

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

A Série Estudos em Políticas Públicas e Educação constitui-se espaço de divulgação de ideias, projetos e reflexões críticas sobre as políticas públicas e a educação. Estimular a produção do pensamento crítico, socializar textos que analisam as políticas de educação básica e superior, fomentar o debate de projetos e práticas emancipatórias, fazer circular estudos consistentes de novos pesquisadores, incentivar a socialização da reflexão teórico-metodológica sobre as políticas públicas e problematizar as perspectivas monocausais dos estudos das políticas públicas são os objetivos que ancoram a proposta da **Série Estudos em Políticas Públicas e Educação**.
(Coordenação: *Alfredo Macedo Gomes*)

ALFREDO M. GOMES
(organizador)

**POLÍTICAS PÚBLICAS E
GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

MERCADO[®]
LETRAS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas e gestão da educação / Alfredo M. Gomes (organizador) . -- Campinas, SP : Mercado de Letras, 2011. -- (Série Estudos em Políticas Públicas e Educação)

ISBN 978-85-7591-212-6

1. Educação e Estado 2. Gestão educacional 3. Política educacional
4. Políticas públicas I. Gomes, Alfredo M.. II. Série.

11-14335

CDD-370.78

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas e gestão da educação 370.78

capa e gerência editorial: Vande Rotta Gomide

preparação dos originais: Editora Mercado de Letras

Conselho Editorial

Alfredo Macedo Gomes (coordenador, UFPE)

Luiz Fernandes Dourado (Professor Titular UFG)

Dalila Andrade Oliveira (Professora Titular UFMG)

Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE)

DIREITOS RESERVADOS PARA A LÍNGUA PORTUGUESA:

© *MERCADO DE LETRAS EDIÇÕES E LIVRARIA LTDA.*

Rua João da Cruz e Souza, 53

Telefax: (19) 3241-7514 – CEP 13070-116

Campinas SP Brasil

www.mercado-de-letras.com.br

livros@mercado-de-letras.com.br

1ª edição

dezembro/2011

IMPRESSÃO DIGITAL

– IMPRESSO NO BRASIL –

Esta obra está protegida pela Lei 9610/98.
É proibida sua reprodução parcial ou total
sem a autorização prévia do Editor. O infrator
estará sujeito às penalidades previstas na Lei.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
<i>Luiz Fernandes Dourado</i>	
APRESENTAÇÃO	11
<i>Alfredo M. Gomes</i>	
Parte 1 – Políticas públicas, Discurso e Educação	
POLÍTICAS PÚBLICAS, DISCURSO E EDUCAÇÃO	19
<i>Alfredo M. Gomes</i>	
GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA: BASES EPISTEMOLÓGICAS, POLÍTICAS E PEDAGÓGICAS	35
<i>Ana Lúcia Felix dos Santos</i>	
GESTÃO SOCIAL DA EDUCAÇÃO: PARA ALÉM DOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO	57
<i>Alexandre Simão de Freitas</i>	

Parte 2 – Educação, Regulação e Financiamento

REGULAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL A PARTIR DE PROGRAMAS FEDERAIS	87
--	----

Janete Maria Lins de Azevedo

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: UMA VISÃO GERAL SOBRE SEUS MECANISMOS E POSSIBILIDADES DE VALORIZAR O MAGISTÉRIO PÚBLICO	119
---	-----

Maria do Socorro Valois Alves

AS ANTINOMIAS DO PLANEJAMENTO DO PDE NAS ESCOLAS PÚBLICAS. NEOLIBERALISMO NUMA TERRA PATRIMONIALISTA	153
--	-----

Evson Malaquias de Moraes Santos

Parte 3 – Gestão da educação e democracia escolar

O DIÁLOGO COMO ESTRATÉGIA DA GESTÃO ESCOLAR PARTICIPATIVA	187
--	-----

Alice Happ Botler

OS CONSELHOS ESCOLARES E A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS	209
---	-----

Luciana Rosa Marques

DEMOCRATIZAÇÃO NA GESTÃO EDUCACIONAL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DO CONSELHO ESCOLAR . . .	239
--	-----

Edson Francisco de Andrade

GESTÃO DA EDUCAÇÃO E POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: A RESPOSTA DO MUNICÍPIO DE PANELAS À QUESTÃO	269
---	-----

Ana Lúcia Borba de Arruda

GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA	297
--	-----

Maria Edgleuma de Andrade

PREFÁCIO

O livro *Políticas Públicas e Gestão da Educação*, organizado por Alfredo M. Gomes, é resultado do esforço coletivo dos participantes da Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco e busca contribuir para o debate teórico e metodológico sobre políticas públicas e gestão da educação, socializando análises de resultados de estudos e pesquisas sobre as políticas públicas, especialmente as educacionais. Importante ressaltar que a produção traduz a articulação desses profissionais com a área de educação e sociologia acolhendo, nesse livro, contribuições de pesquisadores de outras instituições universitárias.

A relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas. Assim, se faz necessário apreender as múltiplas conexões que as demarcam, estrutural e conjunturalmente, num determinado espaço histórico-social. Tendo por compreensão que as políticas se apresentam mediadas por vários processos é fundamental não negligenciar os limites e potencialidades entre a proposição e a

materialização de políticas, suas potencialidades e limites em um cenário, no caso brasileiro, marcado pela não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e, em decorrência, por um processo de descentralização fortemente marcado pela desconcentração das ações.

Nessa direção, este livro se constitui em uma importante contribuição para a área ao problematizar os desafios atinentes às políticas educacionais, suas possibilidades, limites e simulacros. Assim, questões como políticas públicas, regulação, financiamento e gestão democrática são objeto de múltiplos olhares tendo o discurso, a partir de uma abordagem crítico-relacional, como categoria fundante e, portanto, base para a análise das políticas públicas de educação.

Isto implica, a meu ver, compreender que o processo educativo é mediado pelo contexto sociopolítico e cultural mais amplo, pelas condições em que se organiza a sociedade e pelos processos de regulamentação e regulação em que se realizam a institucionalização do direito social à educação, as dinâmicas organizacionais e, conseqüentemente, as políticas de acesso, permanência e gestão, que não se dissociam dos marcos estruturais da sociedade brasileira, fortemente marcados por uma tradição histórica, cujo ethos patrimonial não foi totalmente superado, onde a desigualdade social se faz presente num modelo societário desigual e combinado.

O livro ao abordar, ainda, a relação entre as políticas e os programas nacionais para a educação vai permitindo ao leitor a apreensão dos complexos processos de regulamentação e regulação que se delineiam na realidade brasileira, marcada por assimetrias regionais e intrarregionais, bem como, o delineamento das políticas governamentais neste contexto e seus desdobramentos jurídico-normativos nos governos FHC e Lula.

Os complexos desafios atinentes aos processos de gestão da educação e das instituições educativas, bem como da formação, é problematizado à luz dos desafios de construção de uma cultura de efetiva democratização e melhoria da qualidade. Assim, ao sinalizar limites e potencialidades presentes em processos e mecanismos de participação, as análises vão contribuindo para o repensar desses

processos de gestão e formação que, ainda, se apresentam marcados por uma cultura de participação restrita e funcional e, paradoxalmente, como processos de aprendizado do jogo democrático.

Ao problematizar, portanto, um conjunto de questões direcionadas, sobretudo, a educação básica, este livro contribui para a apreensão dos limites e possibilidades que a demarcam e seus desdobramentos.

Nessa direção, entendo que desafios enormes se colocam a esse debate incluindo, entre outros, a universalização da educação básica, a necessária regulamentação do regime de colaboração, o aprimoramento do fundeb, a valorização dos profissionais da educação, a democratização da educação e das instituições educativas e a necessária democratização da sociedade. Desse modo, a melhoria da educação básica, tendo a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas e ações e conferindo a essa qualidade uma dimensão sócio-histórica e, portanto, inclusiva, é um grande desafio para o país, em especial para as políticas e gestão desse nível de ensino. Pensar a qualidade social da educação implica assegurar um processo pedagógico pautado pela eficiência, eficácia e efetividade social, de modo a contribuir com a melhoria da aprendizagem dos educandos, em articulação à melhoria das condições de vida e de formação da população.

Estou certo que essa coletânea ao abordar temáticas tão relevantes, como espero ter evidenciado, contribuirá para os debates na área por defender que a busca por melhoria da qualidade e democratização da educação exige políticas e medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações mais amplas, o que pressupõe, por um lado, identificar os condicionantes da política de gestão e, por outro, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro atual. Este é um desafio que se coloca para toda a sociedade brasileira!

Luiz Fernandes Dourado

Professor Titular de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás

APRESENTAÇÃO

O presente livro propõe-se a contribuir para o debate teórico e metodológico sobre políticas públicas e gestão da educação, colocando a apreciação crítica do público acadêmico e de gestores, professores e demais profissionais da educação a análise de resultados de pesquisas empíricas por um lado e, por outro, a problematização teórico-metodológica sobre as políticas públicas e suas diversas formas de materialização. Os temas das pesquisas aqui apresentados (mas não só estes) têm sido foco da atenção dos professores-pesquisadores vinculados à Linha de Pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pesquisa, especialmente daqueles que formam a Grupo de Pesquisa Políticas Públicas de Educação, certificado pela instituição e inscrito na Plataforma Lattes do CNPq.

É importante que se registre, no entanto, que essa publicação não representa tão somente uma ‘coleção de artigos’. Ela foi construída a partir da seleção de um volume de textos, e contou, para tanto, com a contribuição de professores de outros Programas de Pós-Graduação em Educação, aos quais gostaríamos de apresentar nosso

reconhecimento pelo espírito acadêmico e generosa participação. Porém, os capítulos que fazem esse volume são unicamente e exclusivamente de responsabilidade dos autores e do organizador desta obra.

O livro está organizado em três partes temáticas: *Parte 1 – Políticas públicas, Discurso e Educação*, *Parte 2 – Educação, Regulação e Financiamento*, e *Parte 3 – Gestão da Educação e Democracia Escolar*. A primeira parte compreende três textos que discutem questões teórico-metodológicas relativas às políticas públicas e a gestão da educação, sob diferentes perspectivas. O capítulo *Políticas públicas, discurso e educação*, de autoria de Alfredo M. Gomes, propõe o debate sobre as políticas públicas de educação definindo-as como contextura fundamental das disputas sociais que exprimem a distribuição do poder social na sociedade. Isto o leva a colocar sob perspectiva a questão ontológica da ‘realidade política pública de educação’, pela qual se retoma a noção de Bourdieu de que o *real é relacional*. O argumento apresentado é que o discurso é categoria fundante da política, e por consequência, das políticas públicas de educação, o que a torna uma das categorias centrais da abordagem crítico-relacional.

O segundo capítulo, intitulado *Gestão democrática da escola: bases epistemológicas, políticas e pedagógicas*, de autoria de Ana Lúcia Felix dos Santos, trata a gestão democrática da escola a partir da tematização de seus fundamentos epistemológicos, pedagógicos e políticos. Para a autora, tais bases são parte de um todo, interpenetram-se, entrecruzam-se e só podem ser analisadas separadamente a partir de uma abstração exclusivamente didática. Ao abordar a questão epistemológica, argumenta-se que esta encerra um componente mais amplo no que tange à globalidade das inter-relações; o debate político condiciona as práticas escolares, entre elas, a gestão democrática da escola, e a questão pedagógica é componente articulado de forma específica ao processo de gestão escolar.

O terceiro capítulo, que fecha o primeiro bloco temático, chamado de *Gestão social da educação: para além dos paradigmas*

da administração, de autoria de Alexandre Simão de Freitas, propõe um debate inadiável sobre a importante categoria gestão social da educação. O autor defende que “o conceito de gestão social converge para um novo paradigma da relação entre Estado e sociedade civil, com repercussões diretas para o campo educativo”. A partir do debate com a literatura dos campos político, sociológico e educativo, o autor advoga que a gestão educacional precisa ser tematizada para além das concepções tradicionais de administração.

A segunda parte do livro é formada por três capítulos que discutem e analisam políticas e programas nacionais de educação. O capítulo escrito pela professora Janete Maria Lins de Azevedo, intitulado *Regulação da gestão da educação básica no Brasil a partir de Programas Federais*, examina os referenciais normativos das políticas públicas do governo federal que impactam na gestão da educação nos espaços locais. O foco de análise são políticas que exprimem, explícita ou implicitamente, dimensões do regime de colaboração. O exame das políticas é aprofundado pela análise comparativa dos referenciais normativos propostos pelos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva no que concerne à gestão da educação.

O capítulo *Financiamento da Educação: uma visão geral sobre seus mecanismos e possibilidade de valorizar o magistério público*, escrito por Maria do Socorro Valois Alves, analisa os principais mecanismos de financiamento da educação básica e suas implicações para garantia da qualidade e valorização dos profissionais da educação. Trata-se de estudo cuidadoso, atento aos detalhes que a temática requer, mas que apresenta leitura histórica que articula os fundamentos centrais das políticas públicas de educação, como previsto na Constituição Federal, com os diferentes fundos e mecanismos de financiamento que foram emergindo nas últimas décadas no Brasil.

As antinomias do planejamento do PDE nas escolas públicas. Neoliberalismo numa terra patrimonialista é o título do capítulo de autoria do professor Evson Malaquias de Moraes Santos, que se

propõe a analisar as significações imaginárias presentes nas escolas públicas que implementam o PDE. O foco é apreender as categorias centrais que norteiam os documentos das escolas públicas, o que implica a problematização dos processos e ações que, a partir do PDE, “con(in)duzem” as práticas de planejamento, e redefinem a própria natureza da escola pública, colocando como empresa. O pressuposto teórico é que as sociedades e suas instituições se instituem por teias ou redes simbólicas, e a escola, como instituição social, é parte deste processo.

O terceiro bloco temático, *Gestão da educação e democracia escolar* compreende cinco capítulos que analisam diferentes princípios, processos e ações, que concernem à gestão democrática escolar, todos baseados em dados empíricos. A ideia central é colocar em debate a gestão escolar, denominada democrática, participativa ou colegiada. Neste sentido, o capítulo escrito pela professora Alice Happ Botler, *O diálogo como estratégia da gestão escolar participativa*, abre o exame da questão, a partir da tematização da categoria diálogo, que é, portanto, explorada como chave de análise da gestão escolar participativa. Trata-se de estudo de caso realizado por meio de análise qualitativa de entrevistas realizadas em uma escola pública da Cidade de Recife, considerada *símbolo* da gestão participativa. A seguir encontra-se dois capítulos que analisam a gestão democrática a partir do estudo de conselhos escolares. O texto da professora Luciana Rosa Marques, intitulado *Os conselhos escolares e a construção de uma cultura democrática nas escolas*, analisa os significados de democracia na gestão da escola pública. O referencial teórico-metodológico é a análise de discurso, a partir de dados levantados juntos a membros dos conselhos escolares de escolas públicas do município de Cabo de Santo Agostinho, cidade situada na Região Metropolitana de Recife. O pressuposto do estudo é que a gestão democrática pode se constituir de forma diferenciada nos diferentes espaços escolares. O texto do professor Edson Francisco de Andrade, intitulado *Democratização na gestão educacional: um estudo sobre o papel do conselho escolar*, analisa a questão da

democratização no âmbito da gestão da educação pública a partir dos depoimentos de conselheiros escolares e de gestores do Sistema Municipal de Ensino do Recife. Realiza-se a análise de forma a cotejar determinadas concepções e caracterizações da gestão democrática, presentes no marco legal, na literatura do campo educacional e no discurso dos sujeitos da pesquisa, com as nuances que envolve o processo de proposição de políticas educacionais para o município do Recife. O capítulo intitulado, *Gestão da educação e políticas de valorização do magistério: a resposta do município de Panelas à questão*, escrito pela professora Ana Lúcia Borba de Arruda, analisa a política de valorização do magistério no município de Panelas – PE, que se orienta, no plano da gestão da educação, pelo modelo da administração pública gerencial. Argumenta-se que a gestão da educação materializa as metas e os objetivos propostos pela política educacional, e assim a categoria *gestão* é tomada como fundamental para o estudo das políticas públicas que se referem à valorização do magistério face aos impactos das reformas educativas no Brasil. O capítulo *Gestão democrática na escola pública*, de autoria da professora Maria Edgleuma de Andrade, propõe-se a discutir resultados de pesquisa no sentido de compreender como a gestão democrática vem sendo construída na escola pública do Estado do Ceará. Para tanto, a autora leva em consideração que a política educacional cearense, no período de 1995 a 2005, proclamava uma gestão democrática na escola, através do processo de escolha de diretores escolares e da institucionalização de mecanismos colegiados.

Alfredo M. Gomes