

ARTIGOS

CENÁRIOS DE GESTÃO DE ESCOLAS MUNICIPAIS NO BRASIL: QUESTIONÁRIO CONTEXTUAL DA PROVA BRASIL

ANGELA MARIA MARTINS^ISANDRA ZÁKIA SOUSA^{II}CRISTIANE MACHADO^{III}GISELLE CRISTINA MARTINS REAL^{IV}MARIA HELENA AGUIAR BRAVO^V

RESUMO

Este artigo discute resultados de estudo que caracterizou cenários de gestão vigentes em escolas municipais no Brasil, com base em respostas dos diretores ao questionário contextual da Prova Brasil de 2015. Teve como propósito analisar a potencialidade de práticas declaradas no instrumento para contribuir com a democratização da educação. Identificados limites nos constructos dos itens, o referido instrumento trouxe subsídios para exame de: dados de perfil, trajetórias de formação e profissional; participação de famílias e demais membros da comunidade na gestão das escolas; iniciativas que incidem no acesso e permanência dos alunos na escola com garantia da aprendizagem. Utilizou-se o software IBM SPSS Statistics-20, programa desenvolvido para realizar análises estatísticas.

GESTÃO • ESCOLAS MUNICIPAIS • PROVA BRASIL

^I
Fundação Carlos
Chagas (FCC) e
Universidade Cidade de
São Paulo (Unicid),
São Paulo (SP), Brasil;
ange.martins@uol.com.br

^{II}
Universidade de São Paulo
(USP), São Paulo (SP),
Brasil; sanzakia@usp.br

^{III}
Universidade Estadual
Paulista (Unicamp),
Campinas (SP), Brasil;
cristiane13machado@
yahoo.com.br

^{IV}
Universidade Federal da
Grande Dourados (UFGD),
Dourados (MS), Brasil;
gcreal@terra.com.br

^V
Fundação Carlos Chagas
(FCC) e Universidade
de São Paulo (USP),
São Paulo (SP), Brasil;
mh.bravo@yahoo.com.br

SETTINGS OF MANAGEMENT OF MUNICIPAL SCHOOLS IN BRAZIL: THE CONTEXTUAL QUESTIONNAIRE OF PROVA BRASIL

ABSTRACT

This article discusses the results of a study that characterized management settings in municipal schools in Brazil, based on principals' responses to the contextual questionnaire of Prova Brasil 2015. The purpose of this study was to analyze the potential of the practices reported in the instrument to contribute to the democratization of education. After the identification of limits in the constructs of the items, this instrument brought information on: profile data, education and professional trajectories; participation of families and other community members in the management of schools; initiatives that affect the access and permanence of students in school with guaranteed learning. We used the IBM SPSS Statistics-20 software, a program designed to perform statistical analysis.

MANAGEMENT • MUNICIPAL SCHOOLS • PROVA BRASIL

SCÉNARIOS DE GESTION DES ÉCOLES COMMUNALES AU BRÉSIL : QUESTIONNAIRE CONTEXTUEL DE L'EXAMEN PROVA BRASIL

RÉSUMÉ

Cet article présente les résultats d'une étude sur les scénarios de gestion en place dans des écoles communales au Brésil caractérisées à partir des réponses fournies par les directeurs au questionnaire contextuel de l'examen Prova Brasil de 2015. Son but était d'analyser la potentialité d es pratiques déclarées dans cet instrument afin de contribuer à la démocratisation de l'éducation. Cet instrument a permis non seulement d'identifier les limites présentes dans l'élaboration de ses items, mais aussi de procurer des informations pour examiner: les données sur le profil, les trajectoires de formation et professionnelles; la participation des familles et d'autres membres de la communauté dans la gestion des écoles; les initiatives jouant un rôle dans l'accès et le maintien des élèves à l'école tout en assurant l'apprentissage. Le logiciel IBM SPSS Statistics-20, a été utilisé pour l'analyse statistique.

GESTION • ÉCOLES COMMUNALES • PROVA BRASIL

ESCENARIOS DE GESTIÓN DE ESCUELAS MUNICIPALES EN BRASIL: CUESTIONARIO CONTEXTUAL DE LA PROVA BRASIL

RESUMEN

Este artículo discute resultados de un estudio que caracterizó escenarios de gestión vigentes en escuelas municipales en Brasil, en base a respuestas de los directores al cuestionario contextual de la Prova Brasil de 2015. Tuvo el propósito de analizar la potencialidad de prácticas declaradas en el instrumento para contribuir con la democratización de la educación. Luego de identificar límites en los constructos de los ítems, el referido instrumento aportó subsidios para el examen de datos de perfil, trayectorias de formación y profesional; participación de familias y demás miembros de la comunidad en la gestión de las escuelas; iniciativas que inciden en el acceso y permanencia de los alumnos en la escuela con garantía del aprendizaje. Se utilizó el software IBM SPSS Statistics-20, programa desarrollado para realizar análisis estadísticos.

GESTIÓN • ESCUELAS MUNICIPALES • PROVA BRASIL

ESTE ARTIGO DISCUTE RESULTADOS DE ESTUDO QUE CARACTERIZOU CENÁRIOS DE GESTÃO vigentes em escolas de redes municipais no Brasil, com base nas respostas dos diretores ao questionário contextual da Prova Brasil (PB) de 2015. Tem como propósito analisar a potencialidade de práticas por eles declaradas no instrumento para contribuir com a democratização da educação.

Optou-se pela noção de democratização da educação por considerá-la condizente com as possibilidades de exploração dos itens respondidos pelos diretores municipais ao questionário contextual, que extrapolam questões usualmente tratadas em estudos de gestão escolar democrática, como, por exemplo: reuniões dos conselhos de escola e de classe; elaboração coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP); participação de famílias e demais membros da comunidade no espaço. As respostas permitem explorar outras dimensões da noção de democratização, para além de aspectos restritos aos processos participativos, relativos a órgãos coletivos que remetem a decisões compartilhadas.

A democratização da educação básica – processo que vem se consolidando desde a segunda metade do século XX – vem ocorrendo primordialmente por meio da ampliação de acesso e cobertura na escola. Porém são muitos os desafios a serem superados, como: atendimento e cobertura na educação infantil e no ensino médio; superação das taxas de reprovação e evasão; melhoria das condições de infraestrutura das escolas; valorização do magistério e implementação de planos de

carreira condizentes com o perfil e os desafios do exercício da profissão. A garantia do direito à educação supõe que ao processo de ampliação da cobertura corresponda um conjunto de práticas, ações e relações que promovam sua qualidade, com permanência de alunos que logrem sucesso escolar.

O debate sobre a democratização de sistemas, redes e unidades de ensino é tributário do processo de redemocratização da sociedade brasileira no lastro dos princípios que direcionaram a Constituição Federal de 1988. De acordo com o Ministério da Educação (MEC) (2016), a reiteração desses princípios nos textos legais no campo da educação – com características textuais semelhantes ao longo do tempo, desde então – pode indicar que, até o atual contexto político e institucional, os mecanismos para sua implementação ainda não estão efetivados. Como marco legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (n. 9.394/1996) regulamenta, em seu Título II, princípios e fins da educação nacional, preconizando, dentre outros, os princípios de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, respeito à liberdade e apreço à tolerância, gestão democrática do ensino público, garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1996). Desde esse período e diante do funcionamento tripartite no campo da educação – baseado nas relações intergovernamentais entre federação, estados e municípios –, redes e sistemas de ensino implementam de diferentes maneiras as medidas legais no que se refere a esses princípios.

No Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), consta um conjunto de metas e estratégias estruturantes para viabilizar a democratização da educação, dentre as quais: metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11, que garantem o direito à educação básica com qualidade – acesso, universalização da alfabetização e ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais; as metas 4 e 8, que se referem à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, com o objetivo de incluir todos na escola via desenvolvimento de ações que garantam a permanência de crianças e jovens; metas de 15 a 18, referentes à valorização dos profissionais da educação; metas 12, 13 e 14, com foco na necessidade de efetivação da formação em ensino superior.

No que tange à democratização da educação, portanto, são componentes imprescindíveis para sua efetivação iniciativas – no âmbito das unidades escolares – de professores e equipes de gestão, tais como: critérios coerentes de admissão e alocação de alunos, assim como de atribuição de turmas aos professores, para que todos tenham a mesma atenção nas relações de ensino e aprendizagem; redução das taxas de abstenção, abandono e reprovação, por meio de atividades de reforço escolar e incentivo à permanência na escolaridade obrigatória; projetos voltados para a mediação de situações de conflito, indisciplina e

violência, com repercussões na melhoria nas relações de convivência e no clima escolar. Contudo, órgãos governamentais devem implementar medidas legais e ações de planejamento, programas e projetos para dar sustentabilidade a essas iniciativas intraescolares: desenvolvimento de políticas adequadas e de qualidade de formação dos profissionais da educação; valorização da carreira por meio de planos e salários condignos ao exercício do magistério; e, por fim, estruturação das unidades escolares com recursos materiais e financeiros suficientes para que as iniciativas endógenas se efetivem com sucesso.

NUANCES DE ESTUDOS DA ÁREA

Em Estado do Conhecimento – realizado como desdobramento da pesquisa original –, foi possível identificar ampla diversidade de concepções e abordagens metodológicas em torno do tema “gestão escolar”. Na sequência, são apresentados alguns estudos do referido inventariado.¹

Inicialmente, registra-se que há um volume considerável de revisões bibliográficas já realizadas sobre o tema apontando amplitude de opções teórico-metodológicas, problemas nos desenhos dos estudos e, concomitantemente, potencialidades na ampliação do debate e na construção do conhecimento no campo das políticas públicas de educação (PEREZ, 2010; MAIA, 2008; MARTINS, 2011; SOUZA, 2006).

Os estudos que versam sobre a democratização da gestão escolar – e seus desdobramentos no âmbito das unidades escolares –, de modo recorrente, tratam essa questão como componente imprescindível de uma educação de qualidade que vise à transformação social, com diferentes recortes e abordagens: relações entre a política, o poder e a democracia na escola pública (SOUZA, 2009); indicação de proposta autogestionária como via democratizante (PASSADOR; SALVETTI, 2013); relações da escola com a família; indisciplina do aluno; desamparo pedagógico; descontinuidades da prática docente e imprecisão no gerenciamento escolar (COELHO, 2015); configuração do clima escolar e o *ethos* de unidades escolares (GRIGOLI et al., 2010); a gestão escolar, a função social da escola no cenário contemporâneo, as relações de convivência, a cultura juvenil, as situações de indisciplina, os conflitos e a violência em escolas públicas (MARTINS; MACHADO, 2016; MARTINS; MACHADO; FURLANETTO, 2016); a identidade profissional de diretores como um conjunto de representações que circulam em discursos oficiais e nos modos de ser e agir dos gestores de escola no cotidiano de trabalho (SILVA, 2011); a presença ou a ausência de satisfação no trabalho dos diretores/gestores da educação básica pública e sua interferência na gestão escolar (SANTANA et al., 2012); a participação da comunidade escolar por meio de gestão compartilhada (BRITO; SÍVERES, 2015; VELOSO; CRAVEIRO; RUFINO, 2012); a gestão democrática e compartilhada em

1 Há diferentes concepções no que se refere às definições de revisões bibliográficas sistematizadas, que diferem em grau de amplitude e profundidade. Pode-se denominar inventário todo levantamento sistematizado de elementos de um determinado grupo, em período de tempo definido, optando-se por identificar, analisar e divulgar uma parte da produção da área/tema/objeto. O inventário possibilita, ainda, comparar diferentes objetos e realidades. No caso do Estado do Conhecimento realizado como desdobramento da investigação maior, ficamos atentos para evitar julgamentos valorativos, tendo em vista que a finalidade era a de divulgar contribuições produzidas no campo teórico-metodológico em torno do tema em pauta e seus correlatos. Participaram desse estudo: Angela Maria Martins (Fundação Carlos Chagas (FCC)/Universidade Cidade de São Paulo (Unicid) – Coordenadora); Maria Helena de Aguiar Bravo (FCC – bolsista); Claudia Oliveira Pimenta (FCC); e Caio Palma Fernandes (Prefeitura de São Paulo).

contraposição ao viés gerencialista que tem marcado as políticas educacionais (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011; CABRAL NETO; CASTRO, 2011); o papel do diretor na constituição e funcionamento de conselhos escolares (CABRAL NETO; CASTRO, 2011); formas de acesso à direção escolar, seja como cargo eletivo conforme escolha das comunidades escolares, como função com base em conhecimentos técnicos para participação em concursos e/ou como cargo de confiança da hierarquia do sistema de ensino (WERLE; MANTAY; ANDRADE, 2009).

Outras perspectivas emergentes de abordagem do tema “gestão escolar” são os estudos que adotam modelos estatísticos para analisar como condições e/ou características da gestão escolar podem afetar a qualidade do ensino ofertado, embora eles ainda não sejam predominantes na área. Essa vertente realiza tratamentos estatísticos de dados das avaliações externas – como indicadores do sucesso ou do fracasso do desempenho escolar, indicando a gestão como elemento a ser considerado nesse processo – ou elabora estudos qualitativos para argumentar sobre os limites dessas avaliações: a utilização dos resultados de testes padronizados como instrumentos de gestão educacional em escolas e regulação do trabalho escolar por meio dos incentivos monetários por desempenho (PASSONE, 2014); relações entre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o contexto escolar, considerando o perfil dos alunos e as características do estabelecimento de ensino, com base em análise empírica que utilizou dados da Prova Brasil, do Censo Escolar e do próprio Ideb, por meio de modelos de regressão linear múltipla (ALVES; SOARES, 2007); relações entre práticas administrativas e pedagógicas de escolas municipais do ensino fundamental e sua contribuição para o desempenho dos alunos na Prova Brasil, por meio de pesquisa quanti-qualitativa (análise envoltória de dados), que classifica as escolas em eficientes e ineficientes em relação ao grupo selecionado (SALGADO JUNIOR; NOVI; FERREIRA, 2016); relações entre a avaliação na escola básica, suas interfaces com a gestão escolar e repercussões das práticas em decisões e ações no cotidiano da instituição (SILVA, 2010); percepções de diretores e associação com resultados alcançados pela escola por meio da análise de respostas de professores a questionários contextuais da Prova Brasil em 2007, 2009 e 2011, utilizando análise fatorial, uma variável indicativa do provimento de cargo do diretor e regressão linear, relacionando essas variáveis ao desempenho dos alunos do 5º ano, mensurado pela média nos testes de matemática (OLIVEIRA; CARVALHO, 2015).

Estudos que discutem o efeito da escola no desempenho dos alunos (SOARES; ANDRADE, 2006; SOARES; CANDIAN 2007) reconhecem limitações de dados estatísticos oriundos de questionários das avaliações em larga escala; porém consideram que essas coletas disponibilizam informações relevantes para analisar efeitos de fatores referentes à gestão e à infraestrutura escolar e pedagógica para aquilatar a qualidade da educação.

Em balanço histórico sobre as avaliações externas no Brasil, Gatti (2009) assinala os riscos de se reduzir o conceito de qualidade educacional a rendimentos fundamentados em resultados de testes em larga escala – que podem conduzir a uma distorção curricular nas escolas, pois os currículos para a formação na educação básica são muito mais abrangentes do que tais textos propõem. O grande desafio ainda permanece no âmbito da apropriação, por unidades escolares, dos resultados obtidos por seus alunos para reorganizar e reorientar atividades de ensino.

Acrescente-se que os demais fatores escolares – aqueles para além dos resultados de desempenho em língua portuguesa e matemática e fluxo escolar – não logram a relevância do Ideb nas discussões sobre sucesso escolar de alunos, provocando lacunas no que se refere a aquilatar elementos relacionados aos demais condicionantes que incidem na gestão escolar: professores bem formados; condições de trabalho; infraestrutura adequada nas unidades escolares; perfil socioeconômico dos alunos.

PERCURSO METODOLÓGICO: USOS DO QUESTIONÁRIO CONTEXTUAL

A Portaria MEC n. 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), modificou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), criado em 1990, e determinou que este fosse configurado pela Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e pela Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, sendo a Aneb uma avaliação amostral e a Anresc censitária, abrangendo aplicação de testes aos alunos em língua portuguesa e matemática. Além disso, as condições escolares e extraescolares que incidem no processo ensino-aprendizagem são exploradas por meio de questionários contextuais, que abarcam aspectos da vida escolar, de seus profissionais e do nível socioeconômico, do capital social e cultural dos alunos. Os questionários são apresentados em formato de múltipla escolha e são aplicados a alunos, professores e diretores antes da realização do teste e devem ser recolhidos ao final da prova. Na mesma ocasião, é preenchido pelos aplicadores dos testes um formulário sobre a escola, o qual levanta dados sobre as condições de infraestrutura, segurança e recursos pedagógicos disponíveis (BRASIL, 2018).

Em estudo realizado por Karino, Vinha e Laros (2014), que examinaram, por meio de análise fatorial, a validade dos constructos das questões que compuseram o questionário contextual do Saeb 2009, os autores apontaram limites do instrumento:

[...] é preciso investir em outras formas de coletas das informações. O uso de questionários em papel e a limitação das respostas a poucos professores têm reduzido a participação dos mesmos e inibido

respostas sinceras devido ao medo de serem identificados. Assim, sugere-se o uso de questionários *on-line* com a participação de todos os professores das escolas, e não somente daqueles das séries avaliadas. É importante ainda um trabalho de conscientização sobre a importância dos questionários. (KARINO; VINHA; LAROS, 2014, p. 293)

Bonamino (2016) analisa, em perspectiva histórica, os instrumentos contextuais integrantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica desde 1990 e destaca aperfeiçoamentos do ponto de vista metodológico e teórico-conceitual. No entanto, em conclusão, observa que o aprimoramento dos questionários do aluno, do professor e do diretor não se deu de modo contínuo e progressivo no que se refere à consideração de:

[...] fatores escolares e sociais associados ao desempenho cognitivo dos alunos, [pois] ora tendeu a aproximar-se, ora a afastar-se de algumas das mais importantes contribuições da sociologia da educação para o campo da avaliação em larga escala. (BONAMINO, 2016, p. 114)

De qualquer forma – guardados seus limites –, o questionário contextual aplicado aos diretores traz subsídios que permitem examinar dados de: perfil, trajetórias de formação e profissional; participação de famílias e demais membros da comunidade na gestão das unidades escolares; iniciativas que incidem no acesso e permanência dos alunos na escola com garantia da aprendizagem. Para desenhar o cenário brasileiro no que se refere à gestão escolar em escolas municipais, utilizou-se o *software* IBM SPSS Statistics-20, programa desenvolvido para realizar análises estatísticas.

Optou-se pela utilização do questionário contextual dos diretores da Prova Brasil porque este se mostrou adequado como fonte de pesquisa, uma vez que levanta informações de diversas dimensões e situações da gestão escolar, em âmbito nacional. Esses instrumentos estão disponibilizados no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) e o acesso ao conjunto de respostas se dá por meio dos microdados da Prova Brasil, que oferecem, ainda, os resultados dos testes de Língua Portuguesa e Matemática.

O processamento dos dados da Prova Brasil 2015 realizado no estudo teve como objeto um total de 55.693 respostas de diretores/as de escolas brasileiras ao questionário da Prova Brasil. Do total, 1.844 (3,3%) são diretores/as de escolas privadas; 67 (0,1%) são diretores/as de escolas federais; 19.280 (34,6%) são diretores/as de escolas estaduais; e 34.502 (62%) são diretores/as de escolas municipais de educação. Do total de diretores/as municipais, 29.581 (85,7%) estão lotados/as em escolas

que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental e apenas 13.739 (39,8%) em escolas que oferecem os anos finais do ensino fundamental.

O total de questionários tratados na pesquisa (43.320) é superior ao número de respondentes diretores de escolas municipais (34.502) em decorrência de casos em que o mesmo diretor atua em escolas que ofertam anos iniciais e anos finais do ensino fundamental. O processamento das respostas referentes a cada etapa de ensino foi realizado separadamente, considerando que o foco de análise é a gestão escolar (e não a escola), sob o pressuposto de que práticas de diretores podem ter especificidades no que se refere a cada um dos níveis de ensino ofertados por escolas municipais.

O tratamento das informações oriundas do questionário permitiu abrangente e rica descrição e interpretação dos cenários de gestão – embora circunscritos aos limites identificados no que se refere à validade dos constructos das questões –, resultando na estruturação de três dimensões de análise: a) dados pessoais; formação inicial e continuada; remuneração; experiência profissional e ingresso no cargo/função; b) práticas de gestão declaradas pelos diretores; c) condicionantes de funcionamento das unidades em redes escolares municipais.

Para análise dessas dimensões, tomaram-se como base, inicialmente, os 111 itens do questionário dos diretores. Após o processamento estatístico e análise das tabelas de contingência, optou-se por trabalhar com 59 questões que qualificavam o objeto deste estudo.

PERFIL DOS DIRETORES: BREVE CARACTERIZAÇÃO

Na primeira dimensão de análise, foram explorados os itens relativos a: dados pessoais; formação inicial e continuada; remuneração; experiência profissional; e o ingresso no cargo/função. Sinteticamente, as informações permitem caracterizar que a direção escolar vem sendo ocupada predominantemente por mulheres, com 84,6% do total de respondentes do Ensino Fundamental I (EFI) e 75,8% dos respondentes de Ensino Fundamental II (EFII)² do sexo feminino. Os profissionais se declaram, em sua maioria, pardos e brancos e se encontram no meio de suas carreiras profissionais, com formação em instituições de ensino superior privadas.

O acesso à função/cargo se deu, majoritariamente, por meio de indicação (56% dos diretores de EFI e 61,6% dos diretores de EFII) ou de processos combinados de seleção e indicação (5,3% dos diretores de EFI e 5,4% dos de EFII), dinâmica que evidencia o poder decisório do executivo municipal na escolha dos profissionais que exercem a direção escolar. Essa constatação reitera limites na ampliação de formas democráticas de acesso ao cargo, já apontados em outras pesquisas, revelando ser ainda predominante, na realidade das redes

²

No Brasil, utilizam-se os termos ensino fundamental I e anos Iniciais do ensino fundamental para designar os cinco primeiros anos de escolaridade nessa etapa. Também se utilizam anos finais do ensino fundamental e ensino fundamental II para designar os últimos quatro anos de escolaridade nessa etapa.

municipais de ensino, a concentração de poder em órgãos centrais, caracterizada inclusive por indicações políticas do executivo e/ou de representantes do legislativo local. Outros 21% dos diretores municipais de EFI e 17,7% dos diretores de EFII afirmaram ter acessado/ingressado na função/cargo por meio de eleição apenas, além de 6,7% de diretores para EFI e 6% para EFII que o fizeram por meio de combinações entre eleição e processo seletivo.

Como a escolha de dirigentes escolares (não abordada na LDB) é feita de diferentes formas por estados e municípios, desenha-se um mosaico, conforme apontam pesquisas da área. Em alguns estudos, a eleição de diretores escolares é invocada como condição *sine qua non* para a democratização da gestão escolar e, em outros casos, aparece como mecanismo de manipulação por parte de interesses locais, configurando-se um movimento pendular nessa discussão (SILVA; MARTINS, 2014).

Em sua maioria, os diretores municipais recebiam, em 2015, de três a seis salários mínimos brasileiros, correspondendo às classes econômicas D e C (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA, 2016). Essa faixa de remuneração salarial pode explicar o fato de que aproximadamente um terço dos profissionais exercia, à época, outra atividade para complementação de renda. Esse dado alerta para eventuais limites, no exercício da direção escolar, para a efetivação de iniciativas democráticas que demandam, entre outras condições, disponibilidade de tempo para dedicação às atividades escolares, envolvendo diversos segmentos na participação em unidades de ensino.

PRÁTICAS DE GESTÃO DECLARADAS

As questões de número 29 a 32 e 53 e 54 tratam do funcionamento de conselhos escolares: quantidade de reuniões, composição dos conselhos em cumprimento da legislação prevista e relacionamento da escola com as famílias e a comunidade externa.

Em torno de 80% de diretores do EFI e EFII realizaram três ou duas reuniões do Conselho Escolar em 2015; 8,3% dos diretores do EFI e do EFII afirmaram realizar apenas uma reunião; cerca de 2% dos diretores de EFI e EFII não realizam reunião do Conselho Escolar. Ainda, 8,5% de diretores do EFI e 8,1% de diretores do EFII afirmaram que em suas escolas não existe Conselho Escolar.

No que se refere à questão 30 – que buscou abordar em que medida diretores cumprem a legislação preconizada para composição do Conselho Escolar, incluindo a participação de professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis –, para 54,3% dos diretores de EFI e 69,4% dos diretores de EFII, essa exigência legal é cumprida. Entretanto, vale destacar que: 31% dos diretores do EFI e 16,7% dos diretores do EFII excluem a

participação dos alunos nessa instância, mantendo professores, funcionários e pais/responsáveis; e, para 2,1% dos diretores de EFI e 1,5% dos de EFII, o Conselho Escolar é composto apenas por professores e pais/responsáveis. Essas respostas também corroboram resultados de pesquisas que apontam restrições à participação de alunos, sobretudo do EFI, em decisões da escola, por meio de órgãos colegiados e/ou de programas específicos (CASTELLANI, 2017; TONUCCI, 2005).

Tendo em vista a regulamentação específica preconizada pelo escopo legal – em nível federal – e a autonomia delegada a estados e municípios para complementarem legislação pertinente ao tema, os dados ratificam estado da arte (MARTINS, 2011) que identificou problemas no que se refere à efetivação para estruturar e colocar em funcionamento os órgãos colegiados no espaço escolar. Já se apontava que, nos processos em curso, não há efetividade de participação democrática, prevalecendo muitas vezes grupos de interesses. O estado da arte também assinalou que não há definição sobre o que se entende por colegiados escolares, considerados tanto os Conselhos Escolares quanto congêneres, pois descritores aparecem como “colegiado”, “colegiado escolar”, “coletividade”, “coletivo escolar”, “conselho”, “conselho de classe”, “conselho de escola”, “conselho de representantes”, “conselho escolar”, “conselhos participativos”, “grêmio estudantil” (MARTINS, 2011).

As respostas dos diretores municipais à questão 31 – quantidade de reuniões do Conselho de Classe em 2015 – indicam que cerca de 60,0 % dos diretores de EFI e EFII realizaram três ou mais reuniões do Conselho de Classe, em cumprimento ao preconizado no escopo legal; em torno de 19,0% de diretores de EFI e do EFII afirmaram ter realizado duas reuniões no ano. Nesse item, alguns dados merecem destaque: 5,9% dos diretores de EFI e 6,6% dos de EFII realizaram apenas uma reunião no ano e cerca de 3% do total dos diretores afirmou não realizar reunião; 17,8% dos diretores de EFI e 15,1% dos diretores de EFII afirmaram que em suas unidades escolares não existe Conselho de Classe. Considerando que esse é um órgão colegiado que tem por objetivo reunir professores das diversas disciplinas e a equipe de direção para discutir e avaliar o desempenho dos alunos – em busca de instaurar mudanças nas relações de ensino e de aprendizagem, por meio de processos avaliativos que reorganizem o conhecimento e as práticas pedagógicas declaradas no PPP da escola –, pode-se inferir, pelas respostas declaradas, que esse processo ainda está para ser construído de forma a efetivar a democratização da educação.

As respostas declaradas à questão 32, sobre a elaboração do PPP da escola, mostram que cerca de 43,0% dos diretores de EFI e de EFII lançaram mão de um modelo pronto, com adaptações discutidas com a equipe escolar, e 39% dos diretores de EFI e EFII elaboraram um modelo; cerca de 5,0% dos diretores de EFI e EFII afirmaram não existir PPP na

escola e/ou afirmaram não saber como o PPP havia sido elaborado. Os dados não permitem afirmar até que ponto e em que medida as adaptações de modelos prontos e/ou a elaboração de projetos pedagógicos próprios atenderam às especificidades das escolas, em concatenação com os princípios da legislação vigente para efetivar uma educação de qualidade.

Duas questões abordaram a abertura da escola para a comunidade externa: a questão 53, sobre a frequência com que a escola realiza eventos para a comunidade, e a questão 54, sobre a promoção de eventos pela comunidade, nas unidades escolares. As questões foram elaboradas com as alternativas “às vezes”, “sempre”, “quase sempre”, “frequentemente” e “nunca”. Se considerarmos que as respostas dadas para “sempre” ou “quase sempre” podem ser vistas como “frequentemente”, cerca da metade dos diretores municipais afirmaram realizar com frequência atividades para a comunidade; na questão 54, cerca de 35% das escolas afirmam que a comunidade realiza eventos nas escolas. Como afirmado anteriormente – seja na primeira ou na segunda perspectiva –, ao que tudo indica, as respostas sinalizam uma iniciativa de abertura, ainda que as questões não permitam qualificá-la, como dinâmica instituída para promover a cultura democrática de maior amplitude social, por envolver diversos atores sociais.

As questões de números 37 e 39 do questionário do diretor dão pistas sobre processos de acolhimento dos alunos pela escola e de sua alocação por turmas.

As respostas relativas aos critérios adotados para a admissão de alunos pela escola foram exploradas com o propósito de inferir a adoção, por parte da escola, de mecanismos de triagem dos alunos que a procuram. Embora com limites de interpretação das respostas obtidas, foi possível constatar não haver tendência de seleção de alunos para admissão na escola. A matrícula setORIZADA foi a opção declarada por cerca de 40% dos diretores, concentrando o maior número de indicações, possivelmente por ser esse um procedimento estabelecido em normas vigentes nas respectivas redes de ensino. Nesses casos, a escola tende a ter uma clientela composta por alunos de nível socioeconômico e cultural semelhante ao do seu entorno; no entanto, essa normatização não impede a existência, em uma mesma área ou região, de escolas mais homogêneas e mais heterogêneas, como registram estudos que se voltaram a essa discussão (ALVES et al., 2015; COSTA; KOSLINSKI, 2011, 2012; ÉRNICA; BATISTA, 2012; PADILHA et al., 2013).

No entanto, foi possível constatar que 29,8% dos diretores que atuam no EFI e 34% dos que atuam no EFII estabelecem critérios próprios da escola para ingresso dos alunos, que podem representar alguma modalidade de triagem dos ingressantes, ao terem assinalado fazer seleção ou adotar “outro critério” de admissão. A opção por essas alternativas

de resposta excluiu opções supostamente mais democráticas, como o sorteio, a ordem de chegada ou a matrícula setorizada.

Após conhecer como se dá a matrícula na escola, buscaram-se elementos que permitissem caracterizar como são organizadas as turmas, explorando se os critérios adotados tendem à composição de classes homogêneas ou heterogêneas, seja quanto à idade ou ao rendimento escolar. A formação de turmas homogêneas com base na idade dos alunos foi a resposta preponderante, tendo sido assinalada por pouco mais de 30% dos diretores, o que pode resultar em classes heterogêneas quanto ao rendimento dos alunos, supondo-se que alunos de mesma idade não necessariamente tenham desempenho escolar semelhante. As alternativas que apresentavam como princípio a heterogeneidade quanto à idade ou ao rendimento, juntas, obtiveram pouco mais de 23% do total de respostas assinaladas. Esses dados não permitem, no entanto, aquilatar com precisão a tendência dominante nas decisões das escolas, se mais ou menos pautadas por princípios democráticos, considerando a imprecisão da questão proposta aos respondentes.

Assim como para os alunos, também em relação aos professores foi solicitado aos diretores que registrassem os critérios utilizados para a sua alocação por classes ou turmas, o que é indagado na questão 40. Tal como apresentada no questionário, essa questão também impõe limites para sua interpretação.

Quanto à forma, as dez alternativas de resposta oferecidas na formulação da questão não eram excludentes, embora o estabelecido para o respondente fosse optar por apenas uma delas. Além das restrições de interpretação daí decorrentes, quanto ao conteúdo ponderou-se, no âmbito deste estudo, o risco de tratamento dessa temática de modo restrito; ou seja, embora a literatura destaque o desempenho do professor como elemento muito influente no desempenho dos alunos, não se pode desconsiderar a gama e complexidade de fatores e interações que incidem no ensino e na aprendizagem. Ainda, ponderamos que, apesar de a literatura consultada trazer aportes que apoiam a opção de se estimar como positiva a ação de alocação de “professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta”, essa opção pode indicar a adoção, pela escola, de composição de turmas homogêneas por nível de desempenho dos alunos, prática que tende a trazer implicações para turmas/alunos de “aprendizagem mais lenta”, comprometendo seu potencial supostamente democratizante.

Registra-se que as respostas dos diretores se concentraram nas seguintes alternativas: a) escolha dos professores, de acordo com a pontuação por tempo de serviço e formação, assinalada por 23,8% dos diretores de EFI e 23,3% dos diretores de EFII; b) atribuição pela direção da escola, assinalada por 16,1% dos diretores de EFI e 14,4% dos diretores de EFII; e c) preferência dos professores, apontada por 14,6% dos diretores de EFI e 11,1% dos diretores de EFII.

As questões 41, 42, 43 e de 45 a 49 tratam de aspectos relativos a práticas de gestão direcionadas ao combate do fracasso escolar. Focalizam iniciativas da escola para lidar com o abandono e a reprovação escolar, além de investigar ações de reforço à aprendizagem dos alunos que apresentam dificuldades escolares, trazendo pistas, dentre as alternativas de resposta, que apoiam indicações da implementação – ou não – de ações com potencial democratizante.

Nesse sentido, destacam-se os aspectos referentes: à melhoria dos indicadores de fluxo escolar; à adoção de medidas institucionais voltadas para reforço escolar e controle da frequência estudantil.

Quanto ao abandono escolar, as respostas dos gestores à questão 41 indicaram ser esse um problema ainda não superado e que se faz presente de modo mais intenso nos anos finais do ensino fundamental – apenas 20,7% das escolas que atendem os anos iniciais do ensino fundamental e 8,6% que ofertam os anos finais do ensino fundamental não registraram enfrentar o problema do abandono escolar. As informações disponibilizadas pelas respostas dadas ao questionário da PB 2015 não permitem compreender como as escolas vêm lidando com o abandono escolar; no entanto, possibilitam identificar quantas vêm desenvolvendo ações para seu enfrentamento e o sucesso alcançado – ou não – com essas iniciativas.

As respostas dos gestores das escolas indicam que somente 32,7% das escolas que ofertam os anos iniciais do ensino fundamental obtiveram resultados positivos com as ações desenvolvidas, enquanto que 42,3% delas, apesar das ações adotadas, não lograram resultados positivos ou não avaliaram os seus resultados. Ainda, considerando que há 4,2% de instituições que não conseguiram sequer desenvolver ações nessa direção, tem-se um quadro de não existência ou de dificuldade na condução de ações voltadas ao controle do abandono no âmbito das escolas em 46,5% das instituições.

Situação ainda mais preocupante se evidencia nos anos finais do ensino fundamental, em que apenas 28,4% das escolas apontam resultados positivos para as ações realizadas, enquanto que 57,3% não lograram resultados positivos ou não conseguiram avaliar os resultados das ações implementadas, além de 5,8% que sequer realizaram ações de controle ao abandono.

Esses dados sugerem que, embora haja iniciativas conduzidas pela escola para enfrentamento da evasão, essas nem sempre vêm sendo eficazes, o que se compreende frente à complexidade de fatores que condicionam essa problemática, inclusive fatores extraescolares.

Quanto às ações voltadas para a redução das taxas de reprovação, tema tratado na questão 42, é possível afirmar, com base nas declarações dos diretores, que há empenho das escolas para sua redução. Há um reconhecimento, por parte dos diretores, de que esse é um

problema enfrentado pela escola, tendo sido registrado por 97,2% dos diretores dos anos iniciais e 98,8% dos diretores dos anos finais do ensino fundamental.

No entanto, para a maioria dos diretores, as ações desenvolvidas para seu enfrentamento não alcançaram êxito, uma vez que apenas 41,1% dos diretores avaliam que elas tiveram resultados positivos junto aos anos iniciais do ensino fundamental e 34,5% avaliaram como satisfatórias as ações voltadas para os anos finais.

A presença desses percentuais sugere processo paulatino de apreensão, por parte da escola, de perspectivas mais inclusivas, que caminham em direção à superação de crenças tradicionalmente vigentes no contexto escolar, pautadas por concepções de avaliação e de justiça escolar de caráter normativo e meritocrático, conforme pontuam as pesquisas sobre reprovação escolar (CRAHAY, 2006; GOMES, 2005; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA – CENPEC, 2016a, 2016b).

Dentre ações potencialmente capazes de incidir no combate ao fracasso escolar, algumas foram objetos de investigação no questionário da Prova Brasil 2015. As questões 43 e de 45 a 49 do questionário indagaram sobre reforço escolar, conversas com os alunos que faltam às aulas, envio de aviso aos responsáveis e visita de pessoa da escola à casa do aluno para verificar as faltas. O levantamento de informações sobre esses aspectos permite explorar ações implementadas pelas escolas em duas direções, sendo uma voltada para a aprendizagem e outra focada no controle da frequência escolar.

Realizar atividades de reforço escolar visando a promover a aprendizagem dos alunos foi uma prática pedagógica registrada pela maior parte das escolas, com 89,2% dos diretores apontando o uso desse recurso no contexto dos anos iniciais e 88,1% nos anos finais do ensino fundamental.

O controle de frequência é realizado e, no caso dos alunos faltosos, as estratégias utilizadas, de acordo com as respostas dos diretores, concentram-se em: a) conversar com os alunos que faltam às aulas, uma vez que 93% dos diretores informam que “frequentemente”, “sempre” ou “quase sempre” realizam conversas com os alunos no que se refere aos anos iniciais, e 88,8% no contexto dos anos finais; e b) avisar os responsáveis sobre as faltas dos alunos, medida adotada por 95,6% das escolas de anos iniciais e 94,4% de escolas de anos finais do ensino fundamental. Ainda 38,6% das escolas dos anos iniciais e 33,7% dos anos finais do ensino fundamental enviam pessoa à casa do aluno para verificar suas faltas de forma frequente e com regularidade.

CONDICIONANTES DE FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES EM REDES ESCOLARES MUNICIPAIS

O questionário contextual respondido pelos diretores escolares abrange questões que remetem a uma caracterização de condições de funcionamento das escolas, as quais, sem dúvida, trazem aportes para a identificação de fatores que incidem na gestão escolar. As questões 67, 69 a 71 e 73 a 75 tratam de temas relativos a: recursos financeiros e pedagógicos disponíveis na escola; suficiência de pessoal administrativo e de apoio pedagógico; abstenção e rotatividade do corpo docente. Destaca-se que a formulação das questões e alternativas de respostas do questionário dos diretores, dada a sua imprecisão, condicionaram as possibilidades de interpretação das informações disponíveis. Ao respondente foram apresentadas quatro possibilidades de resposta a cada questão – “não”; “sim, pouco”; “sim, moderadamente” e “sim, muito” –, o que não permite aquilatar com precisão as diferenças entre os julgamentos dos respondentes.

Especialmente nos países em desenvolvimento, em que há grande diferença e variação das condições estruturais no conjunto das escolas, como no Brasil, análises sobre suas condições de funcionamento ganham relevância por ser um dos aspectos que contribuem para a aprendizagem (GOMES; REGIS, 2012). Nas palavras de Soares (2011, p. 175):

[...] os fatores que determinam o desempenho cognitivo pertencem a três grandes categorias: os associados à *estrutura escolar*, os associados aos *grupos sociais* a que o aluno pertence, notadamente sua família, e aqueles relacionados ao *próprio aluno*. (destaques do autor)

Nessa perspectiva é que se faz oportuno o mapeamento de manifestações dos diretores municipais quanto aos condicionantes de funcionamento de suas escolas.

Embora não sejam desprezíveis os percentuais de resposta que indiquem a presença de aspectos que condicionam negativamente a gestão escolar, como se verá a seguir, nota-se tendência de apreciação positiva por parte dos diretores no que se refere aos conteúdos abordados nas questões. Pode-se inferir que essa tendência seja resultante de proximidade entre a direção escolar e os órgãos gestores municipais, o que aponta para apreciações menos isentas de contaminação, em particular nos casos em que o acesso à função/cargo de direção tenha sido por indicação.

No entanto, dada a quantidade de escolas municipais brasileiras e o total de alunos nelas atendidos no ensino fundamental, não é desprezível o total de unidades submetidas a condições precárias de funcionamento, ainda que as respostas indicando carências apresentem menores percentuais.

No que se refere aos recursos pedagógicos, 49,4% dos diretores de EFI e 45,1% dos diretores de EFII afirmaram que não houve problemas; para outros 50,6% de EFI e 54,9% de EFII há insuficiência de recursos pedagógicos em algum nível. É preciso registrar que, nesse item, seria necessário levar em conta todos os aspectos de recursos pedagógicos ofertados pela secretaria municipal de educação que deem suporte às atividades nas unidades de ensino: existência de laboratórios com materiais apropriados para informática, ciências; salas de recursos multifuncionais, com materiais pedagógicos e de acessibilidade, para a realização do atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização, via Plano de Ações Articuladas (PAR); proposta curricular e materiais que delineiem estratégias de ensino e aprendizagem; explicitação de critérios nos processos avaliativos; formação continuada no espaço escolar e no âmbito dos órgãos centrais; articulação entre programas e projetos educacionais da secretaria municipal de educação, com órgãos federais e estaduais. A questão, porém, não permite identificar com maior acuidade quais são os condicionantes que incidiriam em insuficiência (ou não) de recursos pedagógicos em unidades municipais (UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – UNDIME, 2017).

Quanto à carência de pessoal administrativo, as respostas se dividem: diretores que indicam não haver carência perfazem 56,9% dos diretores de EFI e 53,5% dos diretores de EFII, enquanto que, para 43,1% dos diretores de EFI e 46,5% dos de EFII, há insuficiência de pessoal administrativo em suas escolas.

Também é possível constatar diferentes respostas no que se refere à carência de pessoal de apoio pedagógico: para 58,3% dos diretores de EFI e 53,7% dos diretores de EFII, suas escolas têm número suficiente de profissionais; outros 41,7% dos diretores de EFI e 46,3% dos de EFII afirmam não ter apoio pedagógico em suas escolas.³

Para uma melhor exploração desses percentuais, como já assinalado, esbarra-se em limites da própria formulação das questões, evidenciando-se a oportunidade de que levantamentos dessas condições sejam realizados por meio de procedimentos e fontes complementares aos utilizados no estudo em pauta.

Com relação à insuficiência de recursos financeiros, para 33,4% dos diretores de EFI e 30,7% dos diretores de EFII, esse problema não ocorreu; para outros 66,7% de EFI e 69,3% de EFII, houve insuficiência de recursos financeiros na escola em alguma medida. Nessa direção, vale destacar problemas apontados em estudo de Adrião e Peroni (2007), sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), atualizado pela Resolução/CD/FNDE n. 3, de 27 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do PDDE, e dá outras providências.

³ De acordo com orientação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Para recebimento dos recursos, há exigência de Unidades Executoras (UEX), entidades de direito privado, sem fins lucrativos e que possuam representantes da comunidade escolar, para ampliar a flexibilidade na gestão dos recursos repassados do salário-educação, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As autoras assinalam que “os repasses levam em conta as desigualdades regionais, de tal forma que os estados das regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) recebem valores ligeiramente maiores que os das regiões Sul (S) e Sudeste (SE) e Distrito Federal (DF)” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 258). As autoras identificaram, ainda, crescimento de 545% no número de escolas com UEX, no período de 1999 a 2004, com evidentes consequências na gestão de escolas.

No que se refere às faltas dos professores, 64,2% dos diretores de EFI e 51,5% dos diretores de EFII afirmam não ter esse problema em suas escolas. Entretanto, para 23,2% dos diretores de EFI e 29,8% dos de EFII, os professores faltam pouco; para 9,1% dos diretores de EFI e 13% dos de EFII, os professores faltam moderadamente; para 3,5% dos diretores de EFI e 5,7% dos de EFII, os professores faltam muito.

É relevante tecer considerações acerca dessa questão, que vem sendo analisada em diversos estudos da área. Allensworth, Poniscia e Mazzeo (2009) ponderam que as taxas de abstenção docente podem produzir problemas organizacionais, como a dificuldade de consolidação e coordenação do trabalho em equipe dos professores e a interrupção do trabalho pedagógico realizado durante o ano letivo.

Com relação à rotatividade dos professores, os dados indicam que, para 71,3% dos diretores de EFI e para 66,1% dos de EFII, esse problema não existe. Para outros 19,5% dos diretores de EFI e para 22,7% dos de EFII, há pouca rotatividade dos professores; e para 6,5% dos diretores de EFI e para 7,9% dos de EFII, há rotatividade moderada dos professores. A ocorrência muito alta de rotatividade é apontada por 2,8% dos diretores dos anos iniciais e 3,3% dos anos finais.

Sobre a rotatividade do corpo docente, devem ser considerados os fatores que motivam a escolha de determinadas escolas pelos professores, em detrimento de outras, tendo em vista que condicionantes extraescolares – ambiente socioeconômico, cultural, composição demográfica da população – influenciam escolhas dos profissionais que podem, por direito adquirido em planos de carreira, estatutos do magistério e/ou demais legislações pertinentes ao exercício do magistério em âmbito municipal, transferir-se para unidades próximas de locais considerados mais seguros para trabalhar e com menor incidência de problemas sociais. Ainda assim, não é de todo improvável que:

[...] numa mesma localidade, uma escola com boa reputação atraia muitos candidatos ao cargo de professor para preencher

determinada vaga, enquanto uma instituição de ensino com baixo prestígio tenha vagas disponíveis e falta de candidatos para preenchê-las. (CUNHA, 2015, p. 44)

Para cotejarmos os dados de rotatividade docente, tomamos como referência os dados do Indicador de Regularidade do Docente (IRD),⁴ calculado pelo Inep, para as escolas municipais brasileiras. Esse indicador tem por objetivo avaliar a regularidade do corpo docente nas escolas de educação básica a partir da observação da permanência dos professores nas escolas no período de 2012 a 2016.

Destaca-se certo descompasso no que se refere à percepção dos diretores sobre a rotatividade docente e os dados públicos. De acordo com o IRD, houve baixa regularidade docente em 14,8% das escolas municipais brasileiras para o período, cerca de 12 pontos percentuais a mais do que a porcentagem de diretores que disseram ter alta ocorrência de rotatividade em suas escolas. Contudo, Pereira Júnior e Oliveira (2016) apontam a não existência de valores-padrão para o estabelecimento de taxas “aceitáveis” de rotatividade docente, o que pode fazer com que as percepções dos diretores respondentes variem dentro das especificidades e contextos particulares.

No outro extremo, observamos que, segundo os dados do Inep, apenas 11,6% das escolas municipais brasileiras conta com alta regularidade docente, enquanto que, para diretores, em 71,3% das escolas de EFI e em 66,1% das de EFII, esse problema não existiria.

4

Para cada docente em cada escola foi atribuída uma pontuação, de forma que fosse valorizado: o total de anos em que o docente atuou na escola nos últimos cinco anos, a atuação do docente na escola em anos mais recentes e a atuação em anos consecutivos. O Indicador de Regularidade do Docente (IRD) varia de 0 a 5. Quanto mais próximo de 0, mais irregular é o vínculo do docente com a escola, e, quanto mais próximo de 5, mais regular é esse vínculo. O Indicador de Regularidade de cada escola é obtido a partir da média do indicador de regularidade de seus docentes e representa, assim, a regularidade média do corpo docente da escola. As escolas foram classificadas pelas seguintes faixas do Indicador de Regularidade: Baixa regularidade (IRD médio igual ou menor que 2); Média-baixa (IRD médio maior que 2 até 3); Média-alta (IRD médio maior que 3 até 4); e Alta (IRD médio maior que 4 até 5).

TABELA 1
PERCENTUAL DE ESCOLAS MUNICIPAIS BRASILEIRAS SEGUNDO FAIXA DO IRD (2016)

PERCENTUAL DE ESCOLAS MUNICIPAIS SEGUNDO A FAIXA DO INDICADOR DE REGULARIDADE DOCENTE (IRD)				
LOCALIZAÇÃO	BAIXA (0-2)	MÉDIA-BAIXA (2-3)	MÉDIA-ALTA (3-4)	ALTA (4-5)
Total	14,8	34,7	38,9	11,6
Urbana	8,7	38,6	46,2	6,5
Rural	20,6	30,8	31,9	16,7

Fonte: Inep/Censo Escolar (2016).

Ainda que pouco se conheça sobre como as condições organizacionais das escolas e do sistema educativo influenciem a permanência e a rotatividade docentes, estudos da área (INGERSOLL, 2001; JOHNSON, 2006) as compreendem como efeitos de outras dimensões do processo educativo. Fatores como a faixa-etária dos professores, cultura ou clima escolar, adequados recursos materiais, suporte administrativo e recursos pedagógicos, entre outros, podem influenciar positiva ou negativamente os professores na escolha das transferências para outras escolas

ou na saída definitiva do sistema público de ensino (PEREIRA JUNIOR; OLIVEIRA, 2016).

CONSIDERAÇÕES

O estudo aqui apresentado traz elementos que permitem elucidar cenários de gestão vigentes em escolas municipais do Brasil. As respostas dos diretores municipais foram apreciadas quanto ao potencial que revelam as práticas declaradas de incidirem na democratização da educação, compreendidas como iniciativas capazes de promover a permanência de alunos na escola, com sucesso escolar, sustentadas por relações coletivas e participativas.

No primeiro eixo de análise, exploraram-se itens que permitiram caracterizar que a direção escolar, numa visão sintética, em 2015, vem sendo ocupada predominantemente por mulheres. Os profissionais se declaram, em sua maioria, pardos e brancos e se encontram no meio de suas carreiras profissionais, com formação em instituições de ensino superior privadas.

O acesso à função/cargo se deu majoritariamente por meio de indicação ou de processos combinados de seleção e indicação, dinâmica que evidencia o poder decisório do executivo municipal na escolha dos profissionais que exercem a direção escolar, revelando ser ainda predominante, na realidade das redes municipais de ensino, a concentração de poder em órgãos centrais, caracterizada inclusive por indicações políticas do executivo e/ou de representantes do legislativo local.

No segundo eixo de análise, foram examinadas as respostas agrupadas por conteúdos que possibilitaram explorar cenários de gestão e o potencial democrático das práticas vigentes nas escolas municipais, lembrando as limitações decorrentes da formulação de algumas questões.

Com relação aos Conselhos Escolares, os dados da pesquisa ratificam outros estudos da área que analisam problemas no que se refere à estruturação e funcionamento dos mecanismos institucionais de representação no espaço escolar.⁵ As respostas também corroboram resultados de pesquisas que apontam restrições à participação de alunos, sobretudo do EFI, em decisões da escola, por meio de órgãos colegiados e/ou de programas específicos.

As respostas dos diretores municipais à questão sobre Conselho de Classe, um órgão colegiado que tem por objetivo reunir professores das diversas disciplinas e a equipe de direção para discutir e avaliar o desempenho dos alunos, apontam que esse processo ainda está para ser construído de forma a efetivar a democratização da educação.

As respostas às questões sobre abertura da escola para a comunidade externa sinalizam uma iniciativa de abertura, ainda que as

⁵ Estudos e pesquisas que apoiaram a discussão das informações oriundas dos questionários estão referenciados no corpo do relatório.

questões não permitam qualificá-la, como dinâmica instituída para promover a cultura democrática de maior amplitude social, por envolver diversos atores sociais.

As questões sobre processos de acolhimento dos alunos pela escola e de sua alocação por turmas, embora com limites de interpretação das respostas obtidas, permitiu-nos constatar que, por um lado, no momento da admissão dos alunos, não há tendência de seleção por parte da escola e, por outro, observa-se que a idade do aluno ou seu rendimento escolar influenciam a composição de classes homogêneas ou heterogêneas.

Com relação às práticas de gestão direcionadas ao combate do fracasso escolar – iniciativas da escola para lidar com o abandono e a reprovação escolar, e ações de reforço à aprendizagem dos alunos –, os dados sugerem processo paulatino de apreensão, por parte da escola, de perspectivas mais inclusivas, que caminham em direção à superação de crenças tradicionalmente vigentes no contexto escolar, pautadas por concepções de avaliação e de justiça escolar de caráter normativo e meritocrático, conforme pontuam as pesquisas e a literatura especializada em temáticas sobre reprovação escolar referenciadas neste trabalho.

No terceiro eixo de análise, foram exploradas respostas que permitiram examinar condições de funcionamento das escolas que concorrem para a efetivação de práticas democráticas e a instauração de uma cultura que fortaleça relações participativas e colegiadas.

Pode-se inferir que tendências de apreciação positiva por parte dos diretores no que se refere aos conteúdos abordados nessas questões indiquem proximidade entre a direção escolar e os órgãos gestores municipais, o que pode ter ocasionado apreciações menos isentas de contaminação, em particular nos casos em que o acesso à função/cargo de direção tenha sido feito por indicação, conforme demonstram os dados da primeira dimensão de análise.

Os elementos que configuraram os cenários de gestão das escolas suscitam estudos que venham a explorar os contextos nas quais se inserem, investigando relações e articulações com a implementação das políticas na esfera municipal. Desde a Constituição de 1988 – que conferiu autonomia aos municípios e centralidade às câmaras municipais, prevendo o regime de colaboração dos entes federados no atendimento da educação –, instaurou-se o debate sobre possibilidades e limites da esfera municipal na formulação e gestão das políticas públicas. Parte desse debate vem apontando insistentemente a necessidade de dotar os entes federados de estratégias e mecanismos de ação pública que sustentem as relações intergovernamentais, sem ferir a autonomia dos municípios, evitando-se também a sobreposição de medidas e programas nas localidades.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253-267, jan./abr. 2007.
- ALLENSWORTH, Elaine; PONISCIA, K. Stephen; MAZZEO, Christopher. *The schools teachers leave: teacher mobility in Chicago public schools*. Chicago: Consortium on Chicago School Research; University of Chicago, 2009.
- ALVES, Luciana; BATISTA, Antônio Augusto Gomes; RIBEIRO, Vanda Mendes; ÉRNICA, Maurício. Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 137-152, jan./mar. 2015.
- ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 45, p. 25-58, jun. 2007.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA – ABEP. Critério Brasil 2015 e atualização da distribuição de classes para 2016. Disponível em: <www.abep.org/Servicos/Download.aspx?id=07>. Acesso em: 25 set. 2018.
- BONAMINO, Alicia. A evolução do Saeb: desafios para o futuro. *Em aberto*, Brasília, v. 29, n. 96, p. 113-126, maio/ago. 2016.
- BRANDÃO, Zaia. Fluxos escolares e efeitos agregados pelas escolas. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 41-48, jan. 2000.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 6 maio 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 931, de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, n. 55, seção 1, p. 17, 22 mar. 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 13 out. 2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Informações estatísticas*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados>. Acesso em: 25 set. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Prova Brasil: apresentação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/prova-brasil?msg=1&i=c3VwM3JtNG4nPnN1cDNybTRu>>. Acesso em: 9 abr. 2018.
- BRITO, Renato de Oliveira; SÍVERES, Luiz. As características da participação da comunidade escolar em um modelo de gestão compartilhada. *Sophia*, Armenia, Colômbia, v. 11, n. 1, p. 9-20, 2015.
- CASTELLANI, Denise. *Gestão democrática: a participação e o protagonismo dos conselhos mirins na cidade de Santo André*. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado Profissional Formação e Gestores Educacionais, Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul./set. 2011.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. Reprovação escolar: adesão depende das crenças que o professor tem sobre avaliação e justiça e do acesso a pesquisas sobre o tema. *Boletim Educação & Equidade*, São Paulo, n. 3, dez. 2016a.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. *Crenças de professores sobre a reprovação escolar: relatório de pesquisa*. São Paulo: Cenpec, nov. 2016b.

- COELHO, Fabiana Martins. O cotidiano da gestão escolar: o método de caso na sistematização de problemas. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 1261-1276, out./dez. 2015.
- COSTA, Márcio da; KOSLINSKI, Mariane. Quase mercado oculto: disputa por escolas “comuns” no Rio de Janeiro. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 246-266, jan./abr. 2011.
- COSTA, Márcio da; KOSLINSKI, Mariane. Escolha, estratégia e competição por escolas públicas. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 195-213, maio/ago. 2012.
- CRAHAY, Marcel. É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência?. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 223-246, abr. 2006.
- CUNHA, Marcela Brandão. *Rotatividade docente na rede municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2015. 172p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- ÉRNICA, Maurício; BATISTA, Antônio Augusto Gomes. A escola, a metrópole, a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.
- FRANCO, Creso et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277-298, 2007.
- GATTI, Bernardete A. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. *Sísifo: Revista de Ciência da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 87-18, 2009.
- GOMES, Candido Alberto. Dessertização escolar: alternativa para o sucesso?. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 46, p. 11-38, jan./mar. 2005.
- GOMES, Adailda; REGIS, André. Desempenho e infraestrutura: mapeamento das escolas públicas da região metropolitana do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO – ANPAE, 3., *Anais...* Zaragoza, Espanha, 2012.
- GRIGOLI, Josefa A. G.; LIMA, Cláudia M.; TEIXEIRA, Leny R. M.; VASCONCELLOS, Mônica. A escola como lócus de formação docente: uma gestão bem-sucedida. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 139, p. 237-256, jan./abr. 2010.
- INGERSOLL, Richard M. *Teacher turnover, teacher shortages, and the organization of schools*. Washington: Center for the Study of Teaching and Policy, 2001.
- JOHNSON, Susan Moore. *The workplace matters: teacher quality, retention, and effectiveness*. Washington: National Education Association, 2006. (Working paper).
- KARINO, Camila Akemi; VINHA, Luís Gustavo do Amaral; LAROS, Jacob Arie. Os questionários do SAEB: o que eles realmente medem? *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 270-297, set./dez. 2014.
- LIMA, Antonio Bosco; PRADO, Jeovandir Campos; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes velhos rumos. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25, São Paulo. *Anais*: PUC-SP, p. 1-13, 2011.
- MAIA, Graziela Zambão Abdian. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 31-50, jan./abr. 2008.
- MARTINS, Angela Maria (Org.). *Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008)*. Brasília: Líber Livros, 2011.
- MARTINS, Angela Maria; MACHADO, Cristiane. Gestão escolar, situações de conflito e violência: campo de tensão em escolas públicas. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 59, p. 157-173, jan./mar. 2016.
- MARTINS, Angela Maria; MACHADO, Cristiane; FURLANETTO, Ecleide. Mediação de conflitos em escolas: entre normas e percepções docentes. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 161, p. 566-592, jul./set. 2016.
- OLIVEIRA, Ana Cristina Prado de; CARVALHO, Cynthia Paes de. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 37., 2015. Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: UFSC-SC, 2015. p. 1-18.

- PADILHA, Frederica et al. Efeito do território sobre as desigualdades escolares: mudanças no caso de São Miguel Paulista de 2007 a 2009. *Revista Olh@res*, Guarulhos, v. 1, n. 2, p. 8-30, 2013.
- PASSADOR, Cláudia Souza; SALVETTI, Thales Silveira. Gestão escolar democrática e estudos organizacionais críticos: convergências teóricas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 123, p. 477-492, abr./jun. 2013.
- PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Incentivos monetários para professores: avaliação, gestão e responsabilização na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 152, p. 424-448, abr./jun. 2014.
- PEREIRA JUNIOR, Edmilson Antonio; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Indicadores de retenção e rotatividade dos docentes da educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 46, n. 160, p. 312-333, 2016.
- PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, dez. 2010.
- SALGADO JUNIOR, Alexandre Pereira; NOVI, Juliana Chiaretti; FERREIRA, Jonas. Práticas escolares e desempenho dos alunos: uso das abordagens quantitativa e qualitativa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 37, n. 134, p. 217-243, 2016.
- SANTANA, Luiza Lúcia Silva et al. Gestores escolares da rede pública em Minas Gerais: fatores de satisfação no trabalho. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 28, n. 1, p. 491-520, mar. 2012.
- SILVA, Itamar Mendes da. Autoavaliação e gestão democrática na instituição escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 49-64, jan./mar. 2010.
- SILVA, Joyce Mary Adam de Paula. A construção da identidade de diretores: discurso oficial e prática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, p. 211-230, dez. 2011.
- SILVA, Cristina de Cassia Mabelini da; MARTINS, Angela Maria. A gestão escolar no âmbito das políticas educacionais contemporâneas: autonomia, gestão escolar e participação, à luz da literatura científica. In: ENCONTRO DE PESQUISA DA ANPED SUDESTE, 2014, 11., *Culturas, políticas e práticas educacionais e suas relações com a pesquisa*. São João Del Rey: Universidade Federal de São João Del Rey, v. 1, p. 1-12, 2014.
- SOARES, José Francisco. O efeito da escola no desempenho cognitivo de seus alunos. In: MELLO E SOUZA, Alberto (Ed.). *Dimensões da avaliação educacional*. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 174-204.
- SOARES, José Francisco; ANDRADE, Renato Júdice de. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-125, jan./mar. 2006.
- SOARES, José Francisco; CANDIAN, Juliana Frizzoni. O efeito da escola básica brasileira: as evidências do PISA e do SAEB. *Revista Contemporânea de Educação*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 1-12, 2007.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. Os caminhos da produção científica sobre a gestão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 13-39, jan./jun. 2006.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.
- TONUCCI, Francesco. *Quando as crianças dizem: agora chega!* São Paulo: Artmed, 2005.
- UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Orientações ao Dirigente Municipal de Educação – fundamentos, políticas e práticas*, Brasília, 2017.
- VELOSO, Luísa; CRAVEIRO, Daniela; RUFINO, Isabel. Participação da comunidade educativa na gestão escolar. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 4, p. 815-832, out./dez. 2012.
- WERLE, Flávia Obino Corrêa; MANTAY, Carla; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Direção de escola básica em perspectiva municipal. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 139-149, maio/ago. 2009.

Recebido em: 11 MAIO 2018 | Aprovado para publicação em: 7 AGOSTO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.