educação Básica (G2) e gestor/a da escola de Educação Infantil (G3). O município escolhido foi o que registrou maior índice no IDEB (2013 e 2015) dentre os 42 municípios da AMSOP, o que nos levou a focalizar as práticas de gestão desenvolvidas, seus indicadores democráticos e possíveis implicações com o índice elevado no IDEB.

Para conduzir essa investigação apresentamos na sequência a organização metodológica, algumas das principais referências que fundamentam a pesquisa, os dados conjuntamente os resultados da análise. Evidenciamos que o IDEB interfere diretamente nas práticas de gestão, porém, a rede de ensino do município investigada focaliza o currículo como um todo, desde as séries iniciais ao ensino fundamental, trazendo bons caminhos de práticas de gestão democráticas.

2 DESENVOLVIMENTO

Esta pesquisa discute políticas municipais da educação e da avaliação em larga escala percebidas no Estado e em suas manifestações, a partir de suas ações (MULLER & SUREL, 2002). É nessa execução de políticas que compreendemos a lógica de intervenção e a dinâmica de articulação com a gestão. São processos e dispositivos político-administrativos, constituídos legalmente a partir de normas, voltados para a ação e coordenados pelo objetivo proposto, possibilitando ações práticas de gestão democráticas. Werle (2016) explicita duas formas de análise de política: programa e estrutura. Um programa de ação de políticas tem combinação específica de leis, de atribuições administrativas e de pessoal. Já uma estrutura de sentido envolve mobilização dos atores, aceitando em sua totalidade, parcialidade ou de insubordinação (LIMA, 2018).

Compreender o Estado e os modos de seu funcionamento nas sociedades capitalistas “é uma condição indispensável para problematizar a função da escola e da educação” (AFONSO, 2013, p. 98). Isso significa dizer, que o Estado se insere na lógica do mercado e que se volta ao domínio público, implantando os modelos de gestão privada com ênfase no resultado em detrimento à eficiência e à eficácia no contexto da gestão educacional brasileira. Lima (2018) esclarece por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública. É uma gestão que se encontra subordinada a um conjunto de teorias normativas, programas

reformistas do Estado e da gestão pública, inspirados por princípios gerencialistas neoliberais, de modo que substituem o foco na arena política de participação e coletividade nas práticas e ações do gestor/a pelo foco no mercado e em seus princípios empresariais.

A estrutura organizacional do Estado tem se traduzido numa forma de “lei do monopólio” (MULLER & SUREL, 2002), dando corpo a uma gestão burocrática de regulação social. Esse cenário proporciona às instituições escolares limites e proposições para o desenvolvimento de práticas democráticas de gestão, levando em consideração o planejamento das ações da comunidade escolar (BONAMINO & SOUZA, 2012; AFONSO, 2013; VIEIRA & VIDAL, 2019).

Há que se ponderar, sobre isso, que é no contexto das práticas de gestão que as políticas educacionais podem ser reinterpretadas e recriadas, ocorrendo possíveis mudanças na política originalmente proposta (MAINARDES, 2006; LIMA, 2015). As ações que os gestores/as e a comunidade educacional desenvolvem na realidade escolar permitem que as políticas sejam recriadas, o que implica a instituição de cenários democráticos de participação e coletividade.

Criada em 1968, a AMSOP é uma entidade jurídica que visa à integração econômica e social dos 42 municípios do Sudoeste do Paraná. Dispõe de sede própria, que tem sede na cidade de Francisco Beltrão/PR. Os municípios que integram a AMSOP são de pequeno porte e têm entre 2.757 habitantes (como Pinhal de São Bento/PR) e 88.465 habitantes (como Francisco Beltrão/PR). O município com maior IDEB (2013 e 2015) tem uma população estimada de 3.264 habitantes (IBGE, 2010). A base econômica desses municípios é constituída por agricultura, agroindústria e por pequenas fábricas.

No que diz respeito ao gênero/sexo dos gestores, evidenciamos, na análise quantitativa (questionário contextual – Prova Brasil) e tendo por base a totalidade dos respondentes da AMSOP, que, no que refere ao cargo de gestor/a, há um quadro majoritariamente feminino, com 81,78% de mulheres à frente da gestão no ano de 2013 e 81,43% em 2015. Já no que diz respeito à ocupação de cargos de gestão das escolas por profissionais do sexo masculino, o índice registra 18,22% em 2013 e 18,57% em 2015. Praticamente 92% dos cargos de gestão das escolas passaram a ser ocupados por população feminina. Vieira, Vidal e Nogueira (2015), ao analisarem a percepção dos docentes nos questionários contextuais e a inserção da população feminina na gestão, ponderam que isso tem relação com a cultura brasileira, que, durante muitos anos, atribuiu à professora primária a responsabilidade pelo ensino das primeiras letras, assumindo também a gestão escolar.

Com relação à idade, 51,82% (2013) dos diretores/as e 52,34% (2015) se concentram na faixa etária de 40 a 49 anos, com o maior indicador no questionário contextual da AMSOP. Mas a inserção na gestão escolar, embora em um percentual muito pequeno, se inicia nas faixas etárias dos 25 aos 29 anos de idade, as quais registraram índices de 0,81% em 2013 e de 0,85% em 2015. Até os 24 anos de idade, poucos são os profissionais que estão inseridos na gestão. Denota-se que, quanto mais tempo de trabalho no espaço escolar e maior experiência, mais o número de gestores/as aumenta, chegando ao limite de 49 anos. Dos 50 a 54 anos ou acima, o número de gestores vai diminuindo, tal como registram os índices de 2013 (15,38%) e de 2015 (22,13%). Até os 24 anos e acima de 55 anos, a ocupação no cargo de gestor/a praticamente é inexistente. A concentração maior de gestores/as figura na faixa etária dos 30 aos 49 anos, a qual concentra uma média de 72% de gestores/as no cargo nas escolas da AMSOP. Esses gestores, inseridos em uma faixa etária considerada intermediária (30-49 anos), desenvolvem a prática de gestão a partir de experiências com a realidade escolar, permanecendo no cargo no máximo 9 anos (52%).

Referentemente a dados sobre a formação profissional, Vieira, Vidal e Nogueira

(2015) destacam que os docentes do 9º ano fizeram graduação em cursos presenciais (índice que chega a 89% dos docentes), enquanto os do 5º ano são 74,9%, e 9,6% dos docentes realizaram seus cursos nas modalidades semipresencial e a distância. Outro aspecto que chama atenção referente à certificação dos gestores em cursos de pós-graduação é que prevalece a formação na área de Educação, com 69,92% em 2013 e 65,93% em 2015. A menor ênfase é registrada nas áreas de educação e alfabetização, linguística e/ou letramento e educação matemática, as quais, somadas, representam 26,52% das especializações de profissionais atuantes em 2013 e 20,79% das registradas em 2015. Outras áreas que não a da educação ficaram com 3,66% em 2013 e 4,26% em 2015.

A análise quantitativa evidenciou ainda que a gestão é conduzida por mulheres, com um indicador de 81% das gestões das escolas dos municípios da AMSOP. Outra característica da gestão diz respeito ao fato de que o maior número de gestores/as (52%) assume a gestão entre as faixas etárias dos 40 a 49 anos de idade. Observou-se também que quanto maior é a faixa etária, em menor número são os cargos de gestão. Quanto ao aspecto formativo do gestor/a, quase 70% desses profissionais são da área da educação. Esses indicadores quantitativos de gestão se aproximam dos dados qualitativos, apresentados na sequência.

Na análise qualitativa, as primeiras observações evidenciaram que os gestores/as são, em grande número, formados em Pedagogia, com especialização na área de Educação, confirmando um dos indicadores do questionário contextual Diretor (Prova Brasil). Os gestores/as da Secretaria Municipal de Educação e os gestores/as das escolas estão há quatro anos na gestão da educação municipal, atuando conjuntamente e registrando uma experiência na área educacional entre 15 e 20 anos.

No que refere às práticas de gestão, uma das ações desenvolvidas de maneira coletiva é um encontro mensal entre as gestões, realizado com o objetivo de planejar ações. Essa organização é expressa nos diálogos, tanto no aspecto de qualificar a educação local quanto para tratar das dificuldades que se apresentam nos processos de gestão. “Acredito que, por ser um município pequeno, a Secretaria de Educação fica próxima das escolas, as decisões são tomadas juntas com as diretoras, como uma equipe, olhando o que precisa melhorar” (G1). Nesse sentido, a gestão democrática nos revela que a participação e a coletividade são aspectos dos atores da gestão escolar nos processos de tomada de decisão, reflexões e mudanças. São elementos fundantes da prática de gestão democrática e se inter-relacionam no cotidiano escolar.

Esse formato de organização da gestão coletiva entre a Secretaria de Educação e as escolas é apresentado no diálogo, como uma das formas mais fáceis de resolver problemas. Nesse sentido, G1 destaca que “A gente sempre está dialogando, o que acontece em uma escola, estou sempre envolvida, a gente sempre tem essa troca de ideias, acredito que um dos pontos positivos seja isso”, apontando que a equipe compartilha suas gestões, fazendo intervenções de forma conjunta.

Ao tratarmos da gestão no âmbito escolar, no aspecto administrativo e pedagógico, percebe-se que os discursos entre as gestões são próximos e que há uma conexão na linguagem expressa nos diálogos e nos processos de gestão. As instâncias da gestão exercem uma perspectiva coletiva e colaborativa de gestão, tanto no que refere à atuação administrativa quanto pedagógica. Quando alguém tem dificuldade em algum aspecto administrativo, os setores da Secretaria de Educação vão ao encontro da escola, para orientar na resolução. “O administrativo não pode deixar de ser cumprido. Quando temos necessidade, buscamos ajuda ou eles vêm até a escola” (G2). “Sempre tem aspectos legais e administrativos novos que surgem” (G3). Diálogo é possível perceber, nas menções de G1 e G3, que as contribuições são feitas de forma natural, ou seja, quem tem domínio dos aspectos

legais e administrativos contribui nos processos de gestão.

No aspecto pedagógico, os gestores/as apresentam como diferentes ações da escola: reuniões pedagógicas, conselhos de classe, conselho escolar e organização curricular. Esses dados são coletados pela gestão escolar e são pontos de pauta da reunião mensal entre a Secretaria Municipal da Educação e os gestores escolares. Um dos focos para o desenvolvimento do ensino e da aprendizagem é a alfabetização. “Acreditamos que a alfabetização é a base. Sempre trabalhando com uma aprendizagem significativa, coisas diferentes que chamem atenção, estar bem preparados para as novas fases da educação” (G2 e G3). Outro cuidado é com a evasão. Os gestores/as fazem um trabalho de acompanhamento. “Ao observar uma falta ou outra, nós vamos até a família, para ver o que está acontecendo” (G2). Por ser um município de pequeno porte, a gestão praticamente conhece todas as famílias e acompanha de forma muito próxima o desenvolvimento do ensino-aprendizagem, desde a alfabetização até as séries finais. Não ter evasão escolar é um dos indicadores que contribui com o índice no IDEB. Chirinéa e Brandão (2015) explicam que as metas propostas por esse indicador estão diretamente ligadas à escola e ao sistema de ensino, de modo que é preciso que se regule o fluxo escolar, ou seja, quanto menores os índices de reprovação e de abandono por parte dos alunos, melhor a nota do IDEB.

3 CONCLUSÃO

Com uma abordagem metodológica quanti/qualitativa, o tema cenários da gestão na educação municipal e suas ações de práticas de gestão democrática é aqui apresentado com o escopo de identificar práticas coletivas, participativas e ações concretas que são desenvolvidas numa rede de ensino municipal (AMSOP/PR) com índice elevado no IDEB (2013 e 2015). Como primeira observação, os resultados nos evidenciam aproximações nas análises metodológicas, logo, é por esse caminho que apresentaremos alguns indicadores de práticas democráticas de gestão.

A primeira observação referente ao questionário contextual – Diretor (Prova Brasil) tem o objetivo de identificar que, nos 42 municípios que compõem a AMSOP/PR, 82% dos gestores/as são do sexo feminino, enquanto os gestores/as do sexo masculino somam 18%. Esse indicador confirma os achados nos dados qualitativos, uma vez que todas as gestoras entrevistadas no município com índice elevado no IDEB são do sexo feminino. Outra característica tem relação com a faixa etária em que assumem o cargo na gestão, uma vez que, conforme revela o questionário contextual – diretor (Prova Brasil), 52% dos gestores têm entre 40 e 49 anos, achado que também é confirmado pelas entrevistadas e por seu tempo de serviço na educação municipal. Seguindo, observamos que a formação dos gestores nos cursos de pós-graduação prevalece na área de Educação, com 69,92% dos profissionais certificados nessa área, com ênfase na educação e alfabetização. Todas as entrevistadas são formadas na área de Pedagogia e têm especialização na área de alfabetização e gestão escolar.

Essas características apresentadas estão conectadas entre si, identificando a realidade, os sujeitos, a formação dos gestores/as nas 247 escolas dos 42 municípios da AMSOP/PR. Partilhamos de Lima (2018) quando explicita que a gestão democrática das escolas apresenta-se legalmente assegurada, como empiricamente concretizadas, com maior ou menor grau de realização em cada contexto escolar concreto.

Analisando os dados das práticas dos gestores/as registrados nas entrevistas semiestruturadas, percebe-se que vários indicadores têm demonstrado caminhos significativos. A primeira observação é o diálogo constante entre as gestoras, para planejar, discutir as problemáticas e organizar práticas ou ações de forma participativa e coletiva. São caminhos democráticos que precisam retornar nos diversos contextos da Educação. Essa

perspectiva de conduzir a gestão não deve ter tão somente o propósito de alcançar um indicador elevado no IDEB, deve, sim, ter o objetivo de desenvolver uma qualificação curricular no âmbito do ensino-aprendizagem. Conectado à participação e à coletividade, vem o olhar atento para a alfabetização e a participação da família na escola. O cuidado com a evasão e o retorno de forma integrada, buscando rever metodologias e práticas de gestão que não só planejam e agem, mas que ouvem, observam atentamente os sujeitos que aprendem e ensinam conjuntamente.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Escolar. Educação Municipal. Gestão Democrática.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Mudanças no Estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. **Revista Brasileira de Educação**, Brasília, v. 18, n. 53, p. 267-280, 2013.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 378-388, abr./jun. 2012.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de métodos mistos**. 2.ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, abr./jun. 2015.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise de políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

ONWUEGBUZIE, Anthony J.; COLLINS, Kathleen M. T. A Typology of Mixed Methods Sampling Designs in Social Science Research. **The Qualitative Report**, v. 12, n. 2, p. 281-316, June 2007. <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR12-2/onwuegbuzie2.pdf>

VIEIRA, Sofia Leche; VIDAL, Eloísa Maia; NOGUEIRA, Joana F. Fernandes. Gestão da aprendizagem em tempos de Ideb: percepções dos docentes. **RBP AE**, v. 31, n. 1, p. 85- 106, jan./abr. 2015

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Liderança e gestão democrática na educação pública brasileira (Democratic leadership and management in Brazilian public education). **Revista Eletrônica de Educação**, v. 13, n. 1, p. 11-25, jan./abr. 2019.

WELE, F. O. C. **Institucionalização de políticas educacionais em âmbito municipal**. A Acta Scientiarum. Education Maringá, v. 38, n. 2, p. 155-164, Apr.-June, 2016.