

Uma Nova Agenda Econômica e Social  
para a América Latina



**Impasses e alternativas de política  
educacional para a América Latina:  
Gestão dos sistemas escolares - quais  
caminhos perseguir?**

Rose Neubauer e Ghisleine Trigo Silveira

2008

Este trabalho foi escrito em 2007 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

**Coordenadores do projeto:** Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

**Equipe Executiva:** Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.  
O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 2.5  
<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br>



*Impasses e alternativas de política educacional para a América Latina*

**GESTÃO DOS SISTEMAS ESCOLARES - QUAIS CAMINHOS PERSEGUIR?\***

**Rose Neubauer  
Ghisleine Trigo Silveira**

---

\* As autoras gostariam de ressaltar a importância das publicações do GDyA/Grupo de Descentralização e Autonomia em Educação do PREAL para a elaboração deste trabalho.

## Sumário

Introdução	5
A gestão dos sistemas educacionais – um amplo debate	6
A) A autonomia escolar e a melhoria da qualidade da educação	7
A experiência da Nicarágua	8
A experiência brasileira e o caso do Estado de São Paulo	10
Algumas lições do impacto das experiências de autonomia escolar na América Latina	13
B) Participação e melhoria da qualidade da educação	14
A experiência do projeto CERCA	16
Os Conselhos escolares – o caso brasileiro	19
Como aperfeiçoar a participação: algumas conclusões	21
C) A liderança do diretor – variável estratégica para a mudança	22
D) Avaliação e responsabilização – uma relação conflituosa	24
Experiências brasileiras: premiação como estímulo à responsabilização	25
a) Boletim da Escola – Paraná	25
b) Prêmio Escola do Novo Milênio – Ceará	26
c) Programa Nova Escola – Rio de Janeiro	26
d) Programa Escola de Cara Nova – São Paulo	27
Algumas reflexões sobre a problemática da responsabilização	27
Conclusão	29
Bibliografia	31
Anexos	34

## **Introdução**

Este artigo faz parte de uma publicação abrangente sobre políticas públicas na América Latina e tem como objetivo específico examinar o papel da autonomia da escola e participação da comunidade – estratégias de melhoria da qualidade do ensino-aprendizagem – no contexto das reformas de gestão escolar ocorridas nas últimas décadas.

É necessário esclarecer, porém, que as reformas educacionais implementadas na região, a partir de 1970, articularam um amplo leque de estratégias relacionadas com o financiamento da educação, a carreira docente e a formação inicial e continuada do magistério; todavia, elas não serão tratadas neste artigo.

O contexto político e social no final da década de 70 e início dos anos 80, propiciou a discussão, em quase todos os países da América Latina, de propostas de descentralização que enfatizavam e demandavam maior autonomia e participação da população nos mais diferentes setores governamentais, incluindo aí o da educação. Esse movimento ocorrerá lado a lado com o início do processo de abertura política, mudança de governos militares para civis e a retomada do processo eleitoral. Tais propostas, portanto, integraram um processo mais amplo de conquista e fortalecimento da democracia na região, contrapondo-se à extrema centralização dos governos autoritários das duas décadas anteriores, o que lhes conferiu um caráter eminentemente político.

Dessa forma, a democratização e a descentralização constituíram-se, inicialmente, em mecanismos importantes de estabilidade política, pois ampliaram a possibilidade de resolução de conflitos entre grupos divergentes através do diálogo e da participação consensual. Posteriormente, em meados dos anos 90, a descentralização, especialmente na educação e saúde, seria considerada elemento dinamizador de eficiência técnico-gerecncial e melhoria da qualidade dos serviços públicos, mediante a ampliação da autonomia e participação dos usuários na administração dos mesmos.

Apostava-se que, uma vez repassados esses serviços aos governos ou órgãos regionais e locais, mais próximos geográfica e culturalmente dos usuários, essas instâncias ficariam mais expostas às pressões da comunidade sobre como e onde aplicar os recursos disponíveis e, portanto, mais sensíveis ao atendimento adequado das suas demandas e necessidades. De igual modo, essa proximidade facilitaria também a transparência e prestação de contas dos gestores, o que contribuiria para diminuir a má administração dos recursos financeiros e equipamentos físicos, bem como eliminar as práticas de clientelismo e nepotismo.

Em resumo, nas três últimas décadas, a América Latina vivenciou uma grande quantidade de mudanças políticas, administrativas e financeiras, que transformaram a descentralização na palavra de ordem, muitas vezes vista como uma panacéia capaz de solucionar, como num passe de mágica, os graves e recorrentes problemas gerenciais e de falta de recursos dos países da região.

Na área da educação, embora o analfabetismo tivesse diminuído significativamente a partir da segunda metade do século passado, as estatísticas, nos anos 80, indicavam a permanência de um sistema de ensino fortemente excludente, com altas taxas de

abandono e repetência escolar e um número pouco significativo de alunos completando a educação primária (quatro a seis anos de escolaridade). Além disso, o desempenho dos alunos latino-americanos em testes internacionais demonstrava que o ensino ofertado era de qualidade insatisfatória.

Tal diagnóstico postulava a necessidade urgente de mudanças na gestão escolar, com maior descentralização, autonomia e participação, com o objetivo de garantir melhor uso dos recursos da educação e transformá-la em instrumento chave de redução da pobreza, modernização da sociedade, aceleração da competitividade econômica e diminuição da desigualdade social.

### **A gestão dos sistemas educacionais – um amplo debate**

Havia um clima de grande esperança e muito otimismo, no final da década de 80, de que as reformas de descentralização poderiam contribuir significativamente para a melhoria da qualidade do ensino. A publicação conjunta da CEPAL/UNESCO – “Educação e conhecimento – eixo da transformação produtiva com equidade”, de 1992, teria grande influência nas reformas ocorreriam na maioria dos países da América Latina e Caribe.

Em conseqüência, surgirá, nos próximos anos, uma farta e diversificada bibliografia sobre políticas públicas de descentralização educativa. A maioria das publicações discute e/ou propõe modelos e estratégias de reforma ou são estudos e pesquisas que analisam e relatam as diferentes experiências da região. Esses documentos tratam, quase sempre, de alguma reforma descentralizadora, com mudanças no padrão de gestão escolar, buscando tornar os sistemas educacionais mais eficientes e assegurar uma melhor adequação dos projetos pedagógicos às diferentes clientelas.

Paralelamente, e talvez em decorrência das reformas de descentralização e autonomia em curso, aparece, também, nessas publicações uma forte ênfase nos procedimentos de avaliação de desempenho e responsabilização dos sistemas educacionais pelos resultados da avaliação, considerados imprescindíveis à garantia de uma gestão eficiente com diminuição da desigualdade na oferta dos serviços educacionais.

Em 2004, UNESCO e CEPAL lançam novamente uma publicação conjunta intitulada *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestion de la educación em América Latina y Caribe*, em que fazem uma análise das propostas do documento de 1992 e de algumas reformas ocorridas no período anterior. Esta nova publicação estimulará a presença de procedimentos de avaliação e responsabilização, assim como a divulgação, para a sociedade, dos resultados do desempenho escolar e das boas práticas educacionais.

Estudo realizado por Grindle (2005) em 17 países da América Latina e Caribe revela que, em cerca de 80%, incluindo o Brasil, ocorreu ou foi proposta a descentralização política ou devolução da administração de escolas para outros níveis de governo tais como estados, municípios, dirigentes de unidades autônomas ou privadas (Anexo I). Por outro lado, foram menos freqüentes as propostas de desconcentração ou de delegação, isto é, de autonomia financeira ou autonomia total da gestão das escolas, inclusive com contratação e dispensa de pessoal docente. Neste último caso, o estudo aponta algumas experiências, de diferentes níveis de abrangência e duração, em cinco países: Chile, Colômbia, Brasil, El Salvador e Nicarágua.

A análise da maioria das reformas mostra que, na realidade, ocorreram processos híbridos, com a presença concomitante de dois ou três tipos de descentralização, em função do perfil e do contexto das diferentes reformas<sup>1</sup>.

O tema da gestão escolar, portanto, veio ganhando destaque nas políticas e nos debates pedagógicos das últimas, associado a ações de fortalecimento da autonomia das escolas, maior participação da comunidade, existência de procedimentos sistemáticos de avaliação, prestação de contas e responsabilização, tratados a seguir, assim como o da liderança do diretor, variável que passará a ser considerada estratégica na construção de um novo modelo de gestão.

## **A) A autonomia escolar e a melhoria da qualidade da educação**

*Autonomia*, um dos conceitos básicos das sociedades democráticas, é um meio – não um fim em si mesmo. É um processo a ser articulado no interior da escola e na correlação de forças com os órgãos centrais e com a comunidade, para que a instituição escolar possa assegurar educação de qualidade. Um processo que exige a necessária clareza sobre o que se deseja promover, sobre a identidade – da escola e do sistema educacional – que se pretende construir e os resultados a alcançar.

O termo *autonomia escolar* significa transferência de responsabilidades para a escola, acompanhada dos recursos para que ela possa as assumir. Os níveis de transferência variam segundo a estrutura gerencial dos Estados, assim como a modalidade de recursos transferidos: verbas (dinheiro), equipamentos, material didático, além da necessária estrutura legal que viabilize esta transferência. Além disto, o poder central transfere ou disciplina a sistemática de contratação de recursos humanos e o currículo escolar.

O nível local tem a responsabilidade de prestar contas dos recursos recebidos, por meio de estruturas e processos que também variam entre os sistemas. Uma prestação de contas que, em alguns casos, se resume ao controle contábil de como os recursos foram gastos. Em outros, a escola presta conta também de seus resultados, expressos em termos do desempenho acadêmico dos alunos e das taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar.

Duas estratégias básicas são comumente apontadas: a transferência de responsabilidade administrativa e/ou de responsabilidade pedagógica. No primeiro caso, a escola recebe recursos financeiros, (cujas regras de aplicação podem ser mais ou menos restritas),

---

<sup>1</sup> Winkler (2004), Gropello (1999) e Ornellas (2001) apontam três diferentes modalidades de descentralização: a) Desconcentração: implica na delegação, pelos Ministérios ou Secretarias de Educação, de maiores responsabilidades a órgãos administrativos regionais (departamentos ou diretorias) ou locais (escolas). Em geral, a desconcentração ocorre através de decretos e portarias. Esta sistemática confere maior agilidade à desconcentração para implantação de mudanças, uma vez que estas independem da aprovação do Legislativo. Por outro lado, a fragilidade da desconcentração é que as medidas propostas podem ser facilmente revertidas em face de interesses de re-centralização; b) Devolução: também chamada de “descentralização política”. Ocorre mediante a transferência de responsabilidades, com ou sem recursos, para outros níveis de governo. Esse é um processo mais complexo e tem necessariamente que estar amparado por legislação específica e, se necessário, por garantias constitucionais. Na maioria das experiências latino-americanas houve transferência de atribuições ou recursos da instância nacional para os governos regionais (províncias ou estados) e mesmo para instâncias locais (municípios); c) Delegação: é um termo relativamente novo na literatura sobre descentralização e confunde-se com o que se designava anteriormente por “autonomia escolar”, uma vez que consiste na transferência de responsabilidades, recursos, contratação e dispensa de pessoal para as escolas ou outra forma de organização individual. Neste caso, a descentralização deverá ser amparada por decretos governamentais ou leis reguladoras dos novos modelos de gestão.

pode captar e aplicar recursos complementares e a prestação de contas ocorre no nível local. Com os recursos recebidos, contrata recursos humanos, paga os salários e investe na infra-estrutura física e na aquisição de material pedagógico. Na autonomia pedagógica, a escola procede às adequações no currículo oficial, de acordo com as necessidades, demandas e especificidades locais, sempre na perspectiva de assegurar aprendizagens significativas e uma educação de melhor qualidade.

Essa categorização não apreende as múltiplas possibilidades pelas quais a autonomia escolar se realiza, bem como a íntima relação que se estabelece entre essas duas dimensões. No caso brasileiro, por exemplo, praticamente todas as escolas dos diferentes Estados contam com alguma descentralização de recursos financeiros<sup>2</sup>, embora não tenham autonomia financeira para contratar e despedir professores e funcionários. Uma condição que, evidentemente, tem forte repercussão no funcionamento pedagógico da escola. Em estudo de 2006, Espínola conclui que a autonomia da escola para contratar e despedir professores é variável que parece impactar positivamente no desempenho acadêmico dos alunos, o que, de certa forma, é compreensível, uma vez que essa autonomia aumenta o poder de controle do diretor, pais de alunos e conselho escolar.

As experiências de autonomia escolar realizadas em diferentes países da América Latina e Caribe<sup>3</sup> variam significativamente. Em El Salvador e Nicarágua, por exemplo, foram transferidos recursos às escolas para que assumissem toda a responsabilidade por sua administração, inclusive pela contratação de recursos humanos. De certa forma, uma estratégia adequada ao momento político em que viviam: no caso de El Salvador, escolas rurais devastadas pela guerra; na Nicarágua, um sistema educacional bastante deteriorado. Em outras palavras, nesses casos, pela autonomia buscou-se assegurar a sobrevivência dos respectivos sistemas educacionais, solapados pelas circunstâncias; em outros casos, como no Chile – sistemas de *vouchers* para as famílias dos alunos – e no Brasil – desconcentração de recursos a Associação de Pais e Mestres – a autonomia constituiu-se num recurso para melhorar a eficiência das escolas.

## **A experiência da Nicarágua**

Em 1993, inicia-se a reforma nicaragüense, mediante o investimento na autonomia total das escolas como estratégia para enfrentar a desorganização do sistema educacional, vitimado pela luta interna ocorrida no país. Com a adesão de escolas voluntárias, a reforma foi estruturada de maneira a fortalecer o contrato social entre pais e professores, passando a contar com sua parceria para a melhoria do desempenho dos estudantes.

---

<sup>2</sup> No Brasil, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado pela Resolução 12, de 10/05/1995, presta assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial. No caso das escolas com mais de 50 alunos, os recursos são transferidos para as unidades executoras (APMs, Caixa Escolar ou congêneres), criadas com o fim específico de receber e executar os recursos financeiros transferidos pelo governo federal; nas escolas com menos de 50 alunos, os recursos são enviados indiretamente, por meio das Secretarias de Educação ou Prefeituras Municipais de Educação. Para maiores informações, consulte as notas de rodapé 7 e 8.

<sup>3</sup> A análise aqui apresentada tomou como referência o artigo de Espínola (2006) “Autonomia escolar: factores que contribuem a una escuela mas efectiva”, em que a autora, descreve as estratégias adotadas em cada um desses países, além de detalhar os resultados da associação entre o desempenho acadêmico e os diversos fatores que os explicam (Espínola 2006).

Ao longo do tempo, aumentou significativamente o número de escolas que optaram por esta modalidade de gestão totalizando, em 1998, 81% das escolas secundárias e 50% das primárias (Winkler 2004). Além disso, o nível de participação das famílias superou as expectativas dos próprios pais e do sistema educacional.

Em 1998 e 2001, avaliações revelaram que os maiores avanços no rendimento escolar ocorriam nas escolas nas quais os diretores e os conselhos tinham autonomia na área de salários e incentivos, contratação e dispensa de pessoal, determinação de metas para a ação, informação para a comunidade, manutenção da infra-estrutura da escola e decisões na área pedagógica.

Em 2004, novos estudos foram realizados com base nos resultados de provas de Espanhol e Matemática, aplicadas em 2002 e 2004, a alunos de escolas primárias e secundárias, comparando o desempenho de escolas autônomas e não autônomas (Arcia et al., 2004; King et al., 2006).

Dentre outras, os diferentes estudos chegaram às seguintes conclusões:

- a autonomia impacta positivamente a eficiência interna da escola, evidenciada pela redução, ao longo do tempo, tanto das taxas de reprovação e evasão escolar como do número de faltas dos professores, uma vez que os incentivos estavam atrelados à frequência;
- na aprendizagem da língua (Espanhol) há uma relação direta entre o desempenho acadêmico e o maior tempo da escola como unidade autônoma, nas escolas primárias assim como nas secundárias. Esse resultado mostra o risco da descontinuidade das políticas educacionais ao interromper experiências potencialmente transformadoras antes mesmo que elas se consolidem;
- a autonomia mostrou impacto positivo sobre o desempenho acadêmico em Espanhol (maior no 3º grau da escola primária), resultado este associado à atuação docente adequada e às condições socioeconômicas dos estudantes;
- não houve diferença significativa no desempenho em Matemática entre as escolas autônomas e as demais, o que parece indicar que os professores desta disciplina enfrentam problemas tanto em relação ao domínio dos conteúdos quanto ao de estratégias adequadas (Arcia et al., 2004);
- o Ministério da Educação foi a instância que mais influenciou as escolas a se decidirem pela adesão ao programa de autonomia; já no interior das escolas, o diretor foi liderança indispensável para colocar em prática as prerrogativas dessa autonomia, apoiado fortemente pelos pais, uma vez que os professores expressavam visão menos positiva dessa modalidade de gestão. Outra lição a ser aprendida: o compromisso com a mudança deve ser assumido pela administração dos sistemas educacionais, uma vez que nem sempre a demanda da comunidade pela autonomia na gestão das escolas tem suporte no interior das mesmas.

## **A experiência brasileira e o caso do Estado de São Paulo**

O movimento para garantir maior autonomia às escolas inicia-se, no Brasil, na década de 80 com o objetivo de estimular a participação da comunidade na gestão dos serviços públicos. Para tanto, algumas estratégias foram desencadeadas, entre as quais, merecem destaque especial:

- a formação de conselhos escolares – com vistas a assegurar a presença de todos os atores da escola na elaboração dos seus projetos pedagógicos e nas demais decisões de natureza administrativo-pedagógica;
- a criação das APMs - Associação de Pais e Mestres ou instituições similares<sup>4</sup> – instrumento legal que possibilitaria à escola receber e administrar recursos financeiros e;
- a introdução do processo eletivo para escolha do diretor de unidade escolar pela comunidade – em contraposição ao concurso público e indicação política, métodos até então existentes.

Pesquisa elaborada sobre o impacto destas medidas no desempenho escolar, em 18 Estados brasileiros, para o período 1981/1993 (Paes de Barros e Mendonça, 1998), conclui que quando as três medidas são tratadas conjuntamente o impacto é pequeno. Entretanto, a análise dos resultados separadamente mostrou que o aumento da autonomia financeira provocou o maior impacto no desempenho escolar, seguido pelo da atuação dos Conselhos Escolares. A eleição de diretores, contrariando ao esperado, não apresentou nenhum impacto.

Em artigo sobre o fortalecimento da autonomia das escolas brasileiras, Neubauer e Cruz (2006) relatam, entre outras, a experiência de descentralização de recursos ocorrida entre 1995 e 2002 no governo Federal e no Estado de São Paulo.

Segundo as autoras, no caso específico do Estado de São Paulo, nesse período, o programa de política educacional da Secretaria Estadual de Educação – Escola de Cara Nova – teve como eixos principais: no plano gerencial, a descentralização e desconcentração da máquina administrativa, a racionalização e a melhor utilização dos recursos; no plano educacional, a busca de novos padrões de gestão escolar com maior participação da comunidade, fortalecimento da autonomia da escola e melhoria da qualidade do ensino.

Várias mudanças ocorreriam simultaneamente: ao mesmo tempo em que a Secretaria Estadual de Educação desencadearia uma sistemática de fortalecimento da autonomia das escolas da sua rede – que teria como ponto de partida a desconcentração de recursos às mesmas, iniciaria um forte processo de descentralização, pelo qual repassaria aos Municípios - através de vários convênios e com apoio de uma nova legislação federal<sup>5</sup> -

---

<sup>4</sup> A APM é a unidade executora mais comum das escolas públicas do país e pode assumir diferentes nomes, como Caixa Escolar e Cooperativa Escolar, entre outros.

<sup>5</sup> O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, foi implantado nacionalmente, em janeiro de 1998, quando passou a vigorar uma nova sistemática de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental. Para maiores detalhes, consulte <http://www.mec.gov.br>

mais de um milhão de alunos, assim como os recursos financeiros, humanos e edifícios escolares necessários ao atendimento dessa clientela<sup>6</sup>.

### Desconcentrar: a nova palavra de ordem

Uma vez que a palavra de ordem da administração era desconcentrar poder às escolas e fortalecê-las, decidiu-se que algumas verbas repassadas imediatamente às unidades escolares, sem necessidade de qualquer plano ou projeto.

Após estabelecer um “per capita” aluno/ano, a Secretaria Estadual de Educação de São Paulo repassou recursos para uma Fundação a ela vinculada, para que esta firmasse, já em 1995, 5.800 convênios com a Associação de Pais e Mestres (APM)<sup>7</sup>, destinados à manutenção e conservação dos equipamentos e prédios escolares. Na medida em que a Fundação era uma empresa estatal e não um órgão da administração direta, tinha condições legais para fazer, com rapidez, convênios com as APMs das escolas, por serem estas entidades de direito privado, sem fins lucrativos – sistemática semelhante seria usada pelo Ministério da Educação<sup>8</sup> em anos seguintes. Com a medida, eliminava-se de vez a dependência das escolas da burocracia estatal para efetuar ações simples como consertar um muro ou substituir vidros quebrados. No primeiro ano, o total repassado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo foi R\$ 45 milhões de reais que as escolas usaram com agilidade e competência.

Nos anos seguintes, ocorreria desconcentração cada vez maior de recursos às escolas, destinados à aquisição de um leque extremamente diversificado de materiais, equipamentos e serviços, inclusive de natureza pedagógica. A administração central da Secretaria Estadual definia *onde* os recursos seriam aplicados e o fazia sempre de acordo com os princípios do Programa Escola de Cara Nova. Vejamos o exemplo dos materiais didáticos. A administração tinha como objetivo estimular a organização de salas ambientes de aprendizagem nas escolas e o uso de materiais didáticos na sala de aula porque várias pesquisas mostravam que o acesso a eles influenciava o desempenho dos alunos. Assim, enviou recursos para as escolas adquirirem seus materiais didáticos e equipamentos de informática pedagógica pressupondo que, com esta autonomia para fazê-lo, a escola faria uma escolha mais adequada contemplando suas reais necessidades. Para apoiar as opções das equipes escolares, especialistas elaboraram manuais com indicações de materiais relativos aos diferentes componentes curriculares e critérios para avaliar sua qualidade pedagógica e física; não eram indicados fornecedores, marcas ou quantidades a serem adquiridas.

---

<sup>6</sup> Para maiores detalhes consultar material da Referência Bibliográfica: Secretaria de Estado da Educação de São Paulo (1997 e 2002).

<sup>7</sup> A APM é a unidade executora mais comum das escolas públicas do país e pode assumir diferentes nomes, como Caixa Escolar e Cooperativa Escolar, entre outros. Uma vez que, no Brasil, as escolas não são unidades de despesa, têm limitações para receber recursos financeiros; em consequência, a APM, uma entidade jurídica de direito privado. No caso do Estado de São Paulo, o Estatuto-Padrão das Associações de Pais e Mestres (Decreto 11.983, de 15 de dezembro de 1978), estabelece que as entidades, órgãos auxiliares na escola, poderiam receber recursos e firmar convênios (art.6º); em 2004, um novo Estatuto Padrão foi criado (Decreto 48.408, de 6 de janeiro de 2004), explicitando a natureza da APM como pessoa jurídica.

<sup>8</sup> Esta foi a mesma sistemática usada pelo Ministério de Educação para repassar recursos diretamente às escolas, a partir de 1998, através do Programa Dinheiro Direto na Escola. O Ministério, de modo similar, repassou os recursos a uma Fundação a ele vinculada – Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Concomitantemente, foram tomadas medidas para acompanhar o uso e a prestação de contas desses recursos. Equipe das escolas recebia capacitação sobre como prestar contas dos recursos recebidos, enviados em duas ou três parcelas anuais, cada uma liberada a partir da prestação de contas da parcela anterior. Além disso, foi contratada instituição especializada em auditoria financeira<sup>9</sup> para acompanhar a prestação de contas das escolas, enviada posteriormente à análise da Secretaria da Fazenda e ao Tribunal de Contas do Estado.

Ao mesmo tempo, o governo estadual desencadeou uma campanha convocando as famílias a participarem das APMs e a ajudarem a decidir *o quê e como* fazer para que os recursos enviados fossem utilizados da melhor forma possível pelas escolas.

Até o final da primeira gestão, a Secretaria Estadual de São Paulo repassou às escolas de sua rede R\$ 381 milhões de reais e ao final de 2002, esse total atingia R\$ 981 milhões, ou seja, cerca de US\$ 500 milhões de dólares (valores de julho/2007)<sup>10</sup>, para as mais diferentes ações: manutenção, reformas e adequações de ambientes pedagógicos, aquisição de material didático, ampliação de salas de aula, etc.

No Brasil, o Ministério da Educação, por outro lado, optou por uma sistemática de repasse de recursos para financiar os projetos pedagógicos das escolas semelhante à ocorrida no Chile e alguns países da América Latina e, em 1998, criou o Fundescola, um programa financiado com recursos de empréstimo internacional. Para receber recursos desse Fundo a escola deveria elaborar vários planos e projetos estabelecendo metas a serem cumpridas pelos diferentes níveis e hierarquias do sistema<sup>11</sup>.

#### Desconcentrar a escolha e centralizar a aquisição: uma abordagem alternativa

Coerentemente com a política de desconcentração de recursos, adotada desde 1996, a Secretaria de Educação recorreu a estratégias alternativas, somente quando esse procedimento não se revelou possível em face de determinadas circunstâncias. Um exemplo disso foi a aquisição de livros para o Ensino Médio<sup>12</sup>. Em razão das eventuais dificuldades na desconcentração das compras, por conta do pequeno número de livrarias no interior do Estado, e da pequena margem de barganha de preços em razão do número de exemplares a ser adquirido por cada escola, a Secretaria de Educação optou pela seguinte solução: desconcentrar a escolha e centralizar a aquisição. Para tanto, adotou a seguinte estratégia:

- inscrição de livros pelas editoras interessadas em participar do processo, convocadas por meio da publicação de edital público;
- avaliação e seleção dos títulos mais adequados para os jovens do ensino médio, com o apoio de especialistas de Universidades Públicas;

---

<sup>9</sup> FIPE/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – ligada à Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo.

<sup>10</sup> Nos quatro anos da gestão anterior, haviam sido repassados apenas R\$ 16 milhões de reais para as escolas, cerca de US\$ 9 milhões de dólares (valores de julho/2007).

<sup>11</sup> Para maiores informações sobre a sistemática de financiamento do MEC para os projetos de melhoria pedagógica das escolas ver Neubauer e Cruz (2006).

<sup>12</sup> Ação financiada pelo Programa de Melhoria e Expansão, com recursos próprios do Estado de São Paulo e provenientes do Convênio MEC/BID 177/2000 de 20/12/2000.

- elaboração de *site* a ser disponibilizado na *internet* para a divulgação do catálogo de livros disponíveis para a escolha;
- lançamento do programa em canal de rede aberta de televisão, com a participação de alunos do ensino médio e escritores brasileiros;
- seleção do acervo pelas escolas, com base no catálogo disponível, e solicitação de novos títulos, devidamente justificada; finalização do pedido da escola;
- negociação com as editoras, aquisição e posterior envio às escolas.

Esse processo contou com a ampla participação de todas as escolas e envolvimento da comunidade literária. Entre suas inúmeras vantagens, é possível destacar:

- economia de cerca de 60%, quando se considera a diferença entre o preço de capa dos livros adquiridos e o preço negociado com as Editoras.
- coerência da sistemática adotada com a política mais ampla da administração, permitindo economia e respeito às opções da equipe escolar.
- estímulo à leitura de diversos gêneros e maior familiaridade da escola com o universo bibliográfico disponível;
- estímulo ao uso dos laboratórios de informática das escolas e da rede da Internet como uma estratégia de gestão escolar e de comunicação eficiente entre os níveis do sistema.

### **Algumas lições do impacto das experiências de autonomia escolar na América Latina**

Os estudos aqui apresentados, sobre experiências de fortalecimento da autonomia das escolas e desconcentração de recursos ocorridas na América Latina, parecem indicar que:

- a escola administra melhor os recursos quando tem autonomia para fazê-lo;
- as compras descentralizadas são mais competitivas e econômicas;
- a autonomia para fazer aperfeiçoa a prática e gera, nas escolas, uma auto-imagem positiva;
- o sucesso e a consolidação de estratégias de desconcentração de recursos e fortalecimento da autonomia das escolas exige continuidade e consistência das políticas educacionais.

Espínola (2006) vai além e afirma que as mudanças no padrão de gestão administrativa estimulam as escolas a racionalizar o uso dos recursos financeiros, reduzindo o desperdício, mas desdobramentos significativos no desempenho escolar<sup>13</sup> só ocorrem quando:

---

<sup>13</sup> Espínola, 2006.

- as escolas dispõem de mecanismos para contratar e despedir professores, além de avaliar seu desempenho. Sob o monitoramento de pais e do conselho de escola, reduz-se significativamente o absenteísmo dos professores;
- os alunos são apoiados pelos professores – que visitam as famílias, sempre que necessário – e pelos pais, que os estimulam e/ou os apóiam na resolução das tarefas escolares e ainda, para que não faltem às aulas;
- os resultados do desempenho dos alunos são apresentados e discutidos com os professores.

Os dois primeiros itens descrevem situações que ampliam o tempo dedicado à aprendizagem, razão pela qual essas estratégias acabam por aperfeiçoar o desempenho escolar. Por sua vez, a discussão dos resultados de desempenho escolar, além de permitir reflexões sobre as práticas pedagógicas, retro-alimentando a atuação docente, dissemina e reforça uma maior receptividade ao uso eficiente da avaliação.

Os estudos acima referidos reforçam a percepção de que a autonomia na gestão administrativa deve estar a serviço da gestão pedagógica e assegurar os meios e dinâmicas necessários ao desenvolvimento do processo de ensino e aprendizagem.

## **B) Participação e melhoria da qualidade da educação**

Se **autonomia** é meio – e não fim em si mesmo – é fundamental que propicie, fomenta e resulte em compromissos de ação que possibilitem a existência de diferentes estratégias para garantir as condições necessárias de uma gestão compartilhada.

**Autonomia**, portanto, não se constrói sem **participação** da equipe escolar e da comunidade; por sua vez, a escola não se torna participativa num passe de mágica, especialmente porque este movimento vai à contramão da cultura social e educacional historicamente existente na América Latina. Isto significa, portanto, que a comunidade escolar e a população, em geral, precisam ser estimuladas a se integrar às escolas e participar do seu cotidiano assim como ter uma imagem positiva das possibilidades desta participação na melhoria da qualidade da educação<sup>14</sup>.

Em princípio, a **participação** pode ocorrer em várias áreas da gestão escolar, tais como:

- no domínio da gestão institucional, com a definição das orientações filosóficas gerais e estratégias da escola;
- na área da gestão pedagógica, em que se dá o desenvolvimento curricular, ou seja, o processo de ensino e aprendizagem, em seus vários aspectos;
- na área da gestão de recursos físicos, humanos e financeiros, em que se desenvolvem as ações para assegurar o apoio para o adequado funcionamento da gestão institucional e pedagógica;

---

<sup>14</sup> Embora algumas comunidades demandem espaços que ampliem a sua participação nas escolas e nos processos de melhoria da educação – e o engajamento nesse tipo de reivindicação desenvolva um capital social, em termos de conhecimentos e autoconfiança, esta não é a regra. Isto significa que o aumento da participação deve ser um movimento promovido pelo próprio sistema educativo e por agentes externos à comunidade – como associações e entidades não governamentais.

- na área da gestão da cultura e do clima escolar, em que se aprofundam aspectos relacionados à tradição da escola, suas normas e regulamentos, incluídas as atividades relativas às relações interpessoais que se estabelecem no seu interior;
- na área da gestão das relações da escola com o entorno, na qual são definidos e realizados os procedimentos pelos quais a escola se relaciona com outras instituições ou atores externos.

Estudo sobre a participação escolar na América Latina revela que, na região, sete países conferiram lugar estratégico à criação de Conselhos Escolares em suas reformas educacionais: na Bolívia e no Brasil, cada escola passou a contar com um “Conselho Escolar”; no Panamá, além dos Conselhos de Escola, foram criados Conselhos Escolares Regionais; no Equador, Guatemala, México e Nicarágua, foram implementados Conselhos de País (Lopez, 2006). Registrou-se, entre os países, variação significativa na abrangência e modalidades de ações desempenhadas pelos respectivos conselhos, conforme quadro em anexo (Anexo II), que apresenta um mapeamento dessas ações segundo sua área prioritária de atuação.

A análise cuidadosa desse mapeamento mostra que:

- a participação dos Conselhos é relativamente pequena nas orientações filosóficas gerais e estratégicas da escola;
- na gestão pedagógica, a participação dos conselhos se amplia em aspectos relacionados à organização dos tempos escolares<sup>15</sup>, ao cumprimento do calendário e ao acompanhamento dos resultados alcançados pelos alunos;
- a gestão administrativa é a área em que a participação mais se diversifica, com incremento da colaboração e responsabilização dos conselhos nas atividades de natureza financeira, em especial as relacionadas com a manutenção da infra-estrutura física da escola;
- no que se refere ao clima escolar e às relações da escola com seu entorno é lastimável observar que a participação dos conselhos é incipiente uma vez que várias pesquisas indicam que diferentes dinâmicas e processos ocorridos nessas áreas influem na melhoria na qualidade da educação.

Entretanto, a análise do Anexo II mostra um balanço positivo, uma nítida migração das atribuições dos conselhos de meros receptores de informações sobre o funcionamento da escola para participantes ativos na vida da mesma, não só nos aspectos administrativos mas também no processo de ensino e aprendizagem. No Brasil, uma participação ainda tímida e incipiente, praticamente restrita à aprovação dos gastos da escola na área da infra-estrutura; entre os países da América Central, evidências de contribuições importantes na gestão escolar.

---

<sup>15</sup> A organização dos tempos escolares pode parecer de menor importância, face a questões que tocam mais de perto o currículo; no entanto, muitas vezes a escola perde a oportunidade de melhor gerenciar o tempo escolar em função dos resultados a serem alcançados. A mediação dos pais representa, em princípio, um ganho potencial a favor da aprendizagem sempre que existe conflitos de interesses entre os diferentes docentes a respeito do tema.

## A experiência do projeto CERCA

Estudos sobre escolas associadas ao projeto CERCA<sup>16</sup> (Lopes, 2005; Arcia, 2004; CERCA, 2004) – implementado na Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana – com diferentes graus de participação das famílias na vida escolar, oferecem evidências de que há impacto positivo na qualidade da educação nos casos em que a participação é maior.

Para analisar o grau de participação dos pais nas escolas foi criada uma escala com cinco gradações e associada a cada uma delas as ações pelas quais esta participação se dá, conforme Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1. Escala de classificação: níveis de participação das famílias na vida da escola**

<b>NENHUMA PARTICIPAÇÃO</b>	<b>BÁSICO</b>	<b>MÉDIO</b>	<b>BOM</b>	<b>ÓTIMO</b>
Manda o filho à escola	Participa individualmente de atividades da escola, quando isto lhe é solicitado	Além das atividades do nível básico, as seguintes:	Além das atividades do nível médio, as seguintes:	Além das atividades do nível bom, as seguintes:
Não se relaciona com as atividades da escola	Provê e gerencia recursos materiais solicitados	Participa organizadamente da escola	Monitora a prestação de contas da escola	Exige que a escola preste contas, num sentido mais amplo
	Responde a convites dos professores	Solicita informações	Participa da gestão administrativa da escola	Participa organizadamente da gestão pedagógica e dos processos de aprendizagem
	Recebe a informação que lhe é encaminhada	Participa de esforços coletivos para melhoramento da infra-estrutura e serviços da escola	Apóia seus filhos para que realizem tarefas escolares	Participa de redes locais e regionais para conseguir alterações nas políticas escolares
	É sensível às necessidades educacionais	É consciente da importância da educação e de seu papel	Apóia a escola na elaboração de materiais didáticos Sabe como apoiar a melhoria da qualidade da educação	Participa efetivamente no aperfeiçoamento da qualidade de educação

Fonte: Lopez, M.M. C. **Una revisión a la participación escolar en América Latina**. PREAL, 2005.

<sup>16</sup> CERCA-Proyecto de Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América – é um programa financiado por organizações internacionais com o objetivo de incrementar a participação dos pais no gerenciamento das escolas de países da América Central e gerar condições para que as famílias assim como a comunidade do entorno atuem ativamente na melhoria da qualidade da educação básica.

De acordo com esta escala:

- mandar o filho à escola é uma obrigação e não significa nenhum grau de participação dos pais na gestão escolar<sup>17</sup>;
- o nível básico de participação ocorre quando os pais são sensíveis às necessidades educacionais, provendo recursos materiais solicitados e mostrando-se receptivos às mensagens e convites da escola – para envolver-se com determinadas atividades ou dirigir-se à escola para falar com professores, sempre que solicitados;
- o grau máximo de participação é aquele em que os pais apóiam os filhos na realização de tarefas escolares e participam organizadamente da vida escolar, nos processos de melhoria da infra-estrutura básica e de recursos, na gestão administrativa e pedagógica, inclusive por meio da elaboração de materiais didáticos. Neste nível, os pais também exigem que a escola preste contas de seus processos e resultados. Além disso, sua participação extrapola os limites da sala de aula: estes pais participam de outros grupos organizados para reivindicar alterações nas políticas educacionais.

A partir do exame de diferentes escolas, o estudo de Lopez (2005) conclui que a participação das famílias, organizada por meio de associações ou assembléias, varia muito conforme os segmentos que as compõem e a maneira pela qual os participantes se agregam a elas.

A maioria das escolas investigadas apresentou nível básico de participação. No entanto, mesmo essa participação incipiente revelou impacto positivo sobre a infra-estrutura da escola e a gestão de recursos financeiros, sendo, portanto, iniciativas que contribuem indiretamente para melhorar a qualidade da educação.

Escolas que apresentam um nível alto de participação geralmente se situam em comunidades que têm um capital social fortalecido por um processo compartilhado de lutas históricas por melhores condições de vida. Vale lembrar que esta participação acaba beneficiando toda a comunidade – e não apenas as escolas. Isto porque mães, pais, líderes locais têm acesso aos recursos da escola para sua própria aprendizagem – o que se torna fator de incremento ao capital social já acumulado.

As modalidades de participação que interferem positivamente na qualidade da educação convergem para um mesmo objetivo: aumentar o tempo dedicado à aprendizagem – na sala de aula e fora dela.

Um bom exemplo é o do “Banco de Pais”, experiência nicaragüense em que mães e pais apóiam a atuação docente, assumindo a regência de turmas em ausências eventuais de professores. Nesta experiência, pais que já haviam sido professores se ofereceram para colaborar com a escola; a lista se ampliou posteriormente com a adesão de novos

---

<sup>17</sup> No caso do Programa Bolsa Escola, desenvolvido pelo governo brasileiro, perde-se uma boa oportunidade de incentivar que os pais ampliem a sua participação na vida escolar de seus filhos. Com efeito, o referido programa concede ajuda mensal de R\$ 15,00 para as crianças de 6 a 15 anos, que freqüentam e assistem às aulas. O programa contempla, no máximo, a 3 crianças por família, e a renda familiar, dividida pelo número de pessoas que a compõem, não pode ser superior a R\$ 90,00. O pagamento é feito por meio de cartões magnéticos e, a cada três meses, apenas a freqüência das crianças é (ou deveria ser) checada; se as faltas passarem de 15% o benefício pode ser suspenso. Em outras palavras, estimula-se que os pais mandem os filhos à escola, um critério que pode contribuir para aumentar a cobertura educacional, mas não a qualidade da educação.

voluntários. Após a fase de organização do Banco de Pais, o grupo de voluntários passou a ser preparado pelos professores: quando o professor precisava se ausentar, um desses voluntários era acionado, recebendo informações sobre os conteúdos escolares a serem reforçados durante as aulas sob sua regência. Em outras circunstâncias, pais passaram a receber orientações para dar aulas de reforço em suas próprias residências para alunos com dificuldades acadêmicas (CERCA, 2004).

Outro bom exemplo é o ocorrido em El Salvador, no qual há colaboração dos pais na elaboração de material didático e como monitores de turmas ou regentes de projetos de reforço e recuperação; ainda, no estímulo aos filhos para que realizem as tarefas escolares propostas pelos professores.

Os estudos sobre participação mostram, porém, que existem fatores e circunstâncias que conspiraram contra o processo de tornar a escola mais participativa, tais como o clientelismo e o sectarismo político nas escolas e comunidades, o assistencialismo e a resistência dos sindicatos (CERCA, 2006). A resistência dos sindicatos, por exemplo, ocorre, em parte, porque a inserção dos pais na rotina das escolas aumenta o poder de supervisão e de controle sobre o cumprimento dos horários e do calendário escolar, com resultados positivos e comprovados pela redução do absenteísmo docente. A reação dos Sindicatos torna-se ainda maior quando as estratégias de participação dos pais atingem a esfera da sala de aula (pais substituem professores faltosos, promovem estudos de reforço escolar, elaboram materiais didático-pedagógicos etc.).

Os estudos concluem, porém, que quanto mais as escolas se aproximam do padrão *ótimo*, ou seja, de maior grau de participação, aumentam suas possibilidades de melhoria da qualidade da educação<sup>18</sup>. Em geral, há maior grau de participação nas escolas que já têm uma cultura de gestão democrática, assegurando espaços para que mães e pais compartilhem responsabilidades. Quando a participação atinge níveis bastante altos, mas se restringe ao âmbito das questões administrativas, nem sempre a possibilidade de incremento da qualidade do ensino é assegurada.

Finalmente, é importante ressaltar que, contrariando o ideário que se construiu a este respeito, os estudos corroboram a idéia de que, a despeito das limitações impostas pelas condições de pobreza, analfabetismo e desigualdade social, a participação dos pais resultante do aumento de autonomia administrativa das escolas gera um impacto direto na qualidade do ensino/aprendizagem.

---

<sup>18</sup> Estudos revelam que, teoricamente, se pode conseguir uma educação de qualidade, mesmo sem a participação da comunidade, em algumas circunstâncias bastante particulares, como a de escolas privadas dotadas de infraestrutura física e financeira, além de um projeto pedagógico claramente definido; também no caso de escolas experimentais, com recursos específicos para implementar um determinado tipo de proposta pedagógica. Nas escolas que fogem a este padrão, a participação é fundamental tanto para assegurar os recursos necessários para que ofereçam um bom nível educacional, quanto para que os currículos sejam estruturados de forma a atender às demandas e contextos locais (CERCA 2004).

## Os Conselhos Escolares – o caso brasileiro

Romper o muro de isolamento que, na maioria das vezes, cerca a escola pública, não é tarefa fácil na educação brasileira. Uma tarefa que, embora venha sendo realizada há décadas, ainda resta muito a fazer.

O fortalecimento dos Conselhos Escolares foi sempre encarado como instrumento, por excelência, para estimular a participação dos diferentes atores escolares na elaboração e acompanhamento do projeto pedagógico da escola com vistas à sua adequação às necessidades e características de sua clientela. Conseqüentemente, as legislações do governo federal e dos diferentes Estados vêm progressivamente enfatizando este tema.

No Brasil, o primeiro conselho de escola data de 1953, institucionalizado no Estado de São Paulo (Mendonça, 2000). Mas será apenas no final dos anos 1970 que começam a surgir experiências de gestão colegiada em escolas de educação básica. Em 1977, no Estado de Minas Gerais, o Estatuto do Magistério Público faz menção ao *Colegiado de Escola*, composto apenas por professores, com atribuições praticamente restritas às questões da carreira docente. No mesmo ano, no Estado de São Paulo, nos Regimentos das escolas de 1º e 2º graus, surgem os *Conselhos Escolares*, com função consultiva, compostos por representantes dos professores, da Associação de Pais e Mestres, além do diretor, vice-diretor e secretário; nas escolas de 2º grau, participavam também representantes de alunos<sup>19</sup>.

A partir da Constituição de 1988, em que o princípio da *gestão democrática do ensino público* foi assegurado, surgem Conselhos Escolares em vários Estados e municípios brasileiros. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deixou a cargo dos entes federativos a definição de normas que assegurassem a gestão democrática do ensino público, respeitados dois princípios: a participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes e a participação da equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico da escola.

Em 2004, o Ministério de Educação brasileiro mapeou as funções e/ou atividades atribuídas aos Conselhos Escolares, com base em estudo da legislação das Secretarias de Educação de dezoito Estados brasileiros<sup>20</sup>. Tais atividades foram organizadas em grandes áreas: planejamento da escola, projeto pedagógico, recursos físicos e financeiros, relações escola-comunidade, questões administrativas e disciplinares e a gestão do próprio Conselho Escolar. Por sua vez, para cada atividade presente na legislação examinada previu-se uma função ou modalidade de atuação do Conselho, ou seja: deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora<sup>21</sup> (Anexo III).

---

<sup>19</sup> Em 1984, o Conselho Escolar passou a ter função deliberativa; em 1985, foram restabelecidos os poderes do Conselho Escolar e alterada sua composição: 25% de pais, 25% de estudantes, 40% de professores, 5% de especialistas e 5% de funcionários.

<sup>20</sup> As informações referem-se aos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e ao Distrito Federal.

<sup>21</sup> Nesta definição, tomou-se como referência a interpretação do significado dos verbos usados nas respectivas legislações, assim categorizados: **função deliberativa** – decidir, deliberar, aprovar, elaborar; **função consultiva** – opinar, emitir parecer, discutir, participar; **função fiscal**: fiscalizar, acompanhar, supervisionar, aprovar prestação de contas; **função de mobilização**: avaliar, promover, estimular e outros não-incluídos nas categorias anteriores.

Conforme se pode observar no Anexo III, as normas que regem o funcionamento dos Conselhos Escolares nos diferentes Estados brasileiros são bastante heterogêneas. Apesar disso, verificam-se algumas tendências quando se examinam as áreas mais significativas de atuação dos Conselhos nessas normas legais:

- **planejamento escolar:** as funções são predominantemente deliberativas e/ou consultivas; chama atenção que apenas dois dos dezoito Estados tenham atribuído a este órgão a função de *supervisão geral* nas questões afetas a esta área em particular;
- **projeto pedagógico:** predominam as funções consultivas; é lastimável que a legislação isente o Conselho de deliberar e fiscalizar tanto a execução/avaliação do projeto pedagógico quanto a proposta curricular desenvolvida pela escola, razão primeira da criação desses Conselhos. Em outras palavras, o Conselho é legalmente pouco estimulado a se envolver nestes aspectos determinantes da melhoria da qualidade do ensino;
- **recursos físicos e financeiros:** enquanto a função de mobilização dos Conselhos aparece timidamente nas áreas anteriores, nesta ela surge com certa predominância, comparada apenas às ações de natureza deliberativa. Há pouca ênfase na função fiscal, o que parece revelar certa incoerência: o Conselho delibera sobre a alocação de recursos financeiros, mobiliza a comunidade para a sua obtenção, mas não se coloca, pelo menos no plano da legislação, a responsabilidade de fiscalizar como estas ações se realizam;
- **relações escola-comunidade:** predominam nesta área as ações de fiscalização, como se a presença da comunidade representasse um dano em potencial para a escola. Além disso, em nenhum Estado a legislação propõe algum tipo de ação mobilizadora dessas relações, o que corrobora a percepção de que não há incentivo nas normas legais para acelerar a participação da comunidade na instituição escolar;
- **gestão do Conselho Escolar:** nessa área, as ações previstas na legislação praticamente se restringem à elaboração de regimento ou estatuto e eleição de presidente, uma função deliberativa em sete dos dezoito Estados. A legislação de nenhum Estado prevê que os Conselhos exerçam função deliberativa quanto à capacitação e/ou desligamento de seus membros. Enfim, ao que tudo indica, uma legislação ainda pouco atenta à necessidade de investir na formação dos conselheiros e na autonomia do funcionamento dessa instância de decisão escolar.

No mesmo período, o Ministério da Educação criou o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares<sup>22</sup> visando: ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; promover, em parceria com os sistemas de ensino, a capacitação de conselheiros escolares; estimular a integração entre os Conselhos Escolares; apoiar os Conselhos Escolares na construção coletiva de um projeto educacional no âmbito da escola e; promover a cultura do monitoramento e avaliação no âmbito das escolas para a garantia da qualidade da educação.

Fica a expectativa de que a atuação do Ministério da Educação – que não conta com uma rede de escolas – possa estabelecer uma sinergia com as Secretarias Estaduais e

---

<sup>22</sup> <http://portal.mec.gov.br/seb>.

Municipais de Educação para que este programa vá além das boas intenções e tenha desdobramentos efetivos nas escolas públicas brasileiras.

### **Como aperfeiçoar a participação: algumas conclusões**

As reflexões e resultados dos estudos aqui apresentados possibilitam fazer inferências sobre alguns aspectos a serem considerados no processo de aprimoramento da participação da comunidade na vida da escola.

Logo de saída, é necessário destacar os aspectos mais críticos da gestão participativa quando contraposta à gestão autocrática: a aparente morosidade dos processos decisórios; a constante tensão provocada pela negociação entre os diferentes grupos que se formam no interior da escola e; a constatação de que, em muitos casos, a participação fica refém de um grupo restrito de pais e professores, o que, de certa forma, depõe contra o princípio da representatividade<sup>23</sup>.

Cabe desde logo ressaltar que os diferentes estudos sobre autonomia e participação enfraquecem as representações negativas que circulam nos meios educacionais, segundo as quais o nível socioeconômico dos pais não os habilita a cooperar nos processos de melhoria da qualidade do ensino. Eles mostram que, se de um lado, pais com maior nível socioeconômico impactam diretamente a aprendizagem dos filhos quando os auxiliam nas tarefas escolares; por outro lado, pais com menor nível socioeconômico impactam indiretamente na aprendizagem, quando sua atuação no controle das escolas reduz o número de faltas docentes, aumentando o tempo de ensino e aprendizagem.

O exame da literatura identifica alguns aspectos que possibilitam o aumento da participação e seu impacto na melhoria da qualidade do ensino:

- não perder de vista o foco da participação escolar: aprimorar a qualidade das aprendizagens asseguradas aos alunos, por meio da qualificação da escola. Não se trata, portanto, de atingir um nível perfeito de participação, mas torná-la eficaz para os propósitos da vida escolar;
- definir áreas de intervenção nas quais a participação dos pais e da comunidade pode ser mais eficaz, em especial as áreas da gestão escolar nas quais se decidem aspectos relativos à missão, objetivos e diretrizes do projeto político-pedagógico da escola;
- oferecer aos conselhos informação básica e estratégica, sólida e confiável sobre todos os aspectos da vida da escola – estratégia indispensável para melhorar a qualidade das decisões tomadas nestas instâncias de participação escolar;
- estabelecer canais eficientes de comunicação com os pais e a sociedade mais ampla, tanto para captar suas demandas e opiniões, como para divulgar as decisões que estão sendo tomadas;
- avaliar o impacto dos conselhos escolares na melhoria da qualidade da educação e em outros aspectos que, em princípio, não figuravam entre os objetivos das instituições que estimulavam a participação escolar;

---

<sup>23</sup> Segundo Lopez (2006), participam habitualmente dos Conselhos os pais que reúnem algumas das seguintes características: maior afinidade com os assuntos educacionais, mais poder de liderança, maior visibilidade na região ou no município; melhor trânsito com autoridades, na área da educação ou fora dela, ou com políticos, entre outros.

- aprofundar estudos sobre processos e resultados de escolas com autonomia financeira, em especial no que diz respeito a contratação de pessoal, acompanhamento e concessão de estímulos e sanções;
- divulgar sistematicamente as experiências bem sucedidas, que ressaltem e comprovem o impacto da participação na melhoria da qualidade da educação, para a população, em geral, e em encontros entre escolas e profissionais da educação;
- fortalecer o papel do diretor, cuja atuação tem sido fundamental para catalisar os processos de participação e autonomia escolar. Fortalecer, neste caso, não significa retroceder no processo de democratização das relações escolares, mas sim qualificar o processo de seleção e de formação continuada dos diretores, com opções coerentes com a liderança pedagógica e administrativa demandadas pela gestão compartilhada e participativa.

### **C) A liderança do diretor – variável estratégica para a mudança**

Construir uma escola que aposta na autonomia de professores e alunos, aberta à participação da comunidade e que mantém o foco na melhoria da aprendizagem, é tarefa que demanda novos conhecimentos, atitudes e valores. Na prática, esse desafio exige a adoção de uma nova forma de pensar a organização escolar e a aprendizagem. Em geral, nas escolas que estão conseguindo vencer este desafio, a liderança do diretor tem se revelado fundamental.

Diretor ou gestor da escola? No Brasil, a expressão gestão escolar<sup>24</sup> começou a ganhar corpo recentemente associada ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas decisões e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos (Lück, 2001). Uma rápida retrospectiva das ações de capacitação oferece informações interessantes sobre a mudança de expectativas em relação a este profissional.

Nos anos 80, as ações de capacitação estavam prioritariamente orientadas para a melhoria da competência didático-pedagógica de professores e coordenadores, principalmente para os das séries iniciais do ensino fundamental. O diretor de escola deveria atuar como uma liderança democrática e criar as condições ideais de maior participação da comunidade na escola, garantindo o planejamento participativo, a despeito de que estas habilidades não fossem encaradas como conteúdos obrigatórios na sua formação continuada.

Durante os anos 90, com o respaldo de várias pesquisas, a atuação do diretor passa a ser percebida como fundamental para a melhoria do desempenho da escola. A este respeito, Neubauer e Cruz (2006) afirmam que surge, nesse período, a demanda por um novo perfil de gestor/diretor capaz de estimular a construção coletiva de um projeto pedagógico que estabeleça as opções e estratégias mais adequadas para que a escola

---

<sup>24</sup> No caso do Brasil, a expressão “gestão educacional” passou a ser utilizada em lugar de “administração educacional”. Mais que uma substituição de natureza semântica, tratava-se de ampliar o sentido da administração educacional, preconizando a necessária interação entre aspectos administrativos e pedagógicos da instituição escolar.

atinga a necessária qualidade, isto é, garanta o domínio de um conjunto de habilidades e competências a todos os seus alunos.

Nesse sentido, foram desenvolvidos, no Brasil, na última década, inúmeros programas de capacitação de diretores pelas diferentes instâncias da administração pública, buscando oferecer-lhes instrumentos para desenvolver, em parceria com a comunidade escolar, o projeto pedagógico da escola, com base nos resultados da avaliação de rendimento e outros indicadores de desempenho<sup>25</sup>. Em outras palavras, o diretor e a equipe escolar deveriam ser capazes de desenvolver um plano de ação e definir estratégias de curto, médio e longo prazo, para garantir a melhoria da aprendizagem dos alunos e de outros indicadores de desempenho.

Além da área pública, várias Fundações e Institutos privados envolvidos com a educação – com ou sem fins lucrativos, ligados ou não a grupos empresariais – passam, recentemente, a estimular e a desenvolver programas e materiais para capacitação de diretores<sup>26</sup>.

Finalmente, é preciso lembrar que nas últimas décadas o processo de seleção de diretores das escolas brasileiras passou por inúmeras alterações, em função do argumento de que a modalidade de seleção – eleição, concurso ou indicação política – poderia ser fator crucial à democratização das relações escolares e, conseqüentemente, à melhoria da qualidade da educação. A eleição de diretores, por exemplo, que não existia nos anos 80, ocorre atualmente em 14 Estados brasileiros. Convivem no Brasil, portanto, várias formas e propostas de acesso à gestão das escolas públicas sendo as mais disseminadas apresentadas no Quadro 2, abaixo:

---

<sup>25</sup> Pró-Gestão (2000), organizado pelo Conselho Nacional de Secretários da Educação e oferecido para todas as Secretarias Estaduais de Educação do Brasil; Circuito Gestão (1998), organizado pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo; Como elaborar o PDE (1999), de autoria do Ministério da Educação, e Gestão Escolar (1997), elaborado pela Fundação Luiz Eduardo Magalhães, entre outros.

<sup>26</sup> No Brasil, entre esses programas, incluem-se as seguintes: Curso Gestão para o Sucesso Escolar (2003) e Ofício do Gestor (2006), desenvolvidos pelo Instituto Protagonistês; Escola que vale, material para diretor (2005), elaborado pelo CEDAC; Livro do diretor – espaços e pessoas (2002), organizado pelo CENPEC.

**Quadro 2. Modalidades de seleção e ingresso de diretores no Brasil**

MODALIDADE DE SELEÇÃO / INGRESSO		DESCRIÇÃO
<b>Diretor é indicado pelos poderes públicos</b>		• Situação ocorre em escolas estaduais de oito Estados da federação e também em boa parte das escolas municipais, gerenciadas pelas Prefeituras Municipais.
		• Fundamento: prerrogativa do gestor público na indicação do diretor, um cargo de confiança da administração pública.
		• Critérios: políticos, na maioria das vezes; em poucos casos, combinação com critérios técnicos.
		• Possíveis resultados: o diretor não conta com o respaldo da comunidade escolar: forte ingerência na gestão escolar.
<b>Diretor aprovado em concurso público com base em provas e títulos</b>		• Situação ocorre em escolas estaduais de 4 Estados e no Distrito Federal.
		• Fundamentos: os planos de carreira prevêm a possibilidade de acesso para níveis supervisores, mediante acesso (quando o candidato pertence ao sistema) ou ingresso (quando o candidato atua em outro sistema). O exercício do cargo demanda conhecimentos pedagógicos e técnicos (na área de gestão escolar) – princípio da competência técnica.
		• Possíveis resultados: direção se torna um cargo vitalício
<b>Eleição direta</b>	Apresentação prévia de proposta	• Situação ocorre em 3 Estados brasileiros • Fundamentos: respeita-se a vontade da comunidade escolar, sem abrir mão da necessária competência pedagógica.
	Sem apresentação de proposta	• Situação ocorre em 11 Estados brasileiros • Fundamentos: respeita-se a vontade da comunidade escolar, sem abrir mão da necessária competência pedagógica.

Fonte: **Caderno 5. Gestão democrática e a escolha de diretores**, <http://portal.mec.gov.br/seb>

Analisando várias pesquisas sobre seleção de diretores, Krawczyk e Vieira (2006) afirmam que os resultados parecem indicar que o processo de eleição não tem causado o impacto esperado, e que o aumento da legitimidade do mesmo não resultou na melhoria da qualidade, nem em inovações na gestão escolar. Por outro lado, os autores consideram que *“nos Estados em que prevalecia o clientelismo e o patrimonialismo, a implantação da eleição para diretor foi reconhecida como um avanço no esforço de superação desse comportamento histórico, embora, em alguns casos, tais condutas tenham continuado a se reproduzir, por meio de comportamentos populistas e corporativistas”*.

#### **D) Avaliação e responsabilização – uma relação conflituosa**

A partir dos anos 80, a avaliação passa a ser considerada importante instrumento de apoio à reflexão pedagógica da escola e do professor. Sob o ponto de vista da gestão da escola, ela cumpria o objetivo de auxiliar a equipe escolar a fazer um diagnóstico preciso do rendimento dos alunos, diagnóstico tomado como referência para orientar as mudanças necessárias à adequação dos tempos e ambientes de aprendizagem e à capacitação dos seus professores. Como diria Perrenoud (2001), uma avaliação formativa que possibilitaria às escolas desenvolver, na medida do possível e da forma mais competente, uma pedagogia diferenciada para seus alunos.

Na segunda metade dos anos 90, a discussão sobre o que fazer com os resultados da avaliação toma outro rumo e a ênfase será cada vez maior no uso da avaliação como instrumento de prestação de contas e responsabilização, para premiar ou punir<sup>27</sup>.

Em geral, os sistemas de responsabilização que vêm sendo implantados combinam as seguintes condições: a decisão, por parte dos sistemas, de divulgar resultados relativos ao desempenho das escolas; a aplicação de testes padronizados que gerem informações sobre este desempenho; a definição de critérios para classificar escolas a partir dos resultados obtidos nos testes aplicados (ou em outros procedimentos de avaliação) e, finalmente, a definição de critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (Brooke, 2006)<sup>28</sup>.

Na América Latina, quando se examina a essência das reformas educacionais nos últimos vinte anos, verifica-se que a combinação desses dois elementos ocorre em alguns países. (Grindle, 2004). Entretanto, a chamada responsabilização com perdas de privilégios e punições, presente na literatura educacional, praticamente não têm ocorrido a não ser na Nicarágua e em El Salvador, cujas escolas autônomas têm poder de contratação e dispensa dos quadros pedagógicos e administrativos das escolas.

No Brasil, a ênfase posta na última década ao papel do gestor como liderança estratégica para a eficiência e eficácia da escola e a responsabilização da unidade escolar, pelos resultados obtidos, acabou por estimular experiências de pagamento de bônus, premiação de professores e/ou diretores pelo desempenho dos seus alunos ou de suas escolas<sup>29</sup>.

### **Experiências brasileiras: premiação como estímulo à responsabilização**

A premiação - de escolas, equipes pedagógicas ou professores - foi a sistemática mais utilizada pelos sistemas públicos brasileiros, na última década, para estimular a responsabilização. Vejamos, a seguir, algumas dessas experiências:

#### **a) Boletim da Escola – Paraná**

A experiência do Estado do Paraná – Programa Boletim da Escola – aqui relatada se diferencia das demais por não envolver o pagamento de gratificações ou outras vantagens para as escolas melhor colocadas. Entretanto, esse programa iniciado em 2000 e interrompido em 2003 com a mudança na administração estadual, partia do pressuposto de que manter os pais informados sobre os resultados das escolas geraria mecanismos de pressão e de responsabilização das mesmas.

---

<sup>27</sup> Meade; Gershberg (2006).

<sup>28</sup> Há outras estratégias mais tradicionais de responsabilização: na burocrática, os profissionais da educação são responsabilizados pelo cumprimento das leis que regem a sua atuação e o funcionamento das escolas; na responsabilização profissional, eles são responsabilizados de acordo com os critérios ou padrões que regem a sua atuação quando estes existem. (Brooke, 2006).

<sup>29</sup> No Brasil, entre outras, citam-se as seguintes experiências de premiação de escolas e gestores: Prêmio Gestão Escolar promovido pelo CONSED, com início em 1997; Bônus por desempenho, a partir de 2000, nas redes estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará; Professor Nota 10, iniciado em 1998, pela Fundação Victor Civita, com a premiação de professores com práticas destacadas.

O Boletim Escolar continha três blocos de informação: no primeiro, eram apresentados os resultados das avaliações externas em Matemática e Português para as 4ª e 8ª séries, a média da escola; as médias das demais escolas do município e; as médias gerais do Estado.<sup>30</sup> Em 2002, o Boletim introduziu a seguinte inovação: apresentou o nível de desempenho esperado para cada escola, a partir do nível socioeconômico dos seus alunos.

No segundo bloco de informações, registravam-se as taxas de aprovação, reprovação e abandono da escola, comparadas com as das escolas do mesmo município e a média do Estado. No terceiro bloco, apresentavam-se as avaliações de alunos, pais e diretor, a partir de respostas destes segmentos a alguns questionários. A cada ano de vigência do Programa, cópias desses boletins eram impressas e enviadas para pais, professores e escolas.

### **b) Prêmio Escola do Novo Milênio – Ceará**

No Estado do Ceará, em 2001, estabeleceu-se o prêmio “Escola do Novo Milênio-Educação Básica de Qualidade no Ceará”, com base nos resultados da avaliação de desempenho de alunos de 4ª e 8ª séries, cuja média foi transformada no indicador da qualidade da escola. Estabeleceu-se um prêmio (bônus) para as cem escolas que obtivessem as melhores médias, descartadas as com médias inferiores a cinco, numa escala que ia até dez. Todos os membros da equipe escolar recebiam um prêmio financeiro. As avaliações foram realizadas apenas até 2003.

### **c) Programa Nova Escola – Rio de Janeiro**

No Estado do Rio de Janeiro, o Programa Nova Escola, criado em 2000, previa também o pagamento de gratificações às equipes escolares de escolas bem sucedidas. Em 2000, foram avaliados alunos de 3ª e 6ª séries do Ensino Fundamental e da 1ª série do Ensino Médio, em 2001, as 4ª e 7ª séries do Ensino Fundamental e a 2ª série do Ensino Médio, na expectativa de continuidade de um estudo longitudinal que permitiria calcular o valor agregado de cada escola. No entanto, em 2002, os alunos não foram avaliados e, em 2003, foram avaliados os das 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio. Em 2004, as escolas passaram a ser avaliadas segundo os seguintes critérios: desempenho dos alunos nas provas externas; fluxo escolar (taxas de evasão escolar); gestão escolar (capacidade da escola de prestar contas sem erro e nos prazos previstos; na participação da comunidade); assiduidade dos professores e outros servidores e; nas ações da escola para combater a evasão. Apesar das duras críticas do magistério e das inúmeras ações judiciais contra o Governo Estadual e a Secretaria Estadual de Educação, o Programa teve continuidade em 2005 e 2006, sendo suspenso em 2007.

---

<sup>30</sup> As médias foram apresentadas numa escala com quatro níveis de desempenho, cada um deles traduzidos em termos das competências, em Matemática e Português, associadas a cada nível.

#### **d) Programa Escola de Cara Nova – São Paulo**

No Estado de São Paulo, no final de 2000, a Secretaria Estadual de Educação instituiu, como parte do Programa Escola de Cara Nova, um bônus para dirigentes e supervisores das Diretorias Regionais de Ensino<sup>31</sup>, assim como para diretores, vice-diretores, coordenadores pedagógicos e professores de escolas. A concessão deste bônus baseou-se em critérios que combinaram os resultados de desempenho dos alunos nas provas de Língua Portuguesa e Matemática, aplicadas pelo Sistema de Avaliação e Rendimento Escolar (Saresp), taxa de evasão e reprovação dos alunos e a frequência dos diferentes profissionais. No caso das Diretorias Regionais de Ensino, os critérios utilizados foram os índices do conjunto das escolas sob sua jurisdição, assim combinados: resultados de desempenho no SARESP, taxas de evasão escolar, média de frequência dos professores nas escolas e frequência dos gestores (dirigentes) e dos supervisores de ensino. No caso dos diretores das escolas, foram utilizados estes mesmos critérios, tomando como referência os resultados de sua própria escola. No caso dos professores, atribuiu-se um bônus escalonado, cujo valor aumentava à medida que diminuía o número de faltas desses profissionais.

Em 2001 e 2002, pagou-se novamente o bônus, utilizando-se praticamente os mesmos critérios. Neste último ano, os funcionários do quadro de apoio escolar e de servidores também receberam um bônus com o valor fixo, sem levar em conta o desempenho das escolas. Até 2006, o pagamento do bônus não foi interrompido, mas os critérios sofreram alterações que muitas vezes prejudicaram o caráter de premiação para responsabilização, inicialmente proposto. Em 2007, a Secretaria de Educação volta a dar ênfase para o pagamento do bônus ao rendimento escolar, permanência do aluno na escola e não absenteísmo dos professores, aumentando, assim, a responsabilização da unidade escolar e órgãos intermediários (diretorias regionais) pelo sucesso dos alunos.

#### **Algumas reflexões sobre a problemática da responsabilização**

As ações de responsabilização têm provocado, nos diferentes países, forte resistência das entidades de classe. Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, a premiação por bônus têm levado as entidades a questionar os critérios utilizados, como por exemplo, o absenteísmo dos profissionais da escola, a não incorporação do bônus ao piso salarial e, ainda, o fato dos inativos serem excluídos desse pagamento. A estes, soma-se um argumento usado em outros países de que a escola não pode ser responsabilizada pelos seus resultados se o Estado, através dos Ministérios e Secretarias de Educação, não garante as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade (Brooke, 2006).

Os estudos e experiências de avaliação com responsabilização, mesmo os que usam unicamente a premiação, tem sido pouco disseminados no Brasil em decorrência:

---

<sup>31</sup> As Diretorias Regionais de Ensino são órgãos descentralizados que coordenam e supervisionam as atividades realizadas nas escolas estaduais sob sua jurisdição; prestam assistência e fiscalizam as condições de funcionamento das escolas municipais e particulares (de ensino infantil ao médio, inclusive ensino supletivo).

- de uma noção incipiente sobre a importância do uso dos resultados da aprendizagem cognitiva e avaliação de desempenho dos alunos como peça fundamental de políticas de melhoria da qualidade educacional a médio e longo prazo;
- das carreiras do magistério que ao assegurarem, aos docentes e demais funcionários, uma quantidade significativa de faltas abonadas, dão às políticas que utilizam critérios de frequência para combater o absenteísmo, um caráter de descumprimento a um direito adquirido.

É preciso, portanto, estabelecer, com urgência, um novo e mais amplo consenso sobre responsabilização, indicadores de qualidade na educação e estratégias viáveis para equacionar o problema do número excessivo de faltas dos professores e funcionários das escolas. Afinal, existem fortes evidências de que um ponto comum nas experiências escolares que conseguem melhorar o desempenho dos alunos é a garantia ou o aumento do tempo escolar, fora e dentro da escola, uma situação incompatível com o atual absenteísmo docente.

- da indefinição sobre o papel e a responsabilização tanto dos órgãos intermediários como dos Ministérios e Secretarias de Educação, no processo de melhoria da qualidade da educação, uma vez que o discurso atual têm sido o de responsabilizar unicamente diretores e professores pelo desempenho insuficiente das escolas e dos alunos em provas nacionais ou locais. Com efeito, o posicionamento político de responsabilizar e exigir prestação de contas dos níveis intermediários de poder e do próprio Executivo em comando dificilmente ocorre, o que demonstra falta de compromisso com a efetiva melhoria da qualidade da educação.

Qual a responsabilidade desses escalões para resolver desafios como o das faltas dos professores? Fato recente ocorrido em São Paulo revela a dificuldade e impopularidade que o Legislativo e Executivo enfrentam ao assumirem suas funções de responsabilização. Em abril de 2008, a Assembléia Legislativa paulista votou nova norma legal<sup>32</sup>, sancionada pelo Governador, restringindo para seis (6) o número de faltas abonadas dos servidores públicos unicamente por motivo de saúde, quantidade esta que antes era irrestrita. O Sindicato dos Professores, contrário a essa medida, manifestou-se em praça pública queimando livros e manuais de orientação pedagógica para professores e alunos elaborados pela atual administração da Secretaria de Educação. A sociedade civil e os meios de comunicação, por outro lado, foram omissos e não se manifestaram nessa matéria tão importante para a melhoria da qualidade da educação.

Entretanto, na medida em que a escola na maioria dos países da América Latina não tem autonomia para contratar e dispensar seus profissionais, o Executivo e o Legislativo precisam ser cobrados e responsabilizados nas áreas de sua competência pela sociedade civil, pois cabe a eles:

- criar uma política de pessoal diferenciada com sanções e estímulos significativos (bonificações, financiamento habitacional especial, pontuação diferencial para efeitos de aposentadoria, etc) que estimule, inclusive, os professores e diretores mais

---

<sup>32</sup> Lei Complementar 1041/2008 publicada D.O.E - Diário Oficial do Estado, 17 de abril de 2008, Seção I e II. São Paulo, Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo.

capacitados a se manterem nas escolas, principalmente nas que recebem as crianças mais pobres assim como aquelas com as maiores dificuldades de aprendizagem;

- estabelecer critérios claros e efetivos de premiação para as escolas que apresentem os melhores ganhos agregados num determinado período de tempo, o que certamente as incentivará a inovar suas práticas pedagógicas e a se comprometer com a melhoria da aprendizagem dos alunos;
- utilizar os resultados da avaliação das escolas para orientar as tomadas de decisão em políticas públicas, principalmente no que se refere aos programas de apoio e formação continuada do magistério em função dos problemas de rendimento escolar identificados, priorizando as escolas com as avaliações mais negativas.

## **Conclusão**

Este artigo teve como objetivo analisar o impacto das mudanças ocorridas na autonomia e na participação da comunidade na gestão da escola, como parte da política de descentralização desencadeada a partir da década de 80.

Conforme se constatou, não há como retroceder – a descentralização é uma realidade na América Latina – e se, de um lado, ampliou consideravelmente os níveis de autonomia e participação nas escolas públicas, de outro, nem sempre garantiu a aprendizagem bem sucedida para todos.

No decorrer deste artigo, ao tratar dos diferentes aspectos da descentralização, conclusões e reflexões já foram apresentadas; contudo, vale ressaltar ainda alguns pressupostos básicos que precisam estar presentes para que a participação resulte na melhoria da qualidade da educação:

- integração e sinergia entre as diversas políticas públicas para incremento efetivo da participação no âmbito da gestão geral da educação e da gestão das escolas. Em outras palavras, é necessário que os sistemas educacionais estejam decididos a promover a participação nas comunidades e nas escolas – e criem mecanismos claros e específicos de transferência de poder e de recursos, passando das intenções para o plano da ação;
- estruturação de cursos de formação de professores e gestores educacionais de modo a fortalecer nesses profissionais da educação o compromisso com a participação e o domínio de conhecimentos e atitudes favoráveis à prática de uma gestão escolar democrática;
- oferta sistemática de informação e modalidades de capacitação à população, em geral, sobre temas relacionados à gestão escolar, para torná-la suficientemente esclarecida a respeito das questões educacionais. Não há dúvida de que a informação e a pressão da sociedade civil são elementos fundamentais para que o sistema educativo dê respostas mais efetivas às necessidades dos cidadãos<sup>33</sup>;

---

<sup>33</sup> No Brasil, há inúmeras iniciativas de organizações não governamentais visando aumentar o nível de informações sobre a educação. É o caso, por exemplo, da Cartilha “Direitos do Estudante”, elaborado pela ONG Protagonistes

- implantação de sistemas de avaliação que permitam verificar o desempenho escolar, a qualidade da educação e o impacto real das políticas educacionais. É fundamental estimular o fortalecimento de uma cultura de transparência, informação à população sobre os resultados das avaliações e de prestação de contas, nem sempre presente nos sistemas educacionais<sup>34</sup>.

Finalmente, cabe lembrar que a descentralização, em si mesma, não leva a um aumento geral na responsabilização dos atores envolvidos. Portanto, para assegurar êxito nas reformas de descentralização é necessário capacitar agentes locais, para que possam desempenhar suas novas responsabilidades administrativas, avaliativas e financeiras e enfrentar e contornar o clientelismo a nível estatal, municipal e nas próprias escolas (Meade e Gershberg, 2006).

---

([www.protagonistes.org.br](http://www.protagonistes.org.br)), com o objetivo de garantir a pais e alunos as informações e conhecimentos sobre seus direitos, deveres e canais de participação para a melhoria da Escola Pública.

<sup>34</sup> Em países nos quais a educação pública é gratuita, não é incomum a imagem de que a conta é paga pelo “governo”. Desconstruir esta imagem, de tal forma a que se tenha clareza de que os serviços educacionais são pagos pelos cidadãos, é etapa essencial quando se quer que a própria população fiscalize a prestação de serviços nessa área.

## Bibliografía

ARCIA, Gustavo; PALLAIS, Emilio Porta; LAGUNA, José Ramón. *Otro vistazo a la autonomía escolar de Nicaragua: aceptación y percepción en 2004*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes – Republica de Nicaragua. Managua, Nicaragua, 2004.

BORDEN, Allison M. Los directores de escuela: ¿Líderes de cambio o sujetos a cambio? Seminario Fortalecimiento de la gestión escolar para el Éxito de Esquemas Educativos Descentralizados. Guatemala, fev. 2006.

BROOKE, Nigel. *O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo : Fundação Carlos Chagas. V. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

CARNOY, Martin; LOEB, Susanna. *A Responsabilidade externa tem efeito nos indicadores educacionais dos alunos? Uma análise entre os estados dos EUA*. Documento n. 29 de PREAL, abr. 2004.

CEDAC. *Livro do Diretor: espaços & pessoas*. São Paulo : CEDAC/MEC, 2002. 144 p.

CERCA/Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación en Centro América. *Estudio cualitativo sobre la participación ciudadana en el mejoramiento de la calidad de la educación en cinco países latinoamericanos – Informe consolidada regional*. AED/Academy for Educational Development; USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América. 2004.

CERCA/Compromiso Cívico para la Reforma de la Educación em Centro América. *Reporte Escolar: comunidades informadas crean calidad*. AED/Academy for Educational Development; USAID Del Pueblo de los Estados Unidos de América. 2006.

COX, Cristian. *A reforma da educação chilena: contexto, conteúdos, implantação*. Brasília, Preal (Partnership for Educational Revitalization in the Americas), Documentos n.8, ago., 1997.

ESPÍNOLA, Viola. *Autonomía Escolar: factores que contribuyen a una escuela mas efectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo – División de Programas Sociales. Abril/2006.

GARDNER, D. P. et al. *A Nation at risk: the imperative for educational reform. An open letter to the American people. A report to the Nation and the Secretary of Education*. Washington: National Commission on Excellence in Education, Superintendent of Documents, Government Printing Office, apr. 1983.

GRINDLE, Merilee. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. PREAL/GDyA. 2004.

GROPPELLO, Emanuela Di. *Los modelos de descentralización educativa em América Latina*. Revista de La CEPAL, n. 68, agosto/1999.

KAUFMAN, Robert R.; NELSON, Joan M. *Las políticas de la Reforma Educativa: comparación entre naciones*. GDyA/PREAL. Agosto/2005.

KING, Elizabeth M.; ÖZLER, Berk; RAWLINGS, Laura. *Nicaragua's School Autonomy Reform: fact or fiction?* 2006.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. *Homogeneity and heterogeneity on education systems in Argentine, Brazil, Chile and Mexico*. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 36, n. 129, 2006.

Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742006000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 Aug 2007.

LOPEZ, M. M. C. *Una revisión a la participación escolar en América Latina*. PREAL, 2005.

LOPEZ, María Margarita. *Pluralidad en la manera de hacer política educativa: reforma de descentralización*. Fundación Corona. Colombia, 2001.

LÜCK, Heloísa et al. *A escola participativa – o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

MEADE, Ben; GERSHBERG, Alec. Accountability de la reforma educativa en América Latina: ¿Cómo puede o no la descentralización aumentar la accountability? PREAL/GDyA, mar. 2006.

MEC/SEB. Programa Nacional de Fortalecimiento dos Conselhos Escolares. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb>.

MELLO, Guiomar N.; SILVA, Rose Neubauer da. Mudanças nos padrões de gestão educacional no contexto da reforma do Estado: análise de doze estudos de caso. In: XAVIER, Antonio Carlos da R.; MELLO, Guiomar N. de; AMARAL SOBRINHO, José; SILVA, Rose Neubauer da Silva. *Gestão educacional: experiências inovadoras*. Brasília : IPEA, 1995. 340 p. – Série IPEA n. 147.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer da. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, FCC, n. 10, 1994, p. 7-45.

MEC. Secretaria de Educação Básica. *Caderno 5: Gestão democrática e a escolha de diretores*. <http://portal.mec.gov.br>. Brasília, DF : MEC, 2007.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La asignación de recursos em sistemas educativos descentralizados de América Latina. PREAL/GDyA, Buenos Aires, abr. 2006.

NEUBAUER, Rose; CRUZ, Neide. *Fortalecimento da autonomia da escola e gestão de recursos: algumas experiências brasileiras*. PREAL/FGyA/COSP AE. Panamá, 2006.

ORNELLAS, Carlos. *Las bases del federalismo y la descentralización em educación*. Departamento de Educación y Comunicación – Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México, DF. Vol. 5, n. 1, 2003.

PARO, Vitor H. *Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas : Papirus, 1996.

PEÑA BORRERO, Margarita. *Aprendizajes sobre gestión educativa*. Colombia : Fundación Empresarios por la Educación. 2005. 107 p.

PERRENOUD, Philippe. *Pedagogia Diferenciada: das Intenções à Ação*. Artmed, 2000  
184 p.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *A municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo: o sucesso e o processo. A história de uma política educacional que deu certo – 1995/2002*. São Paulo : Governo do Estado de São Paulo. mar./2002.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Descentralização e reformas no Ensino Fundamental*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; FUNDAP. 1997.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Gestão Municipal – Subsídios para a organização da rede de ensino fundamental nos municípios*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo; FUNDAP. 1998.

SILVA, Rose Neubauer da. *La gestión educativa em el Estado de San Pablo, Brasil*. In: UNESCO. *La gestión: en busca del sujeto*. Seminário Internacional “Reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década de los noventa”. Santiago, Chile, 1999.

SILVA, Rose Neubauer; CRUZ, Neide. *Política Educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão*. In: AFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (orgs.) *Federalismo no Brasil – Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : FUNDAP, 1996. p. 189-222.

WINKLER, Donald R. *Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina*. In: *Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe. Vamos por un buen camino?* Seminário de Alto Nivel CEPAL-UNESCO. San Juan, Puerto Rico, Junho/2004.

## ANEXOS

### Anexo I

#### Iniciativas de Reformas Educacionais na América Latina\*

País	Ano	Essência de Reforma	Grau de Implementação**
Argentina	1987	Transferências de escolas primárias para províncias.	Alta
	1991	Transferência do secundário e o restante do primário, e das escolas vocacionais para províncias.	Alta
	1993	Lei Nacional da Educação: responsabilidades dos governos nacional e das províncias; reforma curricular; avaliação nacional de estudantes	Moderado
Bolívia	1994	Desenvolvimento Institucional do Ministério da Educação	Moderado
		Reforma curricular	Moderado
		Capacitação e profissionalização de professores.	Moderado
		Novos padrões e promoção de contratação	Moderado
		Ênfase na educação rural bilingüe e para meninas, Conselhos escolares	Moderado
Brasil datas variadas por estados	1980s-1993	Autonomia financeira das escolas	Alta
	1990s	Democratização da seleção dos diretores das escolas (eleição)	Moderado
	1983-1993	Conselhos escolares	Moderado
	1988	Avaliação nacional dos estudantes	Alta
	1991	Autonomia aos sistemas municipais de educação	Alta
	1993	Plano Decenal da educação nacional	Moderado
Chile	1981	Devolução da responsabilidade administrativa para municípios	Alta
		Sistema de bolsas (vouchers)	Alta
	1990	Programa de Redução da pobreza	Alta
	1991	Re-centralização das relações de trabalho	Alta
	1993	Melhorias pedagógicas	Moderado
	1995	Maior autonomia escolar	Moderado
Colômbia	1989 – 1993	Descentralização para municípios e autonomia das escolas	Moderado
	1994	A Lei Nacional da Educação fortalece o papel das instâncias estaduais	Moderado
	1996	Pagamento de incentivo aos professores	Moderado
Costa Rica	1996	Vinculação de 6% do GDP para educação	Moderado
		Ampliação da jornada escolar	Alta
		Pagamento dos professores vinculados a desempenho	Moderado
República Dominicana	1997	Lei Nacional de Educação: descentralização/participação da comunidade; reforma curricular; capacitação de professor/diretor de escola; avaliação nacional de estudantes	Moderado
Equador	1996	Nova estrutura para educação básica	Moderado
		Novo modelo de pedagogia	Baixo
	1998	Descentralização	Baixo
		Conselho de Pais	Baixo
		Avaliação do professor	Baixo
	Subsídios às famílias	Suspenso	

<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Essência de Reforma</b>	<b>Grau de Implementação**</b>
El Salvador	1991	Descentralização das escolas rurais, conselhos comunitários, autonomia da escola Lei Nacional da Educação Carreira dos professores	Moderado Moderado Baixo
Guatemala	1991	Lei Nacional da Educação	Baixo
	1993	Desenvolvimento de programa nacional de educação Infra-estrutura e livros textos	Moderado
	1994	Conselho de pais Descentralização	?
Honduras	1995	Descentralização	?
	1996	Lei Nacional da Educação Plano Nacional de melhoria da educação	Baixo Baixo
México	1992	Descentralização para os estados Conselho de Pais Carreira progressiva para professores Reforma curricular	Alta  Moderado/baixo Moderado
Nicarágua	1991	Conselho de pais Reforma curricular (livros textos)	Moderado Alta
	1993	Autonomia da escola	Moderado
Panamá	1997	Conselhos escolares regionais e locais	Moderado
Peru	1992	Descentralização para conselhos municipais Conselho municipal administra as relações de trabalho Sistema de bolsas (voucher) Avaliação nacional de estudantes	Suspensão Suspensão Suspensão Suspensão
Uruguai	1995	Expansão da escolaridade Capacitação de professores Reforma curricular	Moderado Moderado Moderado
Venezuela	1989	Descentralização para os estados	Baixo
	1990	Carreira do professor Fundos públicos para educação privada	Moderado Alta

**Fonte:** Table 1.2, Merilee S. Grindle, *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004), pp.9-10.

\* A Tabela inclui reformas significativas que se propuseram a introduzir mudanças relevantes nos sistemas educacionais – assim como as que foram praticamente simbólicas. A inclusão na tabela não implica implementação bem sucedida da reforma.\*\* O grau de implementação é uma estimativa de como a reforma ocorria na prática no final da década. Não se refere à melhoria da qualidade do ensino que a mudança possa ter ocasionado.

## Anexo II

### Mapeamento das ações realizadas pelos Conselhos Escolares, segundo área de atuação

Área de atuação	PAÍS	NATUREZA DA AÇÃO	
Gestão institucional	Bolívia	Encaminha as demandas e expectativas da comunidade sobre a escola e suas necessidades de aprendizagem.	
		Aprova a formulação e supervisiona a execução do projeto educativo.	
		Assina o balanço final de prestação de contas, elaborado pelo diretor, com o representante dos professores.	
	Brasil	Participa da formulação do Projeto pedagógico da escola.	
	Colômbia	Toma decisões que definem o funcionamento da escola.	
		Participa da formulação e da avaliação do Projeto Institucional e do projeto pedagógico da escola e os submete à aprovação da Secretaria Territorial de Educação.	
		Estabelece prêmios e sanções visando o bom desempenho acadêmico e social do aluno.	
		Estimula a criação de associações de pais e de estudantes;	
		Regulamenta os processos de eleição promovidos pela escola.	
	Gestão pedagógica	Bolívia	Participa da supervisão do cumprimento do calendário escolar.
Orienta e apóia o desenvolvimento de atividades curriculares e extracurriculares.			
Define, conjuntamente com o Diretor da escola, a adoção da modalidade bilingüe.			
Brasil		Praticamente não participa dessa área, segundo resultados de estudo em 10 escolas do Ceará.	
Colômbia		Aprova o plano de estudos e o plano anual de atualização acadêmica do pessoal docente.	
		Analisa com o diretor os resultados das avaliações periódicas de competências e das provas estatais.	
		Zela para que todos os estudantes participem dessas provas.	
		Participa da elaboração de planos de melhoramento e da avaliação dos resultados obtidos.	
		Promove atividades de formação para os pais de família, para desenvolver estratégias de acompanhamento de seus filhos e fomentar a prática de hábitos de estudo.	
		Faz-se representar por um pai na Comissão de avaliação e promoção da instituição responsável pela promoção dos alunos ao final do ano letivo.	
Guatemala		Define o horário e o calendário escolar.	
		Monitora a frequência escolar.	
Honduras		Monitora a frequência e os resultados escolares	
		A unidade de coordenação do programa monitora as políticas e estratégias curriculares.	
Nicarágua		Define o calendário escolar, o horário e a carga horária por disciplina.	
	Elege a metodologia a ser adotada e seleciona alguns textos;		
	Estabelece normas para a avaliação dos alunos.		
Gestão administrativa	Bolívia	Aprova a formulação e execução das verbas disponíveis para a execução do projeto educativo.	
		Administra aportes extraordinários e todos os recursos que a escola recebe.	
		Solicita autorização e supervisão do Governo Municipal e da Assembléia Geral de Pais para arrecadar outros recursos financeiros	
		Investe recursos arrecadados por iniciativa da escola em infra-estrutura e mobiliário.	
		Participa da supervisão dos professores,	
		Controla a frequência e avalia o desempenho dos diretores, professores e pessoal administrativo.	
		Zela pela manutenção e isso da infra-estrutura e do mobiliário.	
		Recomenda, para premiação, o docente que tenha demonstrado o melhor desempenho, observadas as normas vigentes.	
		Brasil	Administra recursos transferidos pelo nível federal; também os recursos do nível estadual, nos Estados em que isto ocorre.
			Participa da prestação de contas de recursos utilizados nos serviços de manutenção, reformas, aquisição de material e capacitação.

Área de atuação	PAÍS	NATUREZA DA AÇÃO
	Colômbia	Aprova o orçamento de recursos recebidos e de gastos dos recursos próprios da escola e os provenientes de pagamentos autorizados efetuados pelos pais (direitos acadêmicos regulados pelo Governo Nacional para os colégios estatais e uso de livros texto e similares).
		Aprova o orçamento e monitora o Fundo de Serviços Educativos, criado para atender a pagamento de salários e encargos sociais do pessoal (o diretor é o ordenador de despesa e responde fiscalmente pelo uso adequado dos recursos)
		É responsável pela manutenção preventiva das instalações.
		Participa da avaliação de docentes, diretores e pessoal administrativo da instituição.
	El Salvador	Administra recursos transferidos mensalmente pelo Ministério da Fazenda, através de suas oficinas departamentais: para dotação da escola e pagamento de salários de docentes e benefícios sociais.
		Seleciona, contrata, paga, supervisiona, avalia e despedem os professores (contratos por um ano, podendo ser renovados).
	Guatemala	Administra fundos transferidos trimestralmente pelo Ministério das Finanças visa PRONADE: cota fixa que inclui pagamento de docentes e materiais e café da manhã para alunos (normas restritivas de gasto).
		Administra recursos para a construção e manutenção da infra-estrutura.
		Seleciona, contrata paga, supervisiona e despede (contratos de 1 ano).
	Honduras	Administra fundos transferidos trimestralmente pelo Ministério da Fazenda: pagamento de docentes, aquisição de materiais educativos e manutenção da escola (normas restritivas para uso dos recursos).
		Seleciona, contrata, paga, supervisiona e despede (contratos de 1 ano).
	Nicarágua	Administra fundos transferidos mensalmente pelo Ministério de Finanças, inclusive para pagamento de salários; é possível incrementar o salário, com fundos levantados pela escola.
		Decide destinação dos recursos aportados com autonomia.
		Busca recursos adicionais, estabelece as tarifas escolares e administra os fundos para a aquisição de materiais escolares, para construção e manutenção da infra-estrutura.
		Contrata e demite professores e pessoal administrativo, através do diretor.
Supervisiona o desempenho dos docentes e estabelece incentivos; o salário pode ser aumentado em até 25%, com base nas presenças de professores e alunos.		
Gestão clima escolar	Colômbia	Valoriza as especificidades do mundo rural, integrando elementos da área agrícola e das festividades locais como uma maneira de entender a comunidade local e de criar vínculos com a escola.
		Adota o manual de convivência da instituição e atua como uma instância para resolver conflitos, esgotados os procedimentos institucionais.
		Tem como objetivo melhorar a auto-estima e o ambiente de convivência.
	Bolívia	Integra elementos de bilingüismo e de identidade étnica que concorrem para conferir uma especificidade própria às escolas.
El Salvador	Favorece o aprimoramento do clima escolar, pela abordagem de temas relacionados à participação e à democracia.	
Gestão das relações da escola com o entorno	Bolívia	Promove a articulação das Organizações Territoriais de Base
	Colômbia	Conta com um representante do setor produtivo.

Fonte: Lopez, 2006

### Anexo III

#### Atribuições de Conselhos Escolares de 19 Estados brasileiros, segundo normas legais de seu funcionamento

GRANDES ÁREAS DE ATUAÇÃO	FUNÇÃO PREVISTA								Sem menção	
	Deliberativa		Consultiva		Fiscal		Mobilizadora			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>1. Planejamento da Escola</b>										
Plano de ação (anual)	6	33,3	5	27,8	0	0,0	0	0,0	7	38,9
Diretrizes, metas e prioridades	6	33,3	2	11,1	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Calendário escolar	1	5,6	6	33,3	1	5,6	2	11,1	8	44,4
Avaliação desempenho/escola	2	11,1	6	33,3	2	11,1	2	11,1	6	33,3
Supervisão geral	0	0,0	0	0,0	1	5,6	1	5,6	16	88,9
<b>2. Projeto Pedagógico</b>										
Elaboração e aprovação	5	27,8	5	27,8	0	0,0	0	0,0	8	44,4
Execução/Avaliação	0	0,0	3	16,7	1	5,6	3	16,7	11	61,1
Proposta curricular	0	0,0	3	16,7	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Regimento escolar	3	16,7	6	33,3	0	0,0	0	0,0	9	50,0
<b>3. Recursos físicos e financeiros</b>										
Plano de aplicação de recursos	13	72,2	1	5,6	0	0,0	1	5,6	3	16,7
Prestação de contas	0	0,0	0	0,0	0	0,0	12	66,7	6	33,3
Plano de expansão da escola	1	5,6	0	0,0	1	5,6	2	11,1	14	77,8
Contratação de serviços	1	5,6	3	16,7	1	5,6	2	11,1	11	61,1
Aceitação de doações	4	22,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Captação de recursos	0	0,0	0	0,0	2	11,1	0	0,0	16	88,9
Utilização de espaços	3	16,7	1	5,6	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Realização de obras	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4	22,2	14	77,8
<b>4. Relações escola-comunidade</b>										
Programas interação escola/comunidade	2	11,1	2	11,1	5	27,8	0	0,0	9	50,0
Parcerias e convênios	2	11,1	3	16,7	1	5,6	0	0,0	12	66,7
Realização eventos (culturais)	2	11,1	1	5,6	4	22,2	0	0,0	11	61,1
Criação de instituições auxiliares da escola	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Fortalecimento da escola	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
<b>5. Questões administrativas e disciplinares</b>										
Sindicâncias e processos	1	5,6	2	11,1	1	5,6	0	0,0	14	77,8
Penalidades disciplinares	2	11,1	2	11,1	0	0,0	0	0,0	14	77,8
Cumprimento de normas	0	0,0	1	5,6	2	11,1	2	11,1	13	72,2
Estágio probatório de servidores	1	5,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Destituição do diretor	3	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	83,3
Designação/dispensa do Vice-Diretor	1	5,6	1	5,6	0	0,0	0	0,0	16	88,9
Folha de pagamento	0	0,0	0	0,0	1	5,6	0	0,0	17	94,4
Estatuto do Magistério	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	5,6	17	94,4
<b>6. Gestão do Conselho Escolar</b>										
Elaborar regimento/estatuto	7	38,9	1	5,6	0	0,0	0	0,0	10	55,6
Eleger seu presidente	7	38,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	11	61,1
Capacitação de seus membros	0	0,0	0	0,0	3	16,7	0	0,0	15	83,3
Prestação de contas do conselho	0	0,0	1	5,6	0	0,0	0	0,0	17	94,4
Desligamento membros CE	0	0,0	4	22,2	0	0,0	0	0,0	14	77,8

Fonte : Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública  
<http://portal.mec.gov.br/seb>