Eixo temático 2: Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar

A GESTÃO ESCOLAR E OS DESAFIOS DE MELHORIA NO DESEMPENHO EDUCACIONAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DO CASO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA – MG

Márcia Cristina da Silva Machado
Universidade Federal de Juiz de Fora
marcia61@uol.com.br

Josélia Barbosa Miranda
Universidade Federal de Juiz de Fora
joselia.miranda@ufjf.edu.br

Cristina Sayuri Côrtes Ouchi Dusi
Universidade Federal de Juiz de Fora
cristina.dusi@ufjf.edu.br

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de refletir sobre o descompasso entre as políticas de formação e apoio de gestores escolares e as competências demandadas pela gestão para lidar com questões como autonomia, avaliações externas e responsabilização. São apresentados os resultados de uma pesquisa de abordagem qualitativa, realizada na rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora – MG, no ano de 2012, por meio dos quais busca-se elucidar o papel da gestão escolar frente aos desafios de melhoria na qualidade do ensino, bem como a importância da formação dos gestores no desenvolvimento de competências capazes de contribuir para a construção da autonomia escolar.

Palavras-chave: gestão escolar; autonomia e responsabilização; formação de gestores.

INTRODUÇÃO

As políticas de descentralização e autonomia na educação brasileira remontam ao final da década de 1980. Diante de um sistema de ensino ainda marcado por baixo desempenho escolar, altas taxas de abandono e repetência, a gestão educacional apontava necessárias mudanças, seguindo a lógica que imperava na América Latina daquela década. Favorecidas

pelo contexto social e político vivenciado na maioria dos países latino-americanos, políticas de descentralização e autonomia dos sistemas escolares foram implementadas como meio de obtenção de maior eficiência e eficácia nos sistemas educacionais.

Aliadas à descentralização e autonomia, surgem, na década de 1990, as políticas de avaliação educacional e responsabilização da escola pelos resultados do desempenho dos alunos. Nessa época, no Brasil, o Ministério da Educação criou e passou a adotar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A partir de então, as políticas de avaliação em larga escala tornaram-se uma realidade com a qual escolas e sistemas passaram a conviver. Com a criação do IDEB, em 2007, a gestão educacional e escolar se viu diante de novos desafios de melhoria no ensino. Metas de desempenho foram traçadas para as escolas e redes de ensino do país com o intuito de colocar o Brasil, até o ano de 2022, no mesmo patamar de qualidade educacional dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isto representa, para o país, atingir um IDEB de 6,0 pontos na avaliação de 2021 (BRASIL, 2013).

Esse conjunto de mudanças determinou um novo contexto para a gestão educacional brasileira, que assume como característica a ampliação dos processos de tomada decisão em nível das escolas, ao mesmo tempo em que incrementa as avaliações externas, consolidando a responsabilização dos estabelecimentos de ensino pela melhoria no desempenho de seus alunos.

Segundo Neubauer e Silveira (2009), nesse contexto, a gestão escolar ganha papel de destaque e a liderança do diretor assume posição estratégica na construção de um novo modelo de gestão, capaz de garantir a autonomia escolar como um meio e não um fim em si mesmo, na busca por melhores resultados no desempenho escolar. Em outras palavras, assistimos à transição de um modelo estático de gestão escolar para um paradigma dinâmico e participativo (LÜCK, 2000a).

No entanto, ressalta-se que um novo paradigma na gestão escolar se coloca como um grande desafio, por exigir dos diretores novos conhecimentos e habilidades, trazendo à baila a discussão sobre a necessidade de uma maior atenção para as políticas de formação e acompanhamento do gestor escolar (LÜCK, 2000a, 2009, 2011; COELHO e LINHARES, 2008; TEIXEIRA, 2000).

Considerando essas premissas, o presente estudo tem o objetivo de refletir sobre o descompasso entre as políticas de formação e apoio de gestores escolares e as competências demandadas pela gestão para lidar com questões como autonomia, avaliações externas e

responsabilização Trata-se de um estudo de caso pautado em pesquisa de abordagem qualitativa e cunho exploratório, realizada na rede municipal de ensino de Juiz de Fora – MG[i], no ano de 2012.

Além desta introdução e das considerações finais, o texto está divido em três partes. A primeira é dedicada a breves considerações com relação à gestão escolar diante do contexto de autonomia e responsabilização na educação. A segunda contempla a caracterização da rede estudada, seguida da apresentação dos resultados da pesquisa, que compõe a terceira parte do texto.

Cabe deixar claro que o estudo não se propõe a abordar o desenho ou o mérito das políticas de descentralização, autonomia, avaliação e responsabilização, mas tão somente refletir sobre a gestão escolar neste cenário.

1. A GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DE AUTONOMIA E RESPONABILIZAÇÃO

O grande desafio da gestão escolar, no contexto atual da educação brasileira, é melhorar o desempenho de seus alunos. Em nosso entender, esse desafio perpassa três importantes questões: a apropriação dos resultados das avaliações externas e a ampliação da prática do planejamento; a construção da autonomia escolar; e os processos de responsabilização da escola pelo desempenho educacional de seus alunos.

Considerando que a construção da autonomia escolar se materializa no Projeto Político Pedagógico e no Plano de Desenvolvimento da Escola, para que estes documentos possam conter as diretrizes capazes de estabelecer melhorias no desempenho educacional, de alguma forma a escola precisa se apropriar dos resultados das avaliações externas. Esta apropriação exige que a comunidade escolar entenda os indicadores de desempenho, realize um diagnóstico que permita a identificação dos pontos fortes e fracos que condicionaram o desempenho e, por fim, desenvolva e implemente planos de ação que possam melhorar e fortalecer o desempenho da escola.

É preciso ter claro, no entanto, que um maior grau de autonomia tem como consequência a responsabilização da escola e de seus atores pelos resultados obtidos. Isso significa dizer que a ampliação da autonomia pedagógica implica em esforço de compreensão do papel da escola como organização, que funciona em uma dinâmica de produção e reprodução, liberdade e responsabilidade (NÓVOA, 1995).

Embora a efetiva utilização dos resultados das avaliações externas como instrumentos de tomada de decisão nas escolas, ainda se apresente como enorme desafio (BROOK, 2006; LÜCK, 2009; RIBEIRO, RIBEIRO e GUSMÃO, 2005), podemos dizer que "[...] os resultados das avaliações em grande escala e outras estatísticas educacionais podem vir a ser um importante instrumento de monitoramento [...]" (RIBEIRO; RIBEIRO; GUSMÃO, 2005).

Contudo, podemos dizer que questões como apropriação de resultados, autonomia escolar e responsabilização devem ser entendidas dentro de um processo de gestão que se realiza em dois níveis: o nível micro – escolas – e o nível macro – secretarias de ensino. Nesse sentido, a escola não pode arcar sozinha com toda a responsabilidade advinda da autonomia a ela delegada. Como a autonomia da escola é sempre relativa, uma vez que ela faz parte de um sistema constituído por regras e diretrizes, a gestão educacional deve estar pautada em um modo de gestão integrada, ou seja,

> as decisões tomadas no nível macro, seja na forma de políticas ou de regulamentações, devem considerar a capacidade das escolas de as operacionalizarem, adequando-as à realidade em que estão inseridas. Da mesma forma, as escolas não funcionam de forma isolada da rede e, por conseguinte, a sua gestão precisa, necessariamente, considerar o desdobramento de diretrizes, políticas e regulamentações na busca por melhores resultados educacionais (MACHADO; MIRANDA, no prelo).

Outrossim, mesmo que a gestão escolar faça parte da agenda de formulação das políticas educacionais brasileiras e, de certa forma, assuma papel de protagonista no contexto de mudanças, percebe-se que na medida em que a autonomia escolar vai sendo associada à responsabilização da escola pela qualidade do ensino, a participação perde força. Isso porque, segundo Burgos e Canegal (2011), os diretores de escolas públicas ainda tendem a se confundir com a própria instituição, imprimindo um padrão personalista de gestão. Ao mesmo tempo, a administração central atua orientada pela lógica da racionalidade abstrata e, portanto, distante da realidade concreta da escola, gerando isolamento do diretor e uma relação unilateral entre sistema e escola.

Conceber a gestão escolar e educacional, dentro das relações de interdependência que se estabelece entre sistemas e escolas, nos remete ao desenvolvimento de uma visão sistêmica por parte de seus gestores, o que só se faz possível dentro de um processo de mudança de cultura e de comportamento nas redes de ensino.

Para tanto, é necessário que os gestores escolares desenvolvam novas competências e habilidades para o efetivo desempenho de suas funções, o que aponta para a necessidade de

repensar a capacitação desses gestores, bem como de implementá-la nas redes onde a formação ainda não faz parte das políticas educacionais.

Para que os programas de formação possam impactar positivamente na gestão das escolas, eles deverão ser realizados articulando teoria e prática, constituindo-se em uma verdadeira práxis (LÜCK, 2000a).

Esse é o olhar que se imprime ao estudar a realidade da gestão escolar na rede pública municipal de Juiz de Fora, diante dos desafios imputados pelas avaliações externas.

2. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE JUIZ DE FORA - MG

A rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora – MG é composta por 101 escolas e contabilizou, em 2012, 33.278 matrículas no ensino fundamental (BRASIL, INEP, 2013).

Com relação ao IDEB, a referida rede vem apresentando um crescimento paulatino. Nos anos iniciais, o índice observado passou de 4,0 pontos, em 2005, para 5,2, em 2011. Já nos anos finais, a rede apresentou, em 2011, um índice de 4,0 pontos em contraponto ao IDEB observado em 2005, que foi de 3,1 (BRASIL, INEP, 2013).

Entretanto, os resultados do IDEB das escolas sinalizam que, ao mesmo tempo em que se observa um crescimento no percentual de escolas que atingiram as metas projetas para o IDEB nos anos iniciais, percebe-se uma queda no percentual de escolas que atingiram as metas nos anos finais, como apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Resultados do IDEB das escolas da rede pública municipal de Juiz de Fora – Total de escolas avaliadas e escolas que não atingiram suas metas – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental, 2007, 2009, 2011

Anos	Total de escolas avaliadas no segmento		Total de escolas que atingiram suas metas do IDEB		Percentual de escolas que atingiram suas metas do IDEB	
	Iniciais	Finais	Iniciais	Finais	Iniciais	Finais
2007	60	47	16	36	26,7	76,6
2009	62	45	40	30	64,5	66,7
2011	64	52	48	26	75,0	50,0

Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados do INEP, 2013.

Além disso, como apresentado na Tabela 2, entre 2007 e 2011, ocorreu um aumento expressivo no percentual de escolas com queda no IDEB nos anos finais do ensino fundamental. Do total de escolas avaliadas nesse segmento, em 2007, 10,6 % tiveram um

IDEB igual ou em queda com relação a 2005. Já em 2011, o percentual de escolas com IDEB igual ou em queda subiu para 51,9%.

Tabela 2 – Percentual de escolas da rede pública municipal de Juiz de Fora que apresentaram IDEB igual ou em queda em 2007, 2009 e 2011 em relação à avaliação anterior – Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental.

	2007	2009	2011
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	45,0	11,3	9,4
Anos Finais do Ensino Fundamental	10,6	44,4	51,9

Fonte: Organizado pelas autoras a partir de dados do INEP, 2013.

Com relação à política de formação e apoio do gestor escolar, deve-se destacar que desde 1999 os diretores e vice-diretores eleitos das escolas públicas da rede municipal vêm sendo capacitados para o exercício da função por meio de um curso de caráter obrigatório, de 40 horas, que é ministrado no ano seguinte ao processo eleitoral. Esse curso é determinado pela Lei 9611/1999, a qual instituiu e regulamentou as eleições para os cargos de diretor e vive-diretor escolar na rede.

Entre os temas abordados no curso de formação, estão: diagnóstico, planejamento da escola e legislação educacional; desenvolvimento pedagógico e curricular; fortalecimento da equipe escolar e da gestão participativa; relações da escola com a sua comunidade.

Deve ser ressaltado que, considerando a complexidade dos temas abordados, entendemos que a carga horária de 40 horas é muito restrita. Além disso, percebe-se que a formação não está voltada para o desenvolvimento de habilidades e competências como apontado na literatura especializada (LÜCK, 2009; COELHO e LINHARES, 2008; WITTMANN, 2000). Para estes autores, os gestores escolares devem desenvolver competência para garantir o funcionamento pleno da escola como uma organização social; prever e antecipar mudanças; aprender a avaliar e enfrentar desafios; ser agente de mudanças; estabelecer na escola a prática da gestão estratégica e participativa e do planejamento; e zelar pela realização dos objetivos educacionais e pelo bom desempenho dos participantes da comunidade escolar rumo a padrões mais elevados de qualidade do ensino.

Quanto ao acompanhamento e apoio dos diretores, a Secretaria de Educação de Juiz de Fora conta com a Assessoria de Programação e Acompanhamento, a qual compete, segundo o Regimento Interno da Secretaria - Resolução 028/2009, estabelecer as diretrizes do planejamento estratégico, tácito e operacional da secretaria; avaliar, periodicamente, os resultados alcançados pela rede; e subsidiar as decisões do Secretário de Educação.

Destaca-se, ainda, a atuação da Supervisão de Apoio à Gestão Escolar e da Supervisão

de Avaliação e Monitoramento, ambas pertencentes ao Departamento de Ações Pedagógicas. Porém, as atribuições da Supervisão de Apoio à Gestão Escolar, de acordo Resolução 028/2009 da SE/JF, versam, unicamente, sobre a organização da gestão administrativa e burocrática na rede. Com relação às atribuições da Supervisão de Avaliação e Monitoramento, merece ênfase o acompanhamento, a orientação e a avaliação dos Projetos Políticos Pedagógicos das escolas.

Deve-se destacar que no Regimento Interno da Secretaria de Educação não consta nenhuma atribuição referente às supervisões supracitadas, que nos remeta ao apoio e ao acompanhamento do gestor escolar no que tange à apropriação de resultados das avaliações externas, ao planejamento, à gestão estratégica das escolas da rede.

3. A GESTÃO ESCOLAR E OS RESULTADOS DO IDEB NA REDE PÚBLICA MUNICPAL DE JUIZ DE FORA – MG

Entre os meses de fevereiro e abril de 2012, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa e cunho exploratório, com objetivo de investigar a política de formação e acompanhamento do gestor escolar, vigente na rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora - MG. Seis escolas participaram da pesquisa, e foram selecionadas do IDEB referente aos anos de 2007 e 2009[ii]. A escolha dessas escolas buscou contemplar as diversas situações apresentadas na rede com relação aos resultados do desempenho escolar, expresso pelo IDEB, considerando a premissa de que "a ideia por trás da pesquisa qualitativa é selecionar *propositalmente* participantes ou locais [...] mais indicados para ajudar o pesquisador a entender o problema e a questão de pesquisa" (CRESWELL, 2007, pp.189-190). Desse modo, entre as escolas pesquisadas, duas não atingiram as metas do IDEB nos dois segmentos do ensino fundamental, tanto em 2007 como em 2009; duas escolas atingiram suas metas do IDEB nos dois segmentos em 2007 e 2009; uma escola atingiu as metas do IDEB em 2007 e 2009 nos anos iniciais e não atingiu as metas nos anos finais; e uma escola não atingiu as metas do referido índice em 2007 e 2009 nos anos iniciais e atingiu nos anos finais. Como instrumento de coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com seus gestores, aqui denominados de Diretor 1, Diretor 2, Diretor 3, Diretor 4, Diretor 5 e Diretor 6.

Para efeito deste estudo, efetuou-se um recorte na pesquisa com intuito de destacar somente os temas relacionados ao objetivo proposto. Dentre os temas trabalhados, buscou-se elucidar a percepção dos diretores com relação aos resultados do IDEB da escola, suas

concepções em relação à autonomia escolar, planejamento e visão sistêmica, como apresentado a seguir.

3.1. A opinião dos diretores quanto aos resultados do IDEB da sua escola

Quando questionados sobre os resultados do IDEB de sua escola, os seis diretores afirmam ter conhecimento destes e apontam algumas causas para os resultados observados.

O Diretor 1 acredita na regularização do fluxo escolar seja o principal responsável pelos resultados satisfatórios da sua escola. Para este Diretor, um aluno que está acima da idade ideal de sua série acaba gerando problemas de disciplina que influenciam na aprendizagem dos demais.

> Eu trabalhei para que a escola tivesse uma unidade, porque você não consegue fazer nada se a escola não tiver uma disciplina, então eu trabalhei muito em cima disso, e o que regulariza uma escola é o fluxo (Diretor 1).

Os diretores 3 e 4, embora vivenciem situações opostas em termos de resultados do IDEB, apontam o trabalho dos professores como o principal responsável pelo desempenho escolar de seus alunos.

> Eu acho que se deve ao conjunto do trabalho como um todo, eu acho que como diretor a porcentagem é muito pequena para mim, a porcentagem maior é do professor, que está lá trabalhando, ensinando, fazendo a parte dele. Então ao conjunto da escola, e muito mais do professor (Diretor 3).

> O que a gente consegue detectar como uma das causas até da gente ter caído é que não adianta a gente ter o recurso e a gente ter um profissional que está aqui de passagem até por conta da rotatividade, e que não é o melhor profissional, ou não está bem preparado para estar trabalhando com aquela turma. Então a gente tem percebido que os resultados têm a ver com essa coisa mesmo dessa relação do professor com o aluno na sala de aula (Diretor 4).

Para o Diretor 5, a causa do baixo desempenho da escola nos anos iniciais, se deve ao aluno que não se interessa por estudar. Ele menciona que a escola oferece reforço em português e matemática, mas que os alunos não comparecem.

> [...] tem professor de português e matemática, tanto de manhã quanto a tarde, só para dar reforço, mas o aluno não vem. O número de alunos no nosso projeto está muito baixo, eles não valorizam o estudo, e essa consciência de valorizar o estudo eu ainda não consegui despertar no aluno (Diretor 5).

Com exceção do Diretor 2, os demais não mencionam a influência de fatores externos à escola nos resultados do IDEB. No caso do referido diretor, ele não chega a atribuir ao contexto socioeconômico dos alunos a causa dos resultados abaixo das metas; no entanto, ele deixa claro que foi necessário, em um primeiro momento, um trabalho mais voltado para a questão assistencial do que pedagógica, em virtude das características de seu alunado.

> Nós tínhamos uma filosofia de trabalho muito regrada no "humano", vamos trabalhar o humano, mas porque precisava de ser assim. Hoje em dia a gente pensa, a gente trabalhou muito isso né e o pedagógico ficou de lado, mas precisa ser assim.[...]quando eu entrei na direção, mesmo trabalhando com ciclos, eu pensava está faltando alguma coisa para esses meninos, eles não são só os coitadinhos do [bairro], eles são alunos do município e eles têm que pensar para frente. E com isso a escola cresceu muito no pedagógico.[...] (Diretor 2).

Do conjunto de dados levantados, entendemos que deva ser destacada a situação relatada pelo Diretor 4. Ao atribuir responsabilidade aos professores pelos resultados abaixo das metas, ele lista a série de recursos tecnológicos e lúdicos que a escola dispõe para o desenvolvimento de um ensino de qualidade e que, no entanto, são pouco utilizados pelos professores. Ele menciona também a falta de preparo dos professores e a falta de comprometimento destes com uma educação de qualidade.

> A gente tem percebido que os resultados têm a ver com essa coisa mesmo dessa relação do professor com o aluno na sala de aula. Porque você discute, você planeja no coletivo mas ele entra para dentro da sala e fecha a porta e aí é ele né. Por conta do PDE a gente conseguiu adquirir muito material, tem muito material, jogos, que os professores podem usar dentro da sala de aula, e a gente tem visto que isso não tem sido usado. Algum material foi, por alguns professores, não por todos, e tem outros materiais que a gente compra, que tem mais de um ano já, e que ninguém nunca usou.Tudo que você pensar de material, tem. Mesmo antes do PDE a gente já tinha um acervo muito grande de material. Na história desta escola material nunca faltou... (Diretor 4).

Não deve ser desconsiderado o fato de que esta escola possui em seu quadro cerca de 50% de professores contratados, o que é sinalizado por seu diretor como sendo um complicador na melhoria dos resultados, uma vez que os laços que unem esses professores à escola são temporários. Contudo, o relato vai ao encontro das proposições de Lück (2011),ao afirmar que para além da escola estar dotada dos instrumentos necessários ao desenvolvimento de um ensino de qualidade, é preciso que a gestão esteja voltada para a articulação das ações e dos atores envolvidos no processo de ensino e aprendizagem.

Cabe citar que os materiais aos quais se refere o diretor foram adquiridos por meio de verbas do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola). Esse programa do governo federal traz em seu cerne o planejamento como ferramenta de gestão para a melhoria dos

resultados de desempenho escolar. No entanto, parece que essa ferramenta não está sendo devidamente utilizada nessa escola, correndo-se o risco do investimento ali realizado não surtir o efeito desejado.

Deve ser destacado que dos quatro diretores entrevistados cujas escolas não atingiram todas as metas do IDEB, apenas um apresentou um possível diagnóstico para a situação, o que demonstra a falta de apropriação dos resultados por parte da gestão escolar, na rede em estudo.

3.2. A percepção do diretor em relação ao posicionamento da Secretaria de Educação frente aos resultados do IDEB da escola

As entrevistas revelam que somente as escolas que não atingiram suas metas são chamadas a discutir os resultados com os técnicos da Secretaria de Educação (SE/JF). Frente à pergunta sobre como a SE/JF recebeu os resultados da escola, os diretores das escolas com resultados acima das metas respondem que não trocaram informações a esse respeito com a secretaria: "Ninguém nunca comentou não" (Diretor 3); "Não chegamos a discutir isso com ninguém da secretaria" (Diretor 4).

Já os diretores das escolas que apresentaram resultados abaixo da meta, quando questionados sobre a existência de um apoio especial por parte da SE/JF, apontam o PDE Escola, programa do Governo Federal, como a sugestão de apoio oferecido pela secretaria. Em outras palavras, as escolas com baixo desempenho são chamadas à secretaria, a fim de implementar o PDE Escola, e com isso, de algum modo o desempenho de seus alunos é discutido.

> Foi oferecido para a gente o projeto PDE escola, de âmbito federal, onde para escola com índice baixo são oferecidas verbas para a compra de livros, materiais, então foi assim, aí foi convidada a nossa escola para participar (Diretor 2).
>
> A gente faz parte do PDE Escola e a gente conseguiu recursos e montamos uma proposta para ajudar a melhorar esse índice. Com relação à secretaria, nesse sentido, estamos conversando para acompanhar o desenvolvimento do PDE (Diretor 4).
>
> Existiu o momento em que nós fomos chamados para dizer que nós íamos fazer parte do PDE escola. Teve uma reunião para nos apresentar o PDE e para dizer: "olha, você foi convidado para participar do PDE" (Diretor 6).

Esses dados evidenciam não existir, na rede, uma cultura de apropriação de resultados das avaliações externas, assim como a troca de experiências entre escolas que apresentam bons resultados e aquelas que ainda apresentam resultados insatisfatórios.

Já a adesão ao PDE Escola pode sinalizar avanços em relação à implementação do planejamento estratégico como ferramenta na gestão escolar, visto que, este programa tem como foco o aperfeiçoamento da gestão e busca auxiliar a escola, por meio de planejamento estratégico e participativo, na identificação de seus principais desafios e no desenvolvimento e implementação de ações que melhorem os seus resultados (BRASIL, 2012).

No entanto, a pesquisa não aponta essa prática como sendo uma tônica na gestão das escolas pesquisadas. Quatro diretores relataram participar do programa, no entanto as respostas dos gestores sinalizam que o planejamento é efetuado no momento de formulação da proposta de adesão, mas ainda não foi incorporado, de fato, à gestão das escolas.

3.3. Planejamento das ações na escola

Quando indagados sobre o planejamento escolar, os gestores sinalizam a não utilização deste como ferramenta de gestão. O Diretor 1 menciona metas a serem cumpridas, no entanto, fica claro em sua fala se tratar de algo pessoal, portanto desvinculado de um possível processo de planejamento na escola.

> [...] planejar não tem como, você tem metas, você tem foco, entendeu, e você mobiliza os outros a fazerem aquilo que você pretende, mas você não senta para pensar (Diretor 1).
>
> De acordo com a demanda, né? Nessa semana ou nesse dia a gente precisava ver a questão de currículo com os professores, então eu já planejava para na quinta-feira eu ter a reunião com os professores para a gente fechar algumas coisas (Diretor 2).
>
> De forma geral, a gente vai fazendo de acordo com aquilo que é necessário (Diretor 6).

Nesse sentido, deve ser citado que Lück (2009) refere-se ao planejamento na educação como forma de delinear seus desdobramentos, rumos e objetivos a partir de uma visão abrangente, participativa e integradora que deveria, assim, culminar na elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) e do Projeto Político Pedagógico (PPP). No entanto, deve ser destacado que o PDE e o PPP não são mencionados pelos diretores. Isso nos leva a inferir que o planejamento não está sendo utilizado como ferramenta na construção desses

dois instrumentos norteadores do fazer escolar, que possuem como premissa a participação da comunidade na sua construção.

No entanto, a pesquisa revela que são os acontecimentos que determinam a ação dos gestores, que parecem não adotar outra perspectiva que não seja apenas reagir ao que se dá na superficialidade das situações, gerando ações limitadas, uma vez que agem sobre os sintomas dos problemas e não nas bases de sua sustentação (LÜCK, 2000b).

3.4. A visão sistêmica na rede

Os relatos dos diretores evidenciam, em vários momentos, o distanciamento entre a atuação da administração central da rede e o contexto da escola. Nas diversas questões abordadas, este tema surgiu com frequência nas respostas. Ao se referir à formação, o Diretor 1 expressa que:

> A impressão que eu tenho é a seguinte, nós vamos te dar essa parte técnica, agora o restante é com você, você se vira, agora vai lidar com os pais, professores, e como você vai lidar com isso é com você. [...] tem hora que a gente se sente muito sozinho e despreparado mesmo para estar atuando (Diretor 1).

O Diretor 3 deixa transparecer que a Secretaria de Educação de Juiz de Fora (SE/JF) atua, em certos momentos, distante das escolas, propondo ações e procedimentos inviáveis na sua execução. "[...] quando a gente tem uma ação difícil e quando alguém diz é preciso que isso seja feito dessa forma, eu falo, legal, mas lá não dá para ser feito dessa forma, entende?" (Diretor 3).

Já o Diretor 2 se queixa da falta de planejamento por parte da SE/JF no que se refere ao estabelecimento de prioridades, assim como o Diretor 6 que, ao tecer seus comentários acerca da questão da demora na contratação de professores substitutos, demonstra uma incipiente participação dos diretores na gestão da rede.

> É claro que têm situações piores do que a nossa, mas eu acho que é preciso dar uma olhada nisso, perceber quais são as prioridades, e as escolas que realmente precisam (Diretor 2).

> Nesse ponto eu acho que a SE tenha que se organizar melhor, buscar outros meios. Eu cheguei a ir lá, e perguntei: gente, vocês não têm um plano "b"? Porque na escola a gente tem "b", "c", "d", e vai tirando da manga, então o diretor tem que se organizar, mas e a secretaria, qual é o plano "b" da secretaria, quando a gente pede um professor? Eles têm que seguir a lista, e eles precisam seguir a lei, eu acho que está certo seguir a lei, mas quais são as alternativas? Qual é o plano da SE? (Diretor 6).

A evidência do distanciamento entre escola e administração da rede nos leva a inferir que este possa comprometer a melhoria na qualidade do ensino, dado que a atuação do gestor ainda enfrenta obstáculos para a efetivação de uma relação de interdependência com a SE/JF, ou seja, parece não existir visão sistêmica na rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora.

3.5. O entendimento do diretor em relação à autonomia escolar

Os gestores entrevistados demonstram certa dificuldade para responder sobre seu entendimento em relação à autonomia escolar, tanto que os Diretores 3 e 4 fizeram longa pausa antes de darem suas respostas:

> Longa pausa... olha, autonomia ela... pausa, ela não pode ser sinônimo de... pausa, como é que eu vou dizer... pausa, não de vontade só pessoal, de aplicação de metas pessoais, entendeu? Porque não se constrói nada a não ser pelo coletivo. [...] (Diretor 3).

> Longa pausa, é... a gente entende por autonomia aquilo que o grupo da escola entende que seria o melhor, conhecendo a realidade, conhecendo os alunos, conhecendo o trabalho que deve ser respeitado (Diretor 4).

O Diretor 2 associou o conceito de autonomia à questão da responsabilidade, e assim como os diretores 3 e 4, deixou claro que a autonomia escolar está atrelada à vontade coletiva.

> [...] a autonomia escolar não é você fazer o que quer não.[...] é a vontade de um grupo, então você tem que ter muito cuidado com o que você vai fazer, com que você vai gastar, no que você vai investir na escola. Autonomia para mim é sinônimo de responsabilidade (Diretor 2).

Para o Diretor 1, a autonomia escolar é restrita, principalmente no que se refere à parte financeira, sendo melhor exercida no que tange à questão pedagógica, mas ainda assim está condicionada a uma série de fatores que não dependem da escola, como a contratação de professores. Sua fala encontra eco na resposta do Diretor 4, que também sinaliza a limitação da autonomia exercida pela escola.

> [...] dentro do possível você pode fazer alguma coisa, essa é a autonomia da escola. É complicado. É igual um passarinho dentro da gaiola, ele pode voar para onde quiser, desde que seja dentro da gaiola (Diretor 1).

> Então assim... e a gente tem tido de uma certa forma essa autonomia para estar definindo o calendário, as nossas atividades, com a exceção de alguns momentos mais delicados, como reposição de greve, coisas assim. Até acredito que enquanto

> rede é preciso se ter uma diretriz, mas em alguns momentos eu acho que deveria ser mais respeitado em relação a essa autonomia. Porque a gente vive de perto né, e conhece a realidade (Diretor 4).

Deve ser destacado que embora os diretores ressaltem a vontade coletiva como condição para a autonomia escolar, esta só se fará sentir por meio de uma gestão participativa; o que significa dizer que a autonomia deve ser construída e consolidada no cotidiano da gestão escolar, a partir da liderança do seu diretor (LÜCK, 2000a). Todavia, de encontro a esta afirmação, percebe-se pelas respostas que o exercício da autonomia está condicionado às limitações impostas pelo sistema de ensino, sem a real noção de que não existe autonomia absoluta, ela é sempre relativa.

Cabe dizer que os diretores deveriam usufruir, no exercício da autonomia escolar, da capacidade de negociação dentro e fora da escola, fazendo com que ela seja um meio, e não um fim em si mesma, na busca de melhores resultados para a educação. Nesse sentido, deve ser ressaltado que a ausência de visão sistêmica acaba contribuindo para uma visão limitada da autonomia escolar, uma vez que a incompreensão de que a escola faz parte de um sistema, acaba gerando, o que Burgos e Canegal (2011) denominam de isolamento do gestor em sua realidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados de uma pesquisa qualitativa realizada em seis escolas da rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora - MG, o presente trabalho buscou refletir sobre o descompasso entre as políticas de formação e apoio de gestores escolares e as competências demandadas pela gestão para lidar com questões como autonomia, avaliações externas e responsabilização.

É fato que não podemos generalizar os resultados da pesquisa para toda a rede estudada, dado as limitações com relação à abrangência do número de escolas envolvidas. No entanto, entende-se que as escolas pesquisadas, uma vez que representam polos distintos da rede em termos de desempenho, possam espelhar a realidade dessa rede. Desse modo, podemos dizer que os resultados da pesquisa sinalizam para uma incipiente utilização do IDEB pelas escolas, em termos de apropriação do índice na busca por um maior entendimento da realidade e da proposição de ações que possam contribuir para a melhoria do rendimento dos seus alunos.

Além disso, é possível perceber certo distanciamento entre os gestores escolares e a secretaria de educação do município, assim como entre seus pares, o que em nosso entender demonstra falta de visão sistêmica na rede em estudo. Além disso, apesar da presença do programa PDE nas escolas da rede, percebe-se que os gestores escolares não fazem uso pleno do planejamento como ferramenta de gestão.

Deve ser ressaltado que a falta de visão sistêmica e a incipiente utilização da avaliação e do planejamento como instrumentos de gestão podem dificultar a construção da autonomia escolar na rede e sua utilização como caminho capaz de propiciar a formulação de estratégias que contribuam para a melhoria do resultado educacional.

Entende-se que, em parte, essas questões possam ser atribuídas ao despreparo dos diretores para lidar com importantes aspectos da gestão escolar, sinalizando deficiências na política de formação dos gestores escolares.

Mais uma vez merece ser destacado que a consolidação das políticas de descentralização, autonomia e responsabilização na educação vem exigindo, cada vez mais, que gestão escolar desenvolva novas competências e habilidades, demandando das redes de ensino uma maior preocupação com relação à formação de seus gestores, bem como com o apoio e ao acompanhamento da gestão escolar por parte das secretarias de ensino.

Por fim, deve ser destacada a importância de maiores investigações, tanto na rede estudada como em outras redes de ensino do país com relação ao tema abordado, e nesse sentido, esperamos que este estudo possa motivar outros pesquisadores.

NOTAS

[i] Essa pesquisa é parte integrante da dissertação de mestrado de Josélia Barbosa Miranda, intitulada **Gestão estratégica e participativa: uma alternativa para a rede pública municipal de ensino de Juiz de Fora – MG**.

[ii] Os resultados do IDEB referentes a 2011 não haviam sidos divulgados na época de realização da pesquisa, motivo pelo qual não foram utilizados como critério de escolha das escolas pesquisadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação.**Plano de Desenvolvimento da Escola- PDE Escola** Disponível em: <http://pdeescola.mec.gov.br>. Acesso em: 12/05/2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Disponível em: < http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em: 25/02/2013.

_____. INEP. **Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas.** Disponível em : <http://download.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf> Acesso em 23/02/2013.

_____. **Censo da Educação Básica**. Disponível em:<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>.Acesso em: 18/03/2013.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BURGOS, Marcelo Baumann; CANEGAL, Ana Carolina. Diretores escolares em um contexto de reforma da educação. **Revista Pesquisa e Debate em Educação** – v.1, n.1. p.20-43, julho/dezembro 2011.

COELHO, Salete B. R.; LINHARES, Clarice. Gestão participativa no ambiente escolar. **Revista Eletrônica *Latu Sensu*** – Ano 3, nº1, março de 2008.

CRESWELL. John W. **Projeto de pesquisa:** método qualitativo, quantitativo e misto. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da Gestão escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto**. Brasília, v.17, n.72, p.11-33, 2000a.

_____. A aplicação do planejamento estratégico na escola. **Gestão em Rede**, no. 19, p. 8 – 16, 2000b.

_____. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

_____. **Gestão Educacional:** uma questão paradigmática. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MACHADO, Márcia Cristina da Silva; MIRANDA, Josélia Barbosa. Autonomia e responsabilização: um desafio para a gestão escolar. In: Revista Pesquisa e Debate em Educação/ PPGP/CAEd / UFJF, Volume 2, número 2, no prelo.

MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. **Lei Municipal 9611/99**. Dispõe sobre as eleições para os cargos de Diretor e Vice-Diretor das escolas públicas municipais de ensino de Juiz de Fora. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000023430> Acesso em: 12/08/2011.

_____.Secretaria Municipal de Educação. **Resolução 28/2009**. Regimento Interno da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000031021>. Acesso em: 20/08/2011.

NEUBAUER, Rose; SILVEIRA, Ghisleine Trigo. Gestão dos sistemas escolares – Quais caminhos seguir? In: SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián (eds.), **Políticas**

Educacionais e Coesão Social. Uma Agenda Latino-Americana. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

NÓVOA, Antônio. Para uma análise das Instituições Escolares. In: NÓVOA, Antônio (Coord.), **As organizações Sociais em Análise**. Lisboa: Publicações Dom Quixote. Instituto de Inovação Educacional, 1995.

RIBEIRO, Vera Masagão; RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Buarque de. Indicadores de qualidade para a mobilização da escola. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 227-251, jan./abr. 2005

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. **Seleção de diretores de escola:** avanços, pausas e recuos de um processo. 23ª Reunião Anual da ANPED: 2000. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0517t.PDF>. Acesso em: 22/08/2011.

WITTMANN, Lauro Carlos. Autonomia da escola e democratização de sua gestão: novas demandas para o gestor. **Em Aberto**. Brasília, v.17, n.72, p.88-96, fev/jun.2000.