

# AVALIAÇÃO EXTERNA E ESCOLAS PÚBLICAS: ELEMENTOS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

**CRISTIANE MACHADO**

## **RESUMO**

*A Prova Brasil, além de estimar o desempenho dos alunos por meio de provas padronizadas, coleta dados para possibilitar estudos de fatores associados ao desempenho dos alunos utilizando questionários contextuais. O objetivo deste artigo é explorar elementos de gestão escolar democrática nas respostas de diretores da rede pública de Guarulhos (SP) no questionário da Prova Brasil de 2011. Foram respondidos 227 questionários com 212 questões de múltipla escolha, 165 por diretores das escolas estaduais e 62 por diretores das escolas municipais. Os conceitos participação, autonomia e acesso e permanência foram cotejados com as respostas dos diretores às questões que se aproximavam dessas temáticas. As informações obtidas e analisadas possibilitam compreender formas e contornos de práticas de gestão democrática, ou ausência delas, em alguns casos, no cotidiano das escolas estaduais e municipais estudadas.*

**PALAVRAS-CHAVE** AVALIAÇÃO EXTERNA • ESCOLAS PÚBLICAS •  
GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA • QUESTIONÁRIO CONTEXTUAL.

# EVALUACIÓN EXTERNA Y ESCUELAS PÚBLICAS: ELEMENTOS DE GESTIÓN ESCOLAR DEMOCRÁTICA

## RESUMEN

*La Prova Brasil, además de estimar el desempeño de los alumnos por medio de pruebas estandarizadas y recogida de datos para posibilitar estudios de factores asociados al desempeño de los alumnos, también utiliza cuestionarios contextuales. El objetivo de este artículo es explorar elementos de gestión escolar democrática en las respuestas de directores de la red pública de Guarulhos (SP) en el cuestionario de la Prova Brasil de 2011. Se respondieron 227 cuestionarios con 212 preguntas de múltiple elección, 165 por directores de las escuelas estaduais y 62 por directores de las escuelas municipales. Los conceptos participación, autonomía y acceso y permanencia fueron cotejados con las respuestas de los directores a las preguntas que se acercaban a estas temáticas. Las informaciones obtenidas y analizadas posibilitan comprender formas y contornos de prácticas de gestión democrática, o su ausencia en algunos casos, en el día a día de las escuelas estaduais y municipales estudiadas.*

**PALABRAS CLAVE** EVALUACIÓN EXTERNA • ESCUELAS PÚBLICAS • GESTIÓN ESCOLAR DEMOCRÁTICA • CUESTIONARIO DE CONTEXTO.

# EXTERNAL EVALUATION AND PUBLIC SCHOOLS: ELEMENTS OF DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT

## ABSTRACT

*The Prova Brasil, in addition to assess student performance by means of standardized tests, collects data to enable studies of factors associated with student performance using contextual questionnaires. The aim of this article is to explore elements of democratic school management in the responses of directors from the public schools in Guarulhos (SP) in the questionnaire from the 2011 Prova Brasil. There were responses to 227 questionnaires, with 212 multiple-choice questions, from 165 directors of state schools and 62 directors of city schools. The concepts of participation, autonomy and access and permanence were compared to the responses of the directors to questions approaching these themes. The information obtained and analyzed made it possible to understand the forms and contours of democratic management practices or, in some cases, lack thereof, in the daily life of the state and city schools studied.*

**KEYWORDS** EXTERNAL EVALUATION • PUBLIC SCHOOLS • DEMOCRATIC SCHOOL MANAGEMENT • CONTEXTUAL QUESTIONNAIRE.

## **INTRODUÇÃO**

O reconhecimento e constatação da imensa quantidade e diversidade de informações produzidas pelas avaliações externas no nível federal em especial, além daquelas comumente divulgadas, como o desempenho de escolas e redes, ensejaram a elaboração deste artigo.

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), desde sua criação em 1990, coleta, de forma amostral, informações variadas sobre a educação, além de aferir o rendimento dos alunos. Em 2005, a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, foi instituída compondo e ampliando o Saeb para ser aplicada de forma censitária nos 5º e 9º anos do ensino fundamental.

A expansão do Saeb representou um aumento significativo nos dados e informações disponíveis para análise da educação nacional em todos os níveis. No primeiro ano de aferição da Prova Brasil foram avaliados mais de três milhões de alunos, em aproximadamente 45.000 escolas urbanas de 5.398 municípios, enquanto o Saeb avaliou em torno de trezentos mil alunos (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 379). Além

disso, com base na associação das proficiências em língua portuguesa e matemática, com as taxas de aprovação dos alunos, oportunizou a criação do primeiro “indicador de qualidade educacional” oficial do país (FERNANDES, 2007, p. 6), o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Além de estimar o desempenho dos alunos em provas padronizadas de língua portuguesa, com ênfase em leitura, e em matemática, com ênfase na resolução de problemas, a Prova Brasil também coleta outras informações sobre a educação nacional por meio de quatro questionários contextuais. Esses instrumentos colhem dados a respeito dos alunos, professores, diretores e escolas. São questionários com questões de múltipla escolha que objetivam conhecer as condições das escolas e a percepção dos profissionais da educação sobre diversas dimensões que compõem o cotidiano escolar e educacional. Na Prova Brasil de 2011, o questionário da escola possuía 61 questões; o do professor, 152; e o do diretor, 212. As respostas dadas aos três questionários contextuais estão disponibilizadas nos microdados do *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep) (BRASIL, 2013).

O objetivo desse levantamento, descrito no *site* do Inep, é o de possibilitar “o desenvolvimento de estudos dos fatores associados ao desempenho dos alunos” nas provas padronizadas (BRASIL, 2015). Locatelli (2002, p. 10) sublinha que os questionários contextuais tentam compreender

[...] além do que os alunos aprendem, como os resultados educacionais se distribuem em face da origem social dos alunos, como evoluem as condições de qualidade da escolarização, como as condições de qualidade da escolarização se distribuem em função da origem social dos alunos e quais fatores escolares promovem eficácia e equidade na educação brasileira.

Alguns estudos têm sido produzidos examinando características dos questionários contextuais e de sua construção (FRANCO et al., 2003; KARINO et al., 2014) e, também, investigando o potencial explicativo dos questionários quando associados aos resultados dos alunos (SOARES, 2005; MACHADO; ALAVARSE, 2014); todavia há, ainda, uma miríade

de análises possíveis tendo em vista o grande contingente de dados e informações produzidos a cada aplicação da Prova Brasil. Este artigo pretende explorar as respostas de diretores da rede pública de Guarulhos, cidade do estado de São Paulo, nos questionários da Prova Brasil de 2011, visando apreender possíveis elementos de gestão escolar democrática nas ações que esses profissionais indicam desenvolver/promover no cotidiano das escolas públicas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96, especificamente no inciso VIII do artigo 3º, que institui as bases para o ensino, e no artigo 14, que determina as normas dos sistemas de ensino, garante o princípio democrático para o exercício da gestão das escolas. No entanto, pondera Souza (2009, p. 124), “há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora”. Investigar as respostas de diretores aos questionários contextuais pode oferecer pistas dos contornos que a gestão democrática vem adquirindo no cotidiano escolar, possibilitando pontuar indícios de educação democrática, uma vez que a escola e o ensino que nela se praticam são espaços privilegiados para o exercício da prática democrática (GRACINDO, 1995, p. 149). Como assevera Paro (2008, p. 18), “democratização se faz na prática”.

Cabe esclarecer que o material analisado, o questionário contextual do diretor, por se tratar de um instrumento de questões fechadas de múltipla escolha, impõe limites para uma imersão mais detalhada sobre práticas democráticas na gestão das escolas. Oportuno seria poder observar características que se aproximassem do que Lima (2000, p. 19) conceitua como gestão democrática.

[...] uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por actores educativos e consubstanciadas em acções de (auto)governo; acções que não apenas se revelam enquanto decisões político administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc.

Diante dessa impossibilidade, decidiu-se por cotejar as respostas dos diretores com elementos que, reconhecidamente, compõem a gestão democrática nas escolas, como participação (GUTIERREZ; CATANI, 2000; PARO, 2008; LIMA, 2011), autonomia (BARROSO, 2000) e acesso e permanência (GRACINDO, 1995; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; OLIVEIRA, 2007). Assim, foram selecionadas algumas questões, dentre as 212 que formam o questionário contextual do diretor de escola, com base no critério de proximidade entre elas e os elementos de gestão democrática citados.

Para aclarar e situar o debate proposto no contexto no qual as informações foram produzidas, serão apresentados alguns apontamentos sobre os alunos e diretores da rede estudada, antes da explanação sobre os elementos de gestão democrática captados nas respostas dos gestores.

## **APONTAMENTOS SOBRE A REDE PÚBLICA EM QUESTÃO**

Guarulhos é uma grande e populosa cidade localizada próxima à cidade de São Paulo. Possui mais de um milhão de habitantes, o que a torna a segunda cidade com a maior população do estado. Em 2011, possuía 304 estabelecimentos educacionais públicos de educação básica. Nestes, a rede estadual atendeu 116.239 alunos no ensino fundamental, sendo 33.978 nos anos iniciais e 82.261 nos anos finais; já a rede municipal, que atendia somente os anos iniciais do ensino fundamental, teve 51.255 estudantes.

Observando o Ideb das redes públicas do município, temos o seguinte quadro do ensino fundamental:

**QUADRO 1 - Ideb do ensino fundamental público nos anos iniciais e finais, segundo a rede de ensino e o ano. Município de Guarulhos, 2005 a 2011**

ANO	ENSINO FUNDAMENTAL E REDE PÚBLICA		
	ANOS INICIAIS		ANOS FINAIS
	ESTADUAL	MUNICIPAL	ESTADUAL
2005	4,3	4,2	3,6
2007	4,4	4,5	3,7
2009	5,0	4,8	4,0
2011	5,4	5,4	3,9

Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Inep.

Contrastando os índices das duas redes públicas de Guarulhos, nos anos iniciais do ensino fundamental, uma vez que a rede municipal de ensino atende somente esses anos, verifica-se que, em 2011, a rede estadual e a rede municipal atingiram o mesmo Ideb e tiveram trajetórias semelhantes desde a primeira aferição da Prova Brasil, em 2005.

Decompondo o Ideb nos indicadores que o compõem, é possível perceber que os alunos das duas redes públicas também tinham, em 2011, praticamente, as mesmas proficiências e encontravam-se no mesmo nível de aprendizagem nos conteúdos avaliados pela Prova Brasil em língua portuguesa e matemática.

**QUADRO 2 - Proficiência e Nível em Língua Portuguesa e Matemática dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental público, segundo a rede de ensino. Município de Guarulhos, 2011**

REDE PÚBLICA	LÍNGUA PORTUGUESA		MATEMÁTICA	
	PROFICIÊNCIA	NÍVEL	PROFICIÊNCIA	NÍVEL
Estadual	191,61	3	212,35	4
Municipal	190,71	3	208,20	4

Fonte: MEC/Inep.

Os dados relativos à aprovação dos alunos em 2011 indicavam movimento semelhante nas duas redes estudadas, embora seja perceptível uma pequena vantagem na aprovação dos alunos da rede municipal nas séries dos anos iniciais do ensino fundamental em relação aos da rede estadual, principalmente no 5º ano.

**QUADRO 3 – Taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental público nos anos iniciais, segundo a rede de ensino. Município de Guarulhos, 2011**

REDE PÚBLICA	ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL				
	1º	2º	3º	4º	5º
Estadual	98,8	99,1	98,6	98,9	94,9
Municipal	99,8	99,9	99,9	99,8	96,3

Fonte: MEC/Inep.

Essas informações mostram que, na perspectiva dos indicadores que compõem o Ideb, o desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental nas duas redes é bastante análogo, não apresentando diferenças relevantes.

Para este estudo foram analisadas as respostas dos diretores das redes estadual e municipal<sup>1</sup> de Guarulhos nos questionários contextuais da Prova Brasil de 2011. Foram aplicados 239 questionários e respondidos 95% (227); destes, 73% (165) referem-se aos diretores das escolas estaduais e 27% (62) são das escolas municipais.

Além de informações sobre elementos de gestão democrática, escopo deste estudo, os questionários evidenciam um cenário interessante para investigações e pesquisas futuras. Por exemplo: do total de 227 diretores que responderam aos questionários, aproximadamente 84% (189) são do sexo feminino e 16% (38) do sexo masculino; 40% (91) dos diretores pertencem à faixa etária 40 a 49 anos e 18% (42) à faixa 50 a 54 anos, indicando que a maioria dos diretores tem idade igual ou acima de 40 anos; 70% (161) dos gestores se declararam *brancos*, quase 19% (42) *pardos*, e perto de 7% (15) *pretos*.<sup>2</sup> A formação da maioria dos diretores, o que corresponde a 58% (130) do total, é em pedagogia. Para 90%, 205 diretores, essa formação foi obtida em instituição privada.

Mais da metade dos diretores que responderam aos questionários, 63% (144) deles, não desenvolvia outra atividade remunerada além da direção da escola, enquanto 28% (69) dos diretores declararam ter outro trabalho remunerado na área da educação.

Em relação à remuneração, quase 25% (56) dos diretores, sendo 50 da rede estadual e 6 da rede municipal, afirmaram

<sup>1</sup> Agradecemos a Adolfo Samuel de Oliveira pelo tratamento dos microdados disponibilizados pelo MEC/Inep.

<sup>2</sup> Optou-se por identificar em itálico o texto literal do questionário.



receber entre R\$ 2.725,01 e R\$ 3.815,00 (de 5 até 7 salários mínimos) e quase 24% (54) dos diretores, sendo 29 da rede estadual e 25 da rede municipal, entre R\$ 3.815,01 e R\$ 5.450,00 (de 7 até 10 salários mínimos). Destaque-se que quase 22% (49) dos 49 diretores não responderam a questão sobre a remuneração.

Essas informações podem ser cotejadas ou analisadas conjuntamente com outros dados do questionário respondido pelos diretores e quiçá propiciar o desenvolvimento de estudos e pesquisas que aprofundem algumas das condições nas quais as escolas estão sendo geridas.

## **ELEMENTOS DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NAS RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO CONTEXTUAL DE DIRETORES DA REDE PÚBLICA DE GUARULHOS**

### **PARTICIPAÇÃO**

Não é possível pensar em democracia e suas derivações, como gestão democrática, sem abordar a questão da participação. Como sublinha Bordenave (1987, p. 8),

[...] democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições [...] democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação.

Na tentativa de captar dinâmicas de participação nas escolas públicas, foram escolhidas perguntas sobre *Conselho de Escola*, *projeto pedagógico* e *relação da escola com a comunidade*. Mesmo compreendendo que esses elementos não resumem toda a possibilidade de participação na escola, parte-se do princípio de que eles não são estranhos à gestão que se pretende democrática. O Conselho de Escola é notoriamente um espaço legal instituído com o objetivo de socialização e partilha das questões que perpassam o cotidiano educacional, conforme orientação do artigo 205 da Constituição Federal de 1988, que normatiza: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988). A dinâmica de elaboração do projeto pedagógico das escolas públicas sintetiza a perspectiva

participativa constante da Constituição Federal de 1988 e reflete o exercício democrático das instituições educacionais. A relação que a escola pública estabelece com a comunidade tem relevância precípua nas possibilidades (ou não!) da sua participação nas discussões e decisões do cotidiano educacional. Nas palavras de Paro (2008, p. 16), é “absurda a proposição de uma gestão democrática que não suponha a comunidade como sua parte integrante”.

Quando perguntado *quantas vezes o Conselho de Escola se reuniu no ano*, 99% (225) dos diretores da rede pública, quase todos, afirmaram reunir periodicamente o Conselho de Escola. Nesse contingente, 88% (200) dos diretores disseram que o Conselho se reuniu *de duas a três vezes ou mais*. A opção *se reuniu duas vezes* foi escolhida por 11% (25) do total. Apenas dois diretores das escolas estaduais assinalaram *nenhuma vez*.

Não dá para dimensionar se esses números de reuniões são suficientes para estimular e garantir a participação na gestão da escola e colocar em prática a gestão democrática – afinal, qual seria a quantidade necessária ou desejável de reuniões do Conselho de Escola? –; no entanto, parece ser um bom indicativo quase a totalidade dos diretores afirmar reunir periodicamente o Conselho.

Além disso, a estrutura do questionário com questões fechadas de múltipla escolha, impõe limites a uma análise mais aprofundada, como já citado anteriormente, impossibilitando conhecer o teor das reuniões realizadas. Isso impede constatar se estas cumprem sua função no exercício da participação dentro da escola, no sentido que define Souza (2009, p. 135):

[...] a gestão (da escola) pública é mais do que tomar decisões. Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados. Se se trata de democratizar a gestão (da escola) pública, e isso pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões. Nesse sentido, a participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora, avaliadora, além de decisória sobre os rumos da vida política e social das instituições (escolares) e da sociedade.

Sobre a *composição do Conselho de Escola*, a grande maioria dos diretores afirmou que professores, alunos, funcionários e pais fazem parte do Conselho. Nas escolas estaduais, a participação de alunos nos Conselhos de Escolas é quase que total; 161 diretores (98%) afirmaram que esse segmento compõe o Conselho. Na rede municipal, essa participação é bem menor; segundo os diretores há participação de alunos em 25 escolas (43%), na maior parte delas, 33 (57%), não há alunos na composição do Conselho de Escola.

Talvez uma explicação seja o fato de a rede municipal da cidade atender somente aos anos iniciais do ensino fundamental, etapa do ensino na qual as crianças têm de 6 a 10 anos.

Observando as respostas sobre a quantidade de reuniões com o *Conselho de Classe*, nota-se que quase 99% (224) dos gestores escolheu a opção que indicava um maior número de reuniões, *de duas a três vezes ou mais*. A maior ocorrência de reuniões de Conselho de Classe nas escolas em relação às de Conselho de Escola pode sugerir um número superior de escolas se reunindo para discussões internas sobre os alunos do que para debates sobre questões mais amplas, o que geralmente é o objetivo dos Conselhos de Escola. No entanto, causam estranheza a resposta *nenhuma vez* de um diretor da rede municipal e o fato de dois diretores, da mesma rede, não responderem essa questão.

Em relação ao projeto pedagógico da escola, o questionário indagou sobre como ele foi elaborado. Quase metade dos diretores, aproximadamente 47%, que representam 107 diretores, respondeu que o projeto foi elaborado por *professores, pais, outros servidores e estudantes*. *Uma equipe de professores e eu elaboramos o projeto* foi a resposta escolhida como forma de elaboração do projeto por 10% (22) dos diretores, sendo oito da rede estadual e 14 da rede municipal. A opção *depois de eu ter elaborado uma proposta do projeto, apresentei-a aos professores para sugestões e só depois escrevi a versão final* foi assinalada por 4% (10) dos diretores, sendo nove da rede estadual e um da rede municipal. Contudo, causa estranheza e preocupação o fato de 21% (48) dos diretores das duas redes terem respondido que *o modelo foi encaminhado pela secretaria de educação*. Esse contingente é formado por 20% (34) dos diretores da rede estadual e por 22% (14) dos diretores da rede municipal.

Essa afirmação compromete o princípio participativo expresso na Constituição Federal de 1988 e a própria gestão democrática, de acordo com Ferreira (2006, p. 310):

A gestão democrática da educação, enquanto construção coletiva da organização da educação, da escola, da instituição, do ensino, da vida humana, faz-se, na prática, quando se tomam decisões sobre todo o projeto político pedagógico, sobre as finalidades e objetivos do planejamento dos cursos, das disciplinas, dos planos de estudos, do elenco disciplinar e os respectivos conteúdos, sobre as atividades dos professores e dos alunos necessárias para a sua consecução, sobre os ambientes de aprendizagem, recursos humanos, físicos e financeiros necessários, os tipos, modos e procedimentos de avaliação e o tempo para sua realização.

As questões sobre a *relação da escola com a comunidade* referem-se à utilização do espaço da escola para atividades comunitárias; realização de eventos da comunidade na escola; eventos realizados por outras instituições abertos para a comunidade e eventos organizados pela própria escola para a comunidade. Mais da metade dos diretores respondeu *sim* para todas as questões. A atividade mais recorrente, indicada por 67% (154) dos diretores, é a realizada pela escola para a comunidade. A menos recorrente são eventos de outras instituições abertos à comunidade, mas, ainda assim, mais da metade dos diretores, 55% (126), respondeu existir esse tipo de atividade, o que pode sinalizar entrosamento dessas escolas com a comunidade.

Ao que parece, as escolas públicas de Guarulhos estão se fortalecendo no exercício democrático de participação nas reuniões de Conselhos, tanto de Escola como de Classe. No entanto, a elaboração do Projeto Político-Pedagógico em algumas escolas ainda aparenta adotar uma metodologia que não privilegia a participação ampla dos segmentos que compõem a comunidade escolar e, portanto, não estimula a gestão democrática da escola.

## AUTONOMIA

Partindo do princípio de que autonomia é um conceito “relacional” e que é exercida sempre em um “contexto de interdependências e num sistema de relações” (BARROSO, 2000, p. 16), interpretamos duas perguntas sobre *as condições existentes para o exercício do cargo de diretor* como pertinentes ao tema *autonomia*. A primeira questiona se há *interferências externas* na gestão e a segunda se há *apoio das instâncias superiores* ao trabalho desenvolvido pelos diretores.

Pouco mais da metade do total de diretores das redes públicas, aproximadamente 56% (128), afirmou não existir interferência externa na gestão da escola. Entretanto, 41% dos gestores das redes, 95 diretores, responderam *sim* para a questão. Os dados evidenciam que, na rede municipal, a proporção do número de gestores que reconhece existir interferência no seu trabalho é maior do que na rede estadual. Enquanto nesta a proporção é de 35%, ou seja, 58 em 165 diretores afirmaram ocorrer interferências, naquela aproximadamente 59% dos gestores, que representam 37 dirigentes do total de 62 da rede municipal, assinalaram *sim* para a pergunta.

Em relação ao apoio recebido pelas instâncias superiores, quase 92% (210) dos gestores de escolas públicas responderam afirmativamente. Porém, observa-se uma diferença entre as redes públicas; na rede estadual a proporção do número de diretores que afirmaram ter apoio das instâncias superiores é maior que a da rede municipal. No conjunto dos diretores da rede estadual (165), 94% (156), responderam positivamente à pergunta, enquanto no conjunto dos diretores da rede municipal (62) essa proporção caiu para 87% (54).

A resposta negativa (não há apoio das instâncias superiores) foi selecionada por 5% (09) dos gestores da rede estadual e por 13% (08) dos gestores da rede municipal.

Interessante notar que, na rede municipal, a proporção do contingente de diretores que afirmou existir interferência no seu trabalho e não ter apoio das instâncias superiores é maior que na rede estadual. Caberia investir em um aprofundamento de estudos e pesquisas que pudessem auscultar explicações sobre o contexto delineado nas respostas

desses gestores. Talvez o fato de as escolas da rede municipal estarem geograficamente mais próximas à sua instância superior imediata, em relação às escolas estaduais, possa ser um indicativo e um começo para esmiuçar qualitativamente o tema.

## **ACESSO E PERMANÊNCIA**

O debate em torno da problemática que envolve as dimensões do acesso e permanência dos alunos nas escolas públicas há muito é objeto de preocupação das pesquisas educacionais. Freitag (1986, p. 60-61), analisando a política educacional brasileira, denuncia o aspecto seletivo e excludente do sistema ao evidenciar que, na década de 1960, cinco milhões de crianças em idade escolar encontravam-se fora da escola e a cada 1.000 crianças matriculadas no primeiro ano apenas 466 passavam para a segunda série; 239 chegavam à quarta e somente 152 alunos ingressavam no antigo ginásio, atualmente a segunda etapa do ensino fundamental.

O acesso de crianças e jovens à educação escolar está intimamente relacionado ao processo de democratização da educação e da luta por educação de qualidade. Estudos de Beisiegel (1981) contribuíram destacadamente para o tema quando a discussão ainda estava pautada na luta pela ampliação significativa de vagas para o atendimento de grande parcela da população que se encontrava alijada dos bancos escolares. Frisou o autor que quantidade é sim um importante indicativo de qualidade da educação e que esta não pode ser almejada em detrimento daquela. Mais recentemente, Oliveira (2007, p. 666), ao demonstrar a universalização do acesso ao ensino fundamental no final dos anos 1990, estabeleceu uma relação, também, com a qualidade do ensino ofertado e ressaltou a tensão existente entre o acesso e a qualidade da educação:

Tal tensão entre um sistema educativo em franca ampliação, por vagas e qualidade, e uma agenda política e econômica conservadora gera um conflito sem precedentes em nossa história educacional. Além do atendimento à demanda por mais educação, debatemos-nos com a tensão entre o direito à educação de qualidade para amplos

contingentes da população ou sua negação, o que pode tornar inócua a democratização do acesso, quer seja por sua distribuição diferenciada, quer seja por, e também, relegar a qualidade a nichos de privilégio no interior do sistema educacional.

**Gracindo (1995, p. 149) chama a atenção para a dupla importância que a garantia do acesso à educação tem na construção da democracia brasileira e do aprendizado dos processos democráticos na escola:**

Duas questões merecem reflexão na construção da cidadania brasileira: uma delas refere-se à democratização da educação e a outra à educação democrática. A primeira ressalta a importância do ensino fundamental na construção de uma educação de massas e a conseqüente necessidade de garantia de acesso e de permanência de todos nesse grau de ensino. A segunda enfoca o ensino fundamental como um espaço privilegiado para o exercício da prática democrática, onde os aspectos da administração e da qualidade do processo educativo se destacam.

Para explicar como os diretores vêm atuando em relação a esse tema, foram escolhidas perguntas que dizem respeito à forma de ingresso dos alunos nas escolas públicas, oferta de vaga, critérios para a formação de turmas na escola, critérios para a atribuição das classes, atividades extracurriculares e infraestrutura e condições de trabalho.

Observando as respostas dos diretores na questão sobre a forma de ingresso dos alunos nas escolas públicas, é perceptível uma diferença quando analisados, separadamente, os dados da rede estadual e da municipal. A resposta mais assinalada pelos diretores da rede estadual, 46% (76) dos gestores, foi a de que não existe *critério pré-estabelecido*, enquanto na rede municipal, 50% (31) assinalaram o *local de moradia* como principal forma de acesso dos alunos às vagas das escolas. Na rede estadual, o quesito *local de moradia* aparece em segundo lugar como opção mais escolhida; 41% (67) dos diretores afirmaram utilizar esse critério; enquanto na rede municipal a opção *outro critério* foi a segunda mais escolhida

por 20% (13) dos diretores. Chama a atenção, porém, o fato de dois diretores da rede estadual assinalarem a alternativa *prova de seleção* como forma de ingresso. Cabe ressaltar que, na cidade de Guarulhos, a matrícula para ingresso no ensino fundamental na rede pública é feita de forma conjunta, seguindo as orientações administrativas que constam do documento da rede estadual para matrícula de alunos, no qual está explicitado que “a matrícula envolve duas etapas principais: a entrega de documentação e o registro no Sistema de Cadastro de Alunos” (SÃO PAULO, p. 16, s.d.); portanto, o uso de critérios para ingresso, ao que tudo indica, parece ser prerrogativa da gestão das escolas.

Em relação à oferta de vaga no ano letivo de 2011, constatou-se que 62% das escolas públicas, pelas respostas de 143 diretores, ou ainda *possuíam vagas disponíveis* depois do período de matrícula ou as *vagas oferecidas foram suficientes*, o que sugere não existir falta de vaga ou dificuldade de acesso nas escolas do município. Entretanto, ainda em 37% das escolas públicas, ou seja, 84 delas, ou a procura *foi maior que as vagas oferecidas* ou *superou em muito o número de vagas oferecidas*. A persistência de falta de vaga, mesmo que em algumas regiões da cidade, merece ser objeto de pesquisa pelos gestores municipais pela relevância social do significado da expansão do acesso como condição da democratização das redes escolares (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005) e da sociedade. A constatação da dificuldade de atender à demanda existente coloca em xeque a tão almejada qualidade da educação que se propala; afinal, como assinalou Beisiegel (1981), quantidade é uma condição para um ensino de qualidade. Nesse sentido, organizar as redes de ensino para atender todos os alunos em idade escolar é o primeiro entrave a ser vencido para a efetivação de uma educação de qualidade.

O questionário indagou sobre os critérios utilizados pelos gestores para a formação de turmas na escola. Do total de questionários respondidos pelos diretores das escolas públicas, 122 deles, ou 53%, afirmaram utilizar o critério de *homogeneidade quanto à idade* para formar as turmas de alunos, e 54 gestores, 23%, indicaram a opção *heterogeneidade quanto ao rendimento escolar* como critério.



Sobre os critérios utilizados para atribuição de classes de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental para professores na rede estadual, 32 diretores da rede assinalaram *outro critério*; 24 optaram por *professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta*; 17 escolheram *preferência dos professores*; nove diretores disseram ter usado a *manutenção do professor com a mesma turma*; para sete gestores *não houve critério pré-estabelecido* e cinco diretores utilizaram os *professores experientes com turmas de aprendizagem mais rápida* como forma de atribuição de classe. Na rede municipal, a opção *outro critério* foi a forma usada por 23 diretores, representando, assim como na rede estadual, a opção mais escolhida; o critério *preferência dos professores* vem logo atrás – foi a opção escolhida por 22 gestores. O critério *professores experientes com turmas de aprendizagem mais lenta* foi usado por nove diretores; o *manutenção do professor com a mesma turma*, por um diretor; o *revezamento dos professores entre as séries*, por quatro diretores; e *não houve critério pré-estabelecido*, por um diretor.

Quase a totalidade das escolas públicas, pelas respostas de 99% (225) dos diretores, oferece *programas de apoio ou reforço de aprendizagem aos alunos*; grande parte das escolas públicas oferece *programas de redução das taxas de reprovação*, 83% (190) dos diretores; e pouco mais da metade desenvolve *programa de redução das taxas de abandono*, 60% (138) dos diretores.

Os diretores das escolas públicas afirmaram, ainda, desenvolver atividades extracurriculares com os alunos como música, teatro, trabalhos artesanais e projetos temáticos, 85% (194) do total. O tema mais desenvolvido nos projetos é *meio ambiente*, que aparece em 216 questionários; *bullying* figura como tema em 206 escolas; *violência*, em 205; *uso abusivo de drogas*, em 189; *racismo*, em 181; *sexualidade e gravidez na adolescência*, em 164; *desigualdades sociais*, em 145; *machismo e homofobia*, em 118 escolas; e, por fim, *conflitos religiosos*, em 77. As respostas dos diretores indicam que as escolas estão buscando alternativas para organizarem debate pedagógico sobre temas que são fundamentais para a convivência numa sociedade tão complexa e heterogênea como a nossa. Caberiam investigações que abordassem como são trabalhados esses temas e quais as repercussões que eles têm na comunidade estudantil e na escolar em geral.

Aspectos da infraestrutura e das condições de trabalho são importantes características para a garantia do acesso e permanência dos alunos nas escolas. Assim, foram escolhidas dez questões que se referem à falta de recursos financeiros, de professores, de recursos pedagógicos, de alunos, dentre outras.

Quando perguntado se ocorreu insuficiência de recursos financeiros, 63% (142) dos diretores responderam *não* e 29% (66), *sim, mas não foi problema grave*. É interessante notar que a soma das duas corresponde a 92% das respostas dos dirigentes da rede pública, ou seja, para a maioria não houve sérios problemas de falta de dinheiro.

Sobre não ter professor para algumas séries ou disciplinas, 68 diretores responderam *não* e 88, *sim, mas não foi problema grave*; a respeito de falta de pessoal administrativo, 94 diretores responderam *não* e 81, *sim, mas não foi problema grave*; e com relação à falta de pessoal de apoio pedagógico, 180 responderam *não* e 32, *sim, mas não foi problema grave*. Nos três casos, bem mais da metade dos diretores disse não ter tido, durante 2011, faltas graves de profissionais docentes, administrativos e pedagógicos.

Recursos pedagógicos é outro aspecto que não causou graves dificuldades nas escolas públicas. Somando os diretores que responderam *não* ter tido esse problema, 176, com os que responderam *sim, mas não foi problema grave*, 45, temos quase a totalidade das escolas da rede pública, 221, ou seja, 97%. Também quase a totalidade das escolas não teve *interrupção das atividades escolares*; 212 diretores responderam *não* para essa pergunta e 10, *sim, mas não foi problema grave*. Aqui o contingente é de quase 93% das escolas. Em relação à falta de professores, somadas as opções *não* e *sim, mas não foi problema grave*, temos a recorrência de 147 respostas, representando 64% dos diretores. A *rotatividade do corpo docente* também não significou um sério problema para quase 88% das escolas – 134 diretores responderam *não* e 66, *sim, mas não foi problema grave*.

Por fim, para a maioria dos diretores das escolas, 89% (202), não houve excesso de falta por parte dos alunos, 117 disseram *não* ter tido esse problema e 85 responderam *sim, mas não foi problema grave*. Quando perguntados sobre *problemas*

*disciplinares causados por alunos*, mais da metade dos diretores, 63% (144) responderam *sim, mas não foi problema grave*; para 25% (58) dos diretores, não ocorreu problema disciplinar com alunos na escola.

As respostas dos diretores indicam que as escolas públicas de Guarulhos, no ano analisado, não conviveram com dificuldades que comprometessem o acesso e a permanência dos alunos nas escolas. No entanto, valeria aprofundar estudos e pesquisas que pudessem deslindar o que é e como é a *prova de seleção* que dois diretores afirmaram utilizar como forma de ingresso; o significado do *outro critério*, que é uma opção critério para formação de turma nas escolas e que muitos diretores assinalaram; como são e qual a efetividade dos *programas de apoio ou reforço de aprendizagem aos alunos* que existem em praticamente todas as escolas públicas; e como os vários projetos temáticos desenvolvidos nas escolas se articulam com o projeto político pedagógico e o currículo estabelecidos nas redes públicas e nas escolas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve o objetivo de explorar elementos de gestão escolar democrática nas respostas de diretores das redes estadual e municipal de Guarulhos nos questionários da Prova Brasil de 2011. Foram respondidos 227 questionários com 212 questões de múltipla escolha; destes, 165 por diretores das escolas estaduais e 62 por diretores das escolas municipais. Diante da impossibilidade de analisar aspectos democráticos da gestão a partir de uma perspectiva mais ampla, optou-se por cotejar as respostas dos diretores com os conceitos de participação, autonomia e acesso e permanência.

Em relação à participação nas escolas, ficou evidente que os diretores têm feito um movimento de estimular a participação dos vários segmentos que compõem a comunidade escolar tanto na composição dos conselhos de escola como, também, na periodicidade da realização das reuniões. No entanto, seriam interessantes estudos *in loco* que pudessem apreender o que tem sido discutido e decidido nessas reuniões.

A forma de elaboração do projeto pedagógico das escolas, ao que parece, ainda é um entrave à democratização do debate sobre os rumos das escolas e a formação humana que se pretende. Embora quase metade dos diretores tenha afirmado que o projeto foi confeccionado coletivamente, alguns diretores afirmaram ter elaborado o projeto e apresentado posteriormente aos professores, e outros, estranhamente, responderam que o projeto foi feito seguindo um modelo enviado pela secretaria. Essas afirmações, além de contrariarem o dispositivo constitucional de garantia de gestão democrática, prestam um desserviço ao exercício de democratização das relações no interior das escolas públicas.

As respostas aos questionários evidenciam que o contingente de gestores que afirma sofrer interferência externa no seu trabalho é menor nas escolas estaduais do que nas municipais; por outro lado, o número de gestores que se sente apoiado pelas instâncias superiores é menor nas escolas municipais do que nas escolas estaduais. Essa constatação pode indicar que há mais autonomia para o exercício da função gestora nas escolas estaduais do que nas municipais; entretanto, mais uma vez, investigar mais detidamente o peso da proximidade geográfica com os órgãos superiores ofereceria pistas importantes para iluminar essa percepção.

O amplo acesso à escola pública, a disponibilidade suficiente de vaga para ingresso à educação formal é condição *sine qua non* para a democratização da educação e da sociedade. A Constituição Federal de 1988 criou mecanismos para garantir que toda a população em idade escolar tenha resguardado seu acesso à escola. Talvez por isso cause maior estranheza o fato de dois diretores afirmarem existir *prova de seleção* como forma de ingresso de alunos na escola pública. No entanto, ao que parece, em geral, a demanda tem sido absorvida por todas as escolas da rede pública de Guarulhos.

Em relação à permanência dos alunos nas escolas, as respostas dos diretores sugerem a criação e manutenção de vários instrumentos para a consecução de tal objetivo. Os programas de apoio ou reforço de aprendizagem aos alunos e de redução das taxas de abandono certamente podem contribuir para uma aprendizagem mais efetiva; e os projetos

sobre meio ambiente, *bullying*, violência, uso abusivo de drogas, sexualidade e gravidez na adolescência, dentre outros, possibilitam aproximar alunos e comunidade de temas que podem ser debatidos e socializados para além dos muros das escolas.

As questões escolhidas do questionário tiveram o objetivo de compor informações sobre gestão democrática; todavia, o instrumento é longo, possui 212 questões de múltipla escolha. Uma incursão mais aprofundada, mais detalhada nesses dados seria relevante para esmiuçar outros temas que são perguntados aos diretores, como o da acessibilidade, por exemplo, que totaliza 44 questões. Além disso, investigar os outros questionários disponíveis nos microdados da Prova Brasil, como o do professor e o da escola, daria maiores e melhores condições de entendimento do cotidiano das redes públicas e de seus profissionais.

Examinar dados coletados pela Prova Brasil e disponibilizados pelo Inep pode fazer a diferença na compreensão das ações que os profissionais da educação assumem adotar e das situações que ocorrem no interior das escolas, o que pode contribuir para o fortalecimento da democratização da escola pública.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. *Ande*, São Paulo, n. 1, p. 49-56, 1981.

BONAMINO, Alicia Catalano; SOUSA, Sandra Zákia Lian. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Questionários contextuais*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/questionarios-contextuais>>. Acesso em: 05 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Microdados Prova Brasil 2011*: manual do usuário. Disponível em: <[ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/microdados\\_prova\\_brasil\\_2011.zip](ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/microdados_prova_brasil_2011.zip)>. Acesso em: 05 jan. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Ideb*: questionários contextuais. Disponível em: <<http://provabrazil.inep.gov.br/questionarios-contextuais>>. Acesso em: 05 dez. 2013.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FERNANDES, Reynaldo. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, DF: Inep, 2007. 26 p. (Textos para Discussão, 26).

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão da educação*: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006.

FRANCO, Creso; FERNANDES, Cristiano; SOARES, José Francisco; BELTRÃO, Kaizô; BARBOSA, Maria Eugênia; ALVES, Maria Tereza Gonzaga. O referencial teórico na construção dos questionários contextuais do Saeb 2001. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 28, p. 39-74, 2003.

FREITAG, Barbara. *Escola, estado e sociedade*. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986.

GRACINDO, Regina Vinhaes. Democratização da educação e educação democrática: duas faces de uma mesma moeda. *Ensaio: Avaliação Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 149-156, abr./jun. 1995.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Gestão democrática da educação*: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2000.

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, Licínio. *A escola como organização educativa*: uma abordagem sociológica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIMA, Licínio. *Organização escolar e democracia radical*: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez, 2000.

LOCATELLI, Iza. Construção de instrumentos para a avaliação de larga escala e indicadores de rendimento: o modelo SAEB. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 25, p. 03-21, jan./jun., 2002.

MACHADO, Cristiane; ALAVARSE; OCIMAR MUNHOZ. Avaliar para melhorar a qualidade no ensino? Potencialidades e limites dos questionários contextuais da Prova Brasil. *Educação em Revista*, Marília, v. 15, n. 1, p. 7-18, jan./jun, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661- 690, out. 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.

PARO, Vitor. *Gestão democrática da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. *Vida escolar: padronização de documentos escolares*. São Paulo: SEE, [201-?]. 110 p.

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, 2005. p. 174-204.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

---

**CRISTIANE MACHADO**

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo,  
São Paulo, Brasil

*cristiane13machado@yahoo.com.br*

**Recebido em:** AGOSTO 2015

**Aprovado para publicação em:** JANEIRO 2016

