

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS BAIANOS: DESAFIOS NA PROPOSIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Maria Couto Cunha – FACED/UFBA

mcouto@ufba.br

Cristiane da Conceição Gomes de Almeida – FACED/UFBA

cris_ufba@hotmail.com

Jean Mário Araújo Costa – FACED/UFBA

jmcosta.ufba@yahoo.com.br

Rosemeire Baraúna Meira de Araújo – FACED/UFBA

rsbarauna@hotmail.com

Daécio Ferreira Campos Mendonça – FACED/UFBA

daelciomendonca@yahoo.com.br

Eudes Oliveira Cunha – FACED/UFBA

eudesocunha@yahoo.com.br

Resumo: O texto relata a experiência de um seminário de socialização de resultados de um projeto de pesquisa. Com a técnica do grupo focal, representantes de quatro municípios da Bahia discutiram temas da gestão da educação básica na esfera pública. Além do intercâmbio de informações e práticas, o seminário oportunizou constatar uma sobrecarga de projetos direcionados aos municípios e carências de pessoal técnico e recursos financeiros para atender às demandas, comprometendo a qualidade da educação.

Palavras-chave: gestão da educação; educação municipal; políticas educacionais

1. Introdução

O presente trabalho emerge da socialização de resultados do Projeto de Pesquisa “A elaboração das políticas educacionais e a gestão da educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990”, desenvolvido na Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. O seminário foi realizado na cidade de Valente-BA com a participação de 11 representantes de 4 municípios da região nordeste do Estado. O objetivo da realização deste evento foi discutir com os principais envolvidos no planejamento, gestão e execução das ações educacionais, as principais dificuldades e desafios que esta instância de governo enfrenta no processo de formulação de políticas educacionais com vistas a criar novas alternativas para a melhoria da gestão da educação municipal.

A realização do seminário se orientou por duas finalidades específicas: como espaço de coleta de dados e também como uma atividade de socialização dos resultados dos dados coletados nos municípios em etapa anterior. A estratégia de coleta utilizada foi a técnica do Grupo Focal. Com este exercício investigativo buscou-se alcançar o objetivo de “identificar percepções, sentimentos, atitudes e idéias dos participantes a respeito de um determinado

assunto, produto ou atividade, [e] como os participantes interpretam a realidade, seus conhecimentos e experiências.” (DIAS, 2000, p.3)

O Grupo Focal é uma técnica de pesquisa de caráter qualitativo o que a tornou coerente com a abordagem que foi adotada na pesquisa. Os participantes possuem vivências semelhantes de trabalho nos órgãos sistêmicos da educação municipal isso possibilitou a troca de experiências e a apresentação de dificuldades e acertos na realização das diversas ações da gestão dos sistemas de ensino. Com um roteiro de discussão o moderador desenvolveu o papel de promover a participação de todos, evitando a monopolização ou a dispersão dos participantes frente ao objetivo do trabalho, como exige a técnica.

Para atendimento ao objetivo central do trabalho foram levantados como tópicos do roteiro de atividades: planejamento da educação municipal; as novas exigências para a gestão da educação municipal; assistência pedagógica aos professores; questões ligadas à gestão de pessoal, especialmente do magistério; gestão dos recursos financeiros; articulação da secretaria com unidades de ensino. Na medida em que o moderador apresentava estes tópicos os participantes se posicionavam com relação à sua prática.

2. Sobre o planejamento da educação no município, controle físico e financeiro dos programas e projetos e a escolha de dirigentes.

Os informantes se posicionaram com relação à convivência de duas propostas de planejamento adotadas pelos municípios, o Plano Municipal de Educação (PME) e o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES). Apesar de os participantes do Grupo Focal afirmarem não concordar com a forma como o PES chegou às Secretarias Municipais de Educação – “de cima para baixo” –, mostraram-se “encantados” com a perspectiva de planejamento possibilitada pelo Plano. Para a equipe do projeto de pesquisa, de acordo com estudos já realizados o modelo de planejamento do PES guarda uma identidade com a concepção gerencialista de planejamento, cujo foco principal reside no alcance dos resultados. Um dos participantes do Grupo Focal comentou:

O PES foi uma coisa muito importante para nos situarmos como administrador. A gente fazia as coisas (...) e, no final, não tinha o resultado que a gente queria. A gente se via muito perdido nas ações. Eu acho que foi uma coisa muito interessante. (...) agora a gente está colhendo esse resultado. (Participante)

Torna-se pertinente atentarmos para algumas questões concernentes ao incentivo do Governo Federal, juntamente com o Banco Mundial em disseminar um novo modelo de

planejamento coerente com os requisitos para a administração pública, no qual se divulgam práticas descentralizadoras, contudo, são reforçados os mecanismos de controle através de propostas prescritivas e uniformizantes, restringindo as possibilidades de criar alternativas diferenciadas para o planejamento das atividades e investimento dos recursos. (BARAÚNA, 2009)

Em relação ao Plano Municipal de Educação (PME), instrumento que possui objetivos próximos aos do PES, contudo com metodologia diferenciada, os participantes afirmaram que não pode haver uma desvinculação dos dois modelos. No entanto, foi possível notar que há uma supervalorização do PES, em detrimento do PME, pois para os participantes o primeiro se baseia em uma metodologia de resultados. Os depoimentos evidenciaram a dificuldade de colocar em prática as ações do PME, diferentemente do PES, que pareceu estar mais articulado às ações das secretarias (SME). Isto também revela certa confusão que se estabelece no contexto de convivência desses dois instrumentos de planejamento, além da duplicação de esforços para a atividade de planejamento.

Com relação à execução dos projetos, há uma visão comum de que são muitos os desafios a serem enfrentados pelas Secretarias, quando o assunto é a gestão dos Projetos e Programas existentes. Um dos aspectos citados foi o aumento da demanda por pessoal face à diversidade de atividades direcionadas aos municípios. Um dos gestores desabafou, dizendo:

Está aumentando muito a demanda nas secretarias. Você precisa de pessoas. Um está acompanhando o projeto Presença, que é frequência escolar; outro precisa estar acompanhando os convênios; outro na coordenação pedagógica. Um tem que estar na estatística; outro tem que acompanhar o IDEB; tem que fazer acompanhamento de PDE; tem que ficar acompanhando a gestão de pessoas com a folha de pagamento, porque tem pendência, tem hora extra, tem a que entrou em licença maternidade, precisa substituir (...).
(Participante)

Através dessas medidas ditas descentralizadoras os municípios seriam responsáveis pela promoção e execução de políticas, sobretudo, sociais. Além disso, nas colocações de Cunha (2007) ressalta-se a desfavorável condição administrativo-financeira de grande parte dos municípios brasileiros, especialmente na Bahia, e a forma com que assumem os novos papéis nesse novo contexto. Um dos fatores agravantes evidenciado foi a indisponibilidade de equipe técnica para atendimento das questões burocráticas, como elaboração de orçamento, licitação, compras, elaboração de diversos projetos com metodologias diferenciadas, prestação de contas, etc.

A questão da competência técnica para lidar com a execução desses projetos recaiu também sobre o gestor escolar, demonstrando fragilidades no processo de formação desses profissionais no que concerne à gestão de projetos e, também, a própria elaboração.

Com metodologia de planejamento estratégico, semelhante a do PES, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), que é executado pelas escolas, assume prioridade frente ao Projeto Político Pedagógico por estar relacionado ao recebimento de recursos financeiros. É importante destacar que os participantes afirmam que esses dois planos muitas vezes, não se efetivam por conta da elaboração e gestão deficitária. Com isso, aumenta a necessidade de o gestor escolar ter competência técnica para lidar com os projetos. Sobre esta questão Fonseca, Oliveira e Toschi (2004) fazem uma crítica à natureza do planejamento escolar seguido pelo modelo do PDE uma vez que ele

(...) imprime uma dinâmica organizacional que facilita a divisão pormenorizada do trabalho escolar, fragmentando as ações escolares em inúmeros projetos desarticulados entre si e diferenciando o poder de decisão entre os membros da coletividade escolar. (FONSECA; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 64)

Com relação aos recursos materiais, as necessidades são atendidas, em sua grande maioria, pelas SME, através da requisição feita pelas escolas. Entretanto as escolas também podem contar com programas voltados para a gestão escolar, que são executados no âmbito da educação básica, através de iniciativas nacionais, implementados com acordos de cofinanciamento entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o PDE, visando à possibilidade de autonomia financeira das escolas.

O exercício da autonomia da escola envolve também o processo de escolha dos dirigentes. Em geral, a inserção no cargo de gestor escolar é feita através de indicação do executivo municipal de plantão. Em alguns casos, esses profissionais não têm vínculo empregatício com o município, o que gera a admissão de pessoas sem experiência, despreparados para a função e sem compromisso com o trabalho.

Apesar disso, os participantes apresentaram vários empecilhos que impedem a criação e efetivação de uma política de escolha dos dirigentes escolares a partir de critérios democráticos, apontando a questão político-partidária como obstáculo, mesmo estando estipulados os critérios nos planos de carreira do magistério:

Já está feito (plano de carreira), só que agora está sendo revisto, mas quando chega nessa parte de cargo vem toda uma discussão. O sindicato quer que seja feita eleição, mas não é

bem assim que funciona porque haverá choques políticos. Política partidária muito forte e vai ter diretor querendo se eleger para fazer oposição ao prefeito. (Participante)

Assim, por questão partidária evita-se criar possibilidades de democratização de acesso ao cargo de gestor escolar. Neste sentido, podemos recorrer à posição de Paro (2004) para analisar as informações colhidas com os informantes. Ele afirma que

(...) quando se trata de mera nomeação política... a escolha se dá por critério inteiramente subjetivo, ao arbítrio dos que detêm o poder estatal, e visa a favorecer seus interesse político-partidários, e não a propiciar uma solução adequada à gestão da escola, em direção aos interesses de seus usuários. (PARO, 2004, p.101)

Verifica-se, portanto, que os critérios comumente utilizados na escolha dos gestores escolares nesses municípios podem explicar uma parte das dificuldades de uma gestão eficiente, indicadas pelos informantes dada a preponderância do critério político sobre os demais no provimento dos cargos de diretores escolares.

3. Novas demandas para a gestão municipal

A falta de uma política efetiva de melhoria da gestão escolar nos municípios foi um aspecto evidenciado. Além disso, notou-se uma tendência de penalizar o gestor pela “ineficiência” na gestão escolar. Na oportunidade foram apontados os encaminhamentos necessários para o exercício do controle que na perspectiva de um dos gestores “seria a secretaria se munir de algumas ferramentas oficiais que não tem. No caso, punições, sanções”. (Participante 4).

Destaca-se também que o gestor escolar tem vivenciado um processo de aumento das suas atribuições, pois a gestão escolar hoje demanda um maior envolvimento do gestor nas questões administrativas, financeiras, pedagógicas e sociais. Nesse sentido, com o aumento dos projetos executados pela escola, crescem também as exigências burocráticas. Nesse sentido, diante do modelo vigente de gestão das nossas escolas públicas, Paro (2004) adverte que cabe rever o papel do diretor de educação básica, hoje, como responsável último pela escola que, diante das inadequadas condições de realização de seus objetivos, acaba sendo o culpado primeiro pela ineficiência da gestão, perdido em meio à multiplicidade de tarefas burocráticas que pouco tem a ver com os objetivos pedagógicos.

Como alternativa de minimizar esse problema os gestores afirmaram que os municípios estão nomeando vice-diretores e coordenadores pedagógicos em escolas de grande porte para auxiliarem os diretores, No entanto, essa medida não abrange muitas escolas.

4. O pedagógico nas novas diretrizes educacionais

As secretarias enfrentam dificuldades no planejamento e no acompanhamento das atividades pedagógicas das escolas. Uma dessas dificuldades se deve justamente à pouca disponibilidade de técnicos na SME e nas escolas, especialmente na coordenação. Por conta disso, os municípios acabam concentrando o planejamento pedagógico nas SME. Assim, as coordenações são divididas por projetos, modalidades e níveis de ensino. O coordenador pedagógico fica na secretaria e dá apoio às escolas. Os gestores das SME já detectaram que isso não vem dando bons resultados.

Os coordenadores pedagógicos, na maioria das vezes, são os responsáveis pelo assessoramento à execução dos projetos adotados pelas secretarias de educação. Com essa situação, embora a adesão aos variados projetos seja feita com entusiasmo por parte dos gestores das secretarias, na sua implantação são detectadas dificuldade de adequá-los à realidade local. Um exemplo se dá com relação à rigidez das metodologias dos projetos que impede a integração e a articulação dos mesmos à dinâmica de trabalho das escolas. Segundo Garcia (2003, p. 41) “a incapacidade de conciliar as proposições dos planos elaborados com a realidade vai transformando, progressivamente, o modelo de planejamento educacional em justificativa para toda sorte de casuísmos que invade a educação”.

O setor pedagógico tem sido alvo de propostas que fragmentam a educação em atividades pontuais para alcance de objetivos imediatos. A desvinculação dessas atividades com objetivos mais amplos da escola termina concorrendo para os baixos índices de aproveitamento apresentados pelos sistemas de ensino.

6. Elaboração, implementação e gestão de políticas de valorização do magistério público da Educação Básica

O tema do magistério público da educação básica gerou, no Grupo Focal, várias discussões entre os participantes. Contudo, uma questão foi unânime entre eles: a dificuldade de contar com a colaboração dos professores para o planejamento.

No que se refere à formação docente constatou-se que a oferta de cursos de formação nos municípios onde foi realizada a pesquisa se dá em regra nas instituições privadas, através de convênios com os sistemas de ensino municipais. Um participante esclarece a razão dessa opção: “o valor [da universidade pública] é muito alto. Precisava implantar biblioteca com um

acervo enorme e não tinha como a gente montar, saía caro demais”. Assim, o baixo custo da formação parece ser o que mais importa, independente do projeto da instituição ou o produto da formação. A esse respeito Garcia declara que,

Conciliar as demandas reprimidas no passado com as exigências de contenção de gastos públicos... tem estimulado o surgimento de algumas práticas de política educativa absolutamente contrárias a um projeto que tenha como postulado o desenvolvimento de sistemas públicos de educação com qualidade para todos (...). (GARCIA, 2006, p. 79)

Outra questão que se revelou no debate relaciona-se com o compromisso do magistério para com a educação. Nesse âmbito, foram colocadas em debate as políticas que tem por objetivo valorizar os profissionais da educação. Neste sentido os municípios desenvolvem apenas ações pontuais, reconhecidas pelos gestores como medidas distantes da situação ideal.

Torna-se crucial ressaltar que a valorização do magistério tem como foco, também, proporcionar a oferta de educação de qualidade. Assim, uma das iniciativas apresentadas pelos gestores, que muito pode contribuir para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem é o exercício do planejamento das ações pedagógicas. Todos concordam que essa prática é crucial no processo. No entanto, fica evidente que não há políticas nos municípios que garantam tempo destinado na carga horária de trabalho do docente para essa atividade, especialmente na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. A alternativa implantada foi a criação de um pequeno adicional de salário na folha de pagamento para os professores. De fato, essa alternativa não é a mais acertada se não acompanhada de tempo disponível para tal, de preferência na escola, com os demais profissionais.

Nesse aspecto, Freitas (1992), afirma que os professores precisam mais que formação para melhorar a oferta de uma educação de qualidade. O autor apontou elementos constitutivos básicos para a elaboração de uma política global para o profissional da educação: formação intensiva de qualidade, salário digno ou, mais amplamente, condições de trabalho dignas e formação continuada. (FREITAS, 1992, p. 11)

Outro ponto polêmico que se apresenta como dificuldade é a questão salarial dos professores. Os gestores dos municípios presentes ao evento alegam que não têm como garantir melhores salários aos professores porque as Prefeituras não teriam como efetivar esse pagamento e remetem à União a responsabilidade de criar alternativas para tal. Assim, um participante justifica a situação:

(...) mas não tem recursos. Porque dizem assim: - o professor tem que ser valorizado, tem que ter um salário de 850 reais pra 20h, e cadê os recursos? cadê o aumento dos recursos? cadê a prioridade que dá a esses recursos? desviam mais recursos em obras do que o que estão indo para educação. Com essa corrupção toda. (Participante)

Discutiu-se, também, a relação entre o salário pago aos professores pelos municípios e o desenvolvimento do seu trabalho. Assim, alguns dos participantes acharam que os professores dos municípios não ganham mal pelo que fazem no exercício profissional. Neste caso, não saberiam qual salário valorizaria o trabalho do professor e destacam a necessidade de implantar algumas políticas destinadas ao magistério: carga horária integral num único sistema de ensino; horário para planejamento; avaliação de desempenho e melhor acompanhamento do trabalho do professor.

Destaca-se também que os gestores reconhecem a dificuldade de assessorar as escolas, os gestores escolares e os professores no desempenho de suas atividades. Além disso, evidenciam que a múltipla jornada do professor tem dificultado sua dedicação à profissão, pois chegam a lecionar em três turnos em municípios diferentes, repercutindo no baixo desempenho nas escolas, sendo que, essa carga horária excessiva impede o planejamento de suas aulas, assim como sua participação nas demais atividades escolares.

Diante disso, ficou evidente a incidência dos baixos salários pagos aos professores e a política implantada na região de praticar concursos para apenas cargos de 20h de trabalho, o que dificulta não só a dedicação do docente a um único sistema de ensino como, também, cria situações indesejáveis como, por exemplo, a falta de participação do docente nas outras atividades da escola e da educação municipal.

Os municípios participantes da pesquisa possuem o plano de carreira, uma das políticas criadas para a valorização dos profissionais do magistério público, mas todos apresentam problemas, especialmente no que se refere à garantia dos direitos estabelecidos em leis nacionais, a exemplo: salário digno, condições de trabalho, formação de qualidade, horário de planejamento incluído na carga horária de trabalho, progressão funcional, etc.

Os municípios também encontram dificuldades em lidar com os profissionais oriundos dos convênios do processo da municipalização. Alguns profissionais cedidos aos municípios não se disponibilizam para participar das atividades da educação municipal, querem apenas ofertar suas aulas. Outros esperam apenas o tempo para a aposentadoria. Com isso, alguns municípios têm criado como alternativa o acompanhamento mais de perto desses

profissionais, envolvendo-os em outras atividades ou colocando-os em atividades administrativas.

7. Articulação entre secretaria e unidades de ensino

Os participantes também revelam que não há cumprimento do calendário escolar, ou seja, dos 200 dias efetivos anuais de aula. A justificativa gira em torno dos festejos que são realizados nas cidades. Em alguns municípios o Conselho Municipal de Educação desenvolve um papel importante no controle do cumprimento destes dias letivos. Outros acompanham a organização realizada pelas secretarias. Outros conselhos não se envolvem com o cumprimento do calendário, dedicando-se a outras questões que consideram mais importantes.

A implantação do Ensino Fundamental de Nove Anos veio atender a uma demanda da educação municipal. Na verdade uma situação que já vinha se configurando com a criação do FUNDEF - que atrelava as matrículas do ensino fundamental à destinação de recursos financeiros. As demais etapas da Educação Básica ficavam a mercê dos poucos recursos que restavam do montante destinado à educação. Nesta direção os municípios vinham criando alternativas para atender os alunos de 6 anos no ensino fundamental por conta desses recursos vinculados à matrícula. Assim, a criança com 07 anos era matriculada novamente na 1ª série, quando na verdade já era alfabetizada. Tal medida, em termos estatísticos, gerava alto índice de reprovação nos dados do censo. Com o Ensino Fundamental de Nove Anos os municípios não mais necessitam criar esses artifícios para receber esses recursos, pois podem matricular esses alunos de alfabetização no 1º ano.

Alguns participantes destacam que as avaliações previstas pelo MEC, como a Prova Brasil, apresentam muitas falhas, uma delas está relacionada à pequena amostragem de alunos que participam da avaliação, já que esta somente é aplicada na última série do primeiro segmento e última série do segundo segmento do ensino fundamental na zona urbana. Nesse sentido, o IDEB também apresenta dados distorcidos, pois são baseados nessas avaliações e em dados do censo, que também podem não representar a realidade como foi visto anteriormente.

Assim, conclui-se que o Grupo Focal realizado com os gestores dos municípios atingiu o objetivo fixado pelo projeto de pesquisa quando possibilitou que os gestores participantes socializassem seus problemas, suas formas de gerir as dificuldades, lidando com as medidas impostas pelo reordenamento legal das políticas educacionais, como também com os desafios do estabelecimento de novos paradigmas para a prática educativa. De igual modo, o evento

serviu para a apresentação, para os gestores, do resultado da pesquisa empírica anteriormente realizada nesses municípios, resultados estes que foram, de forma geral, confirmados pelos participantes.

Referências

BARAÚNA, Rosemeire Silva. *AUTONOMIA MONITORADA: o Fundescola e a gestão da educação municipal*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

CUNHA, M. C. *Relatório do objetivo específico nº 4: o planejamento e a gestão da educação municipal na visão dos representantes dos municípios envolvidos no projeto: dificuldades, desafios e proposições*, Salvador, 2007 (relatório de pesquisa).

DIAS, Cláudia Augusto. *Grupo Focal: técnica de coleta de dados em pesquisas qualitativas*. Disponível em: <<http://gustavogamorim.googlepages.com/Grupofocal.pdf>>. Acesso em: 03 de dezembro de 2007.

FONSECA; Marília; OLIVEIRA, João F. de; TOSCHI, Mirza S.. As Tendências da Gestão na atual Política Educacional Brasileira: autonomia ou controle? In: BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João F. de (Org.). *Gestão e Políticas da Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 53-68.

FREITAS, Luiz Carlos. Em direção a uma política para a formação de professores. *Em Aberto*, Brasília, ano 12, n.54, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/801/720>>. Acesso em: 12 mai. 2009.

GARCIA, Walter E. Planejamento e Educação no Brasil: a busca de novos caminhos. In: KUENZER, Acácia; CALAZANS, M. Julieta C.; GARCIA, Valter. *Planejamento e Educação no Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 35-54. Coleção questões da nossa época; v. 21.

GARCIA, Walter E. Demandas retardatárias em tempos difíceis. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas Públicas e Gestão da Educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Líber Livro Editora, 2006, p. 75-86.

PARO, Vitor Henrique. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2004.

