

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E CULTURA POLÍTICA NA ESCOLA, MUDANÇAS NECESSÁRIAS

**Rita de Cássia Oliveira<sup>1</sup>**

UFJF/Brasil

ritadgf@yahoo.com.br

**Resumo:** Este texto aborda a gestão dos recursos financeiros e a cultura política na escola. A partir da observação de campo e dos seminários de pesquisa, realizados no âmbito da pesquisa na Universidade Federal de Juiz de Fora, concluímos que a limitação dos recursos materiais influencia as decisões no âmbito da administração escolar e a cultura política na escola, exigindo dos diretores a consciência sobre a ocupação do espaço de autonomia administrativa e política, além da reinvenção da sua atuação pedagógica.

**Palavras-chave:** recursos financeiros; cultura política; administração escolar.

## I - INTRODUÇÃO

Esse estudo integra os trabalhos produzidos no âmbito do programa de pesquisas realizadas no NESCE - Núcleo de Estudos Sociais do Conhecimento e Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora que, contando com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais – Fapemig, desenvolve pesquisas sobre as políticas educacionais e a gestão democrática da unidade escolar e dos sistemas de ensino. Essas abordagens da gestão democrática da unidade escolar e dos sistemas de ensino vêm contribuindo para sistematizações em torno da temática, resultando em novos patamares investigativos e possibilitando que o grupo de pesquisadores envolvidos delineie alguns parâmetros na discussão sobre gestão das escolas e dos sistemas de ensino. Dentre esses parâmetro destacamos a importância da perspectiva democrática na gestão das escolas e dos sistemas de ensino; a centralidade do processo educativo na organização administrativo-pedagógica dessas instâncias; o lugar reduzido que a prática pedagógica tem assumido no espaço da gestão escolar; a importância das intervenções da direção nos rumos adotados pelas escolas, marcadas, sobretudo, pela visão pragmática e imediatista; e as dificuldades que as escolas públicas encontram para promover o direito à educação para todos, considerando a pluralidade sociocultural e a construção de subjetividades e coletividades historicamente subalternizadas.

É nesse último parâmetro que se situa o projeto de pesquisa *Cultura e construção do conhecimento: desafios e perspectivas presentes na gestão das escolas públicas do município de Juiz de Fora*, iniciado em agosto de 2007 e concluído em julho de 2009 no NESCE, no qual investigamos a abordagem e o tratamento que escolas públicas concedem aos processos culturais que se manifestam em seu cotidiano no sentido de garantir a igualdade do direito educacional para todos.

Foi no âmbito desse projeto que desenvolvemos esse trabalho, objetivando conhecer na realidade sociocultural das escolas que compõem a rede pública do município de Juiz de Fora os desafios enfrentados pelos diretores das instituições escolares, a concepção de cultura presente na gestão das escolas públicas e contribuir para que os (as) gestores (as) das escolas públicas possam perceber a abordagem cultural como uma estratégia para permitir a democratização, a socialização e a apropriação do conhecimento por parte das classes trabalhadoras. Para alcançar os objetivos da pesquisa, realizamos visitas para a observação sistemática das escolas públicas, seminários de pesquisa com a participação dos diretores das escolas da rede pública de ensino, momento em que utilizamos a dinâmica dos grupos focais que possibilitou debater, coletivamente, com os diretores das escolas sobre os desafios enfrentados no campo da gestão escolar. Além desses processos de pesquisa, produzimos um vídeo que serviu para registrar em linguagem visual a realidade das escolas pesquisadas. Ao abordar a realidade sociocultural das escolas que compõem a rede pública de Juiz de Fora e os problemas presentes na gestão escolar, tornou-se necessário compreender os desafios enfrentados pela administração escolar frente à limitação dos recursos materiais disponíveis para a garantia de um ensino de qualidade e ao esvaziamento da cultura política participativa. Nesse contexto, assumimos a reflexão e o debate sobre esse tema e o tratamos nesse artigo a partir da análise do direito à educação, dos recursos financeiros destinados à escola para a sua garantia e da cultura política que orienta os gestores educacionais dentro do espaço escolar na execução do projeto político pedagógico, tendo como horizonte a necessidade de compreensão dos desafios e limites da administração escolar frente à implementação do ensino público de boa qualidade.

## **II - O DIREITO À EDUCAÇÃO E OS RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À ESCOLA**

O processo de formulação da Constituição Federal de 1988 consolidou-se como um momento decisivo para o movimento a favor das reformas democráticas que se encaminhavam no Brasil, amparou as disputas sobre o financiamento, as obrigações do Estado e o modelo de cidadania no campo da educação como direito. Nessa perspectiva, considerando o texto constitucional como a política mais ampla do Estado brasileiro, torna-se fundamental considerar a organização escolar e a gestão dos sistemas de ensino não só como importantes mecanismos de materialização das políticas nacionais, mas também como importante aparelho de avaliação destas políticas.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os avanços em termos de direito elevaram o ensino fundamental ao patamar de direito público subjetivo, a gestão escolar do ensino público ao desafio de implementação de práticas democráticas no âmbito da comunidade escolar e a qualidade do ensino à própria condição para o exercício pleno do direito à educação, uma vez que foram estabelecidos como princípios sob os quais o ensino será ministrado<sup>ii</sup>. Entretanto, o conjunto de princípios norteadores e direitos promulgados na Carta de 1988 contraiu para o Estado brasileiro grandes responsabilidades e, impossibilitado de retroagir em termos dos direitos alcançados e imerso em uma crise de múltiplas dimensões, o Estado passou a buscar, a partir do planejamento econômico, a racionalização com a redução dos recursos no orçamento das políticas sociais, uma vez que no interior da crise do Estado ganhou ênfase a dimensão financeira. Em decorrência disso, ainda não se efetivou a destinação de recursos financeiros suficientes para a universalização de um ensino de boa qualidade na escola pública brasileira, portanto para a efetividade da garantia do direito à educação<sup>iii</sup> promulgado na Carta de 1988.

Aprovada, a Carta de 1988 estabeleceu no artigo 212 os mínimos orçamentários a serem aplicados no ensino. Ainda que os valores mínimos exigidos pela Constituição Federal de 1988 não sejam suficientes para garantir um ensino público de boa qualidade eles tem sido a regra para a aplicação dos recursos no âmbito da educação. Porém, como ressalta Cunha (1986, p.123) o “ensino bom é caro”, assim, diante das limitações de recursos financeiros, as lutas por garantias para melhorias no padrão de qualidade da escola pública inscrevem-se, no mínimo, no controle da aplicação das verbas destinadas ao ensino público. Nesse sentido, torna-se fundamental considerar que tais percentuais sempre foram pré-definidos em função do planejamento econômico e não em função dos princípios norteadores da educação nacional e dos direitos alcançados, constantes dos artigos 206 e 208 da Constituição Federal de 1988. Isto

leva a supor o financiamento da qualidade possível para o ensino, de acordo com os valores “mínimos” previamente definidos. Com isso, torna-se necessário pensar um sistema público comprometido com os valores democráticos para que se efetive a aplicação e a ampliação dos recursos já vinculados na Carta de 1988 (OLIVEIRA, 2007 p.85).

Nessa perspectiva sistêmica percebemos que as políticas educacionais, que tocam diretamente a escola, trazem para essas instituições os desafios decorrentes da intensificação da dinâmica legislativa, de inovação institucional Draibe (1997, p.3 a 9) e de um “...intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais ... assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais...” (Arretche, 2003 p. 1- 2). Esses processos acentuam a demanda de mudança no interior da escola, em decorrência evidenciam os desafios presentes na relação entre o direito conquistado e a sua efetividade, que diz respeito aos limites relativos tanto aos recursos financeiros disponibilizados para a implementação do ensino de qualidade como ao padrão de gestão desses recursos. Esses desafios foram evidenciados nas regulamentações posteriores à Constituição Federal de 1988, entre elas a LDB de 1996, a Lei 9424 de 1996 que criou o FUNDEF, posteriormente transformado em FUNDEB, além do Plano Nacional de Educação que traçou metas para todos os níveis e modalidades do ensino brasileiro, leis promulgadas sem a devida correspondência proporcional dos investimentos financeiros no setor para o alcance dos objetivos propostos.

Ocorre que, na contramão do processo de democratização que se desenvolvia no período que precedeu à formulação e a regulamentação da Constituição Federal de 1988 a agenda pública no Brasil a partir da década de 1990, centrada na estabilização econômica e na reinserção internacional, objetivava a estabilização econômica. Junto da regulamentação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional o mecanismo de financiamento da educação passa a se orientar por uma perspectiva gerencialista. O marketing social sobre a instituição do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF acenava para a equidade a partir da redistribuição dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental em todo território nacional, entretanto, uma vez que os percentuais constitucionais mínimos vinculados ao ensino permaneceram inalterados e a criação do FUNDEF tratou apenas da subvinculação de recursos no âmbito dos estados e municípios para a redistribuição de valores na esfera municipal. Concluímos como Davies (2001) que a criação do fundo não trouxe recursos novos para a educação brasileira e

nem promoveu a igualdade, tratando-se apenas de uma forma nova de gerir os recursos financeiros destinados ao ensino com a focalização no nível de ensino fundamental.

Nesse mesmo contexto, o processo de regulamentação da LDB de 96 também evidenciou a uma concepção de gestão que, baseada em pressupostos que induziam claramente à municipalização, desconsiderava a questão dos recursos humanos e as condições para a gerência da qualidade do ensino, especialmente no que diz respeito ao financiamento. Desse modo, a gestão escolar passou a enfrentar a complexificação das suas atividades, nem tanto pelo teor dos processos, mas pela crescente demanda das atividades administrativas em detrimento do aprofundamento do espaço de reflexão sobre as atividades pedagógicas.

## **2.1 – OS RECURSOS FINANCEIROS NA ESCOLA**

Passando da abordagem do cenário mais amplo do debate sobre o financiamento do ensino para o espaço escolar, vemos que para a escola convergem muitos conflitos derivados da falta de correspondência entre os recursos financeiros destinados à implementação de projetos e as aspirações dos profissionais, dos alunos e da sociedade. No plano material a administração escolar enfrenta o desafio de solucionar os problemas do cotidiano, tornando-se uma tarefa complexa tendo em vista os processos burocráticos interpostos no cumprimento das normas para a realização das despesas na escola no mesmo espaço organizacional de reflexão sobre as atividades educacionais a serem desenvolvidas. Nesse sentido, os limites financeiros são prejudiciais ao ensino porque obrigam a gestão da escola a realizar escolhas e, com isso, a renunciar à realização de projetos, determinando que muito do que se aspira na escola não possa ser realizado e trazendo efeitos negativos para a cultura organizacional escolar e, em consequência, para o ensino

Além disso, apesar de o valor a ser destinado ao ensino ser definido a partir do orçamento, ou seja, do quanto se deseja aplicar na educação nacional, a União descentralizou a gestão desses recursos, a partir das transferências para os Estados e para os Municípios, estabelecendo as regras para a efetivação das despesas com o ensino. Nessa perspectiva, tomando como referência o direito à educação conquistado na Constituição Federal de 1988, ficam fragilizadas as suas garantias, já que a destinação e a aplicação dos recursos financeiros, que deveriam formar duas fases interligadas de um só processo, que denominamos de garantia

do direito educacional, na prática, passaram a constituir fases distintas e distantes uma da outra, constituindo dois processos antagônicos e em direção oposta à proteção do direito constitucional. Ousamos considerar esta a face mais perversa desse processo de descentralização do financiamento do ensino, já que dificulta perceber a perda do elo entre a Lei e a sua efetividade. Além disso, consideramos que a destinação dos recursos para o ensino, tendo sido definida em função do planejamento econômico jamais incorporou, como premissa, a análise dos custos para uma educação de qualidade, mas o fez como parâmetro de argumentação e de justificação para a imposição dos limites ao financiamento do ensino, mesmo sob pena de continuar reproduzindo através da escola as desigualdades que marcam a sociedade brasileira.

Segundo Adrião e Peroni ( 2007, p. 257 ) a descentralização financeira, reivindicação histórica das escolas públicas, deu origem ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, estabelecido pela Resolução n. 12, de 10 de maio de 1995, cujo objetivo seria agilizar a assistência financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. A constituição desse programa, segundo as autoras, traz conseqüências para a escola no que respeita à democratização da gestão escolar, a relação público e privado e a relação entre a centralização e a descentralização. A adesão ao programa, além de trazer o deslocamento da tensão entre a centralização e a descentralização para a execução das políticas sociais na esfera privada, envolve o grau de democratização existente nas redes de ensino e traz à tona a questão da captação de recursos privados pela escola e a gestão privada dos recursos públicos.

Além do PDDE, na esteira dos processos de descentralização administrativa das escolas na década de 1990, os municípios tem adotado a política de transferência dos recursos para manutenção e custeio das despesas das instituições educacionais públicas. Tais recursos integram a demonstração da aplicação do mínimo de 25% no ensino, estabelecido pela Carta de 1988, não representam recursos novos para o ensino, mas um recurso característico do modelo de gestão que também se orienta na perspectiva de descentralização das atividades administrativas com a delegação dessas tarefas às instituições educacionais.

A partir da promulgação do Decreto 6094, em 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>iv</sup>, e do lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE o Ministério da Educação e Cultura – MEC busca mostrar o esforço de organização sistêmica e de direcionamento da política educacional do

Estado no sentido da melhoria da qualidade do ensino público. No PDE, o PDE Escola foi incluído como uma das diversas ações, nele o modelo de gestão dos recursos dentro da escola se orienta pela perspectiva do planejamento estratégico das metas e ações, vinculando as escolas ao planejamento sistêmico das metas e ações do governo central. Enfim, o PDE Escola busca atrelar o financiamento às metas, às ações e ao compromisso das escolas com a melhoria do ensino público. Nesse processo, os recursos financeiros continuam a ser repassados às escolas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE através do Programa Dinheiro na Escola – PDDE. Porém, o Plano de Ações Financiáveis constitui o instrumento que indica as metas e ações propostas no PDE Escola como subsídios para a liberação dos recursos financeiros para a sua implementação, o que traz para o interior da escola a idéia do planejamento estratégico.

Nesse contexto de implementação do PDE Escola, a gestão dos recursos dentro da escola pode trazer mudanças para gestão escolar na medida em que: a) traz recursos financeiros novos para dentro da escola; b) formaliza a vinculação desses recursos ao planejamento sistêmico governamental das ações que visam essa melhoria do ensino, a ser aferida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; c) traz para a escola a idéia de planejamento para a captação de recursos públicos; d) vincula a continuidade no recebimento desses recursos financeiros ao cumprimento das metas elaboradas pelas escolas; e) evidencia dentro da escola a existência das relações entre o financiamento, o planejamento, a gestão e a melhoria do ensino; f) atrela tanto o recebimento como a utilização dos recursos financeiros às normas técnicas do governo, trazendo com a metodologia nova de gestão dos recursos novas atribuições administrativas; e g) contribui para o exercício do controle social na medida em que possibilita que a avaliação do ensino seja também a avaliação dessa política educacional. Em princípio, essa destinação direta dos recursos financeiros para a educação básica, no momento em que o governo federal propõe medidas para melhorar a qualidade do ensino nas escolas públicas, confirma a hipótese de que os recursos destinados à escola são insuficientes para garantir um ensino de boa qualidade <sup>v</sup>.

Como dito anteriormente, as regulamentações posteriores à Constituição Federal de 1988 foram esvaziando, na prática, o teor democrático do texto constitucional. Nelas é perceptível o estímulo às escolas para a captação de recursos financeiros tanto de forma direta junto à iniciativa privada como indireta, no exercício de atividade promocional dentro da própria escola. Porém, compreendendo a perspectiva de universalização do direito, torna-se

evidente a importância do Estado quanto à garantia para a execução das políticas, na medida em que pode universalizar os direitos conquistados. Neste caso, há que se considerar os limites impostos pela fragmentação na execução das políticas e pelos conflitos de interesses, que trazem como consequência o deslocamento dos projetos de Estado. Tal consequência se fortalece nas políticas cuja execução se apóia na atividade privada e nos padrões de gerenciamento que esvaziam as práticas democráticas dentro da comunidade escolar ao atribuir aos gestores das escolas públicas um papel administrativo maior do que as suas funções pedagógicas.

### **III - CULTURA POLÍTICA DENTRO DO ESPAÇO ESCOLAR**

A compreensão de Vitor Paro (2003) contribuiu para elucidar o papel da gestão escolar frente aos desafios atuais. Pareceu-nos evidenciado que para o autor o fim específico da educação escolar seja a emancipação humana e a transformação social e que na luta por esse fim se devam usar todas as técnicas, os métodos administrativos desenvolvidos e todos os métodos que ofereçam uma contribuição técnica útil. Daí percebermos que, na consecução do fim específico da educação, a gestão escolar assume um papel relevante na medida em que, como figura central do processo organizacional das instituições escolares, pode possibilitar o desenvolvimento da participação substantiva em torno da implementação das políticas educacionais na escola, possibilitando, com a participação de todos no debate e nas decisões, o encontro de estratégias alternativas para a difícil relação entre a adequação das propostas do Estado às condições materiais e culturais de cada contexto social e o desenvolvimento de um ensino de qualidade, em que se torna fundamental o comprometimento de todos os integrantes da escola na execução dos projetos desenvolvidos dentro do espaço educacional.

No contexto em que a realização das despesas na escola deveria se orientar para o desenvolvimento das propostas construídas no Projeto Político Pedagógico – PPP percebemos que, tanto as avaliações padronizadas do ensino público como a própria realidade tem evidenciado que as escolas públicas enfrentam muitas dificuldades para avançar no sentido da melhoria da qualidade do seu ensino. Entretanto, a vinculação formal entre o PPP e a realização das despesas na escola não existe. Apesar de ser construído pela comunidade escolar, permanece como um projeto que pode ou não se tornar realidade, dentro do espaço de autonomia das escolas públicas. Nesse sentido, ao antecipar e ordenar as decisões que deverão

ser tomadas para alcançar um determinado objetivo, a idéia de planejamento associada à realização do PPP pode contribuir no sentido da racionalização dos recursos para a obtenção do fim específico da educação. Sem perder de vista a substantividade do processo de construção do PPP dentro do processo de democratização da escola pública e a perspectiva de construção do projeto coletivo como substrato para o exercício da autonomia na escola, o que significa para a escola o estabelecimento de uma forma específica de planejamento e de instrumentos que formalizam o compromisso de cumprimento das metas e ações planejadas como condição para o recebimento dos recursos financeiros?

Tal questão parte do olhar para dentro do espaço de construção da identidade escolar e para as políticas governamentais, que trazem para esse espaço as determinações legais para o recebimento e para a execução dos recursos financeiros. Como a administração escolar depende de tais recursos para viabilizar os processos dentro da instituição educacional, obviamente, passa a enfrentar a complexidade do gerenciamento dos recursos desde a sua obtenção até a sua prestação de contas, caracterizando na realidade concreta o acréscimo de atribuições administrativas.

Além disso, se percebermos como Sacristán (1998, p.93) que políticas são textos, veremos que a sua produção e a sua interpretação estão imersas em um complexo campo de significados e valores. Portanto, faz-se necessário conhecer a gênese desses textos já que eles têm história e sujeitos. O significado do texto, no caso do texto legislativo, é negociado na fase de interpretação, sendo importante a avaliação dos limites da prática. Assim, esse texto é um instrumento portador de consequência prática.

Nesse sentido, ainda que regulamentada e implementada pelo poder executivo, como no caso do PDE, a política educacional tem na sua aplicação e execução a interpretação dos gestores escolares, cujos interesses e cultura determinam a direção dessa ação. Essa interpretação das determinações legais implica subjetividade e complexidade, no que diz respeito aos interesses educacionais e particulares presentes nas instituições educacionais e às teias de relações na escola e da escola com a comunidade, nessa lógica é possível que cada instituição educacional se relacione e materialize a execução da política educacional de maneiras diferentes. O que permite pensar a existência de uma cultura política específica em cada espaço escolar.

Como se pode ver, o debate sobre os recursos financeiros não tem sentido em si mesmo, mas somente se realizado como instrumento de análise da gestão das demandas educacionais, no caso da administração do ensino, como instrumento de análise das condições em que a escola realiza as atividades para a obtenção do fim específico da educação. No contexto atual a melhoria da qualidade do ensino tem ganhado destaque no debate e na formulação das políticas educacionais. Nesse cenário, ainda que possamos considerar o financiamento como uma variável do padrão de qualidade, dificilmente conseguiríamos definir, a partir do financiamento, o que seja a qualidade do ensino. Araújo e Oliveira (2005, p.06) consideram ser muito difícil, mesmo entre os especialistas, construir a noção do que seja qualidade do ensino. Entretanto, estes autores chamam a atenção para o modo como a qualidade do ensino foi percebida no Brasil. Em três dimensões distintas a qualidade do ensino foi percebida, inicialmente, a partir da oferta insuficiente de vagas na escola, passando a abordar os aspectos pertinentes às disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental e, por fim, a ser percebida por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados. Os autores se preocuparam em pensar a formulação de um padrão de qualidade compreensível à população e exigível judicialmente, caracterizando a qualidade do ensino como a nova dimensão da luta pelo direito educacional.

Nesse sentido a qualidade do ensino diz respeito não só ao acesso e a permanência de todos os alunos na escola, mas também, ao modo como permanecem na escola e à percepção da educação como valor. Nesta materialização das políticas, muitos autores verificam problemas permanentes relativos à observância da legislação educacional, tais como o descumprimento das obrigações financeiras do Poder Público e o enfrentamento dos desafios da gestão democrática e da melhoria da qualidade do ensino público, que influenciam, substantivamente, as condições de permanência dos alunos na escola, tornando o financiamento do ensino uma garantia fundamental para os direitos conquistados. Assim, ainda que a qualidade do ensino seja um termo polissêmico, quando se clarificam os objetivos específicos do ensino é possível pensá-la a partir das categorias de análise desses objetivos, o que nos remete ao debate sobre a cidadania, categoria substantiva nas reflexões sobre a educação.

Abordando a formação para a cidadania, Francisco de Oliveira (1999) sintetiza cidadania como estado pleno de autonomia, saber escolher, poder escolher e efetivar as escolhas. Ressalta a exigência de uma cidadania ativa no espaço público. Para ele, na

sociedade moderna, um cidadão pleno é ativo e consciente dos seus direitos individuais e coletivos. Entretanto, esse cidadão só pode efetivar o pleno gozo de sua cidadania se mediado pelo espaço público. Por isso, o sociólogo considera que as instituições compõem a armadura material dos direitos da cidadania, que se efetiva em um trabalho permanente de criação e recriação das instituições nas quais o cidadão exerce a sua autonomia.

Nesse contexto, a administração escolar enfrenta o desafio de contribuir com o fortalecimento das práticas democráticas, das quais deriva o fortalecimento das instituições educacionais públicas, especialmente, no que diz respeito à materialização da garantia para o direito à educação, cotidianamente. Porém, essa atividade se realiza mesmo em face de recursos financeiros insuficientes, exatamente quando privilegia a construção de uma instituição que vivencia o valor das práticas democráticas na busca de alternativas para as carências, superando o plano material para adentrar na prática pedagógica reflexiva, propositiva e, por isso, transformadora. Nesse sentido a prática pedagógica é uma prática política.

Assim, tomando como referencia as Leis, que estabelecem a política do Estado, e a escola, instituição para a qual se direcionam os vetores dessas políticas, percebemos que a unidade escolar assume o importante papel de executar projetos políticos educacionais e, por isso, tornou-se o local privilegiado para a análise tanto dos desafios como dos limites e possibilidades a partir das políticas educacionais regulamentadas. Nesse sentido, a escola que foi considerada no passado como local de execução das decisões tomadas fora dela, passou a ser considerada entidade privilegiada para tornar realidade as políticas educacionais, ou para tornar realidade as pretendidas mudanças na educação (TEIXEIRA, 2003, p. 178). Tanto a escola deixou de ser um mero aparelho executor para se tornar uma instituição participativa do processo político educacional como os processos de formulação e regulamentação da legislação brasileira ganharam mais evidencia na sociedade brasileira.

Dentro desse quadro, Teixeira (2003, p. 177 a 190) percebe que no âmbito interno escolar os elementos impostos pelo sistema e as bases históricas e materiais formam a estrutura sobre as quais se assenta a dinâmica da reconstrução permanente dos processos administrativos e pedagógicos da instituição. As medidas de descentralização do ensino e de democratização da educação trouxeram propostas de melhoria da qualidade do ensino, autonomia administrativa, pedagógica e financeira e fortalecimento das formas coletivas de

definição de um projeto pedagógico capaz de conferir identidade própria às escolas. Porém, a autora mostrou que “a escola constitui um organismo social vivo e dinâmico, uma cultura (...) que encarrega de criar elos que ligam passado e presente, instituído e instituinte e que estabelece as bases de um processo de construção e reconstrução permanentes” (TEIXEIRA, 2003 p.180). Nesse contexto, segundo Teixeira (2003, p. 178) “à cultura das escolas podem ser tributados muitos dos fracassos de reformas educacionais cuidadosamente planejadas em altos escalões burocráticos, sem levar em conta as concepções básicas que cimentam a prática escolar”, mostrando que dentro das escolas a mudança se reveste de peculiaridades especiais. Nessa perspectiva, percebemos que os diretores escolares exercem, conscientes ou não, o papel de dirigente e que atuam na construção social de uma direção para o próprio Estado.

#### **IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa realizada reafirmou a exigência da atuação consciente e lúcida dos dirigentes educacionais no exercício da autonomia conquistada, no desempenho do seu papel na escola e na sociedade, considerando o contexto histórico e político em que estão inscritos e a necessidade de propor ações que se direcionem para a superação das contradições sociais e, portanto, para a redução das desigualdades sociais, reproduzidas dentro da escola. Nesse cenário de formulações das propostas dentro da escola torna-se relevante considerar a compreensão de Pereira (2008, p 337-358) a respeito do Projeto Político Pedagógico, uma vez que ele se constitui no principal espaço de autonomia das unidades educativas, tornando-se o centro das definições políticas da escola. Assim, o projeto político pedagógico ganha primeiro uma dimensão ampla quando objetiva a transformação da escola num espaço representativo dos interesses da coletividade, buscando realizar o objetivo de formar cidadãos capazes de compreender criticamente a sociedade, aptos assumir os desafios do mundo do trabalho e preparados para enfrentar lucidamente o mundo competitivo e excludente em que estamos inseridos; segundo uma dimensão específica quando torna-se referência para as decisões administrativas e para o planejamento escolar, dimensão que, no desenvolvimento da pesquisa, percebemos não ganhar a profundidade necessária.

Nesse sentido, a pesquisa mostrou que os gestores não lançam mão do Projeto Político Pedagógico no planejamento das suas atribuições administrativas. Entretanto, diante da consciência da diversidade dos problemas enfrentados pela gestão escolar, entre eles a

limitação dos recursos que a escola dispõe para superar as dificuldades materiais, portanto, para dar amplo suporte às práticas pedagógicas, a idéia de planejamento deveria ser vivenciada como um processo que se preocupa com o “...diagnóstico da realidade, com a fixação de objetivos para uma intervenção intencionada e integrada sobre essa realidade, objetivos esses desdobrados em metas, prazos e sobretudo recursos, assim como controle e avaliação das ações realizadas...” (Fávero, 2003 p.111). Essa concepção guarda relações profundas com a natureza específica da administração escolar (Paro 2003, p.78). Nesse sentido, as idéias de plano e de projeto implicam tanto a utilização racional das possibilidades como a ruptura com o presente e as promessas para o futuro, no caso a melhoria do padrão de qualidade da escola pública brasileira. Paro, que define a gestão democrática, sinteticamente, como “partilha do poder”, evidencia o valor desta prática, enquanto prática humana que tem como efeito o reconhecimento do valor das práticas coletivas nas relações estabelecidas dentro da escola e entre a escola e a comunidade, o que torna essa forma de gestão a própria condição para avanços dentro de um cenário de inovações.

Decorre também dessas relações uma forma eficaz de proteção aos direitos educacionais alcançados, pois a forma que a gestão escolar se organiza para o enfrentamento dos desafios presentes no cotidiano influencia, substantivamente, o modo como os discentes, docentes e demais funcionários permanecem na escola e estabelecem relações com e na comunidade, podendo avançar ou não no sentido da melhoria do ensino na medida em que os gestores construam o espaço de exercício da autonomia não só administrativa, mas também, política, perspectiva exigente da reinvenção da própria atuação dos dirigentes escolares. Nesse sentido, a administração escolar pode se inserir num campo político mais amplo de contribuição com um ensino de qualidade. A condição para que essa inserção ocorra é que, se ao dispor de recursos limitados, que tanto limitam a ação educativa como determinam as rupturas e as escolhas entre o político, o administrativo e o pedagógico, os diretores escolares vivenciem a indissociação dessas três categorias e se percebam imersos, eticamente, no cenário de luta pela emancipação humana, de avaliação das políticas educacionais e de proposição das mudanças necessárias.

---

<sup>i</sup> Mestre e Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. Professora Substituta na Faculdade de Educação da UFJF e professora na rede municipal de ensino de Juiz de Fora.

<sup>ii</sup> Artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>iii</sup> Entre os pesquisadores que estudam o financiamento da educação no Brasil e apontam essa racionalização e a insuficiência de recursos para a garantia de um bom padrão de qualidade do ensino público podemos citar: Dermeval Saviani, José Marcelino de Rezende Pinto, Luiz Fernandes Dourado, Nicholas Davies e Romualdo Portela.

<sup>iv</sup> O Decreto 6.094/2007 define o Plano de Ações Articuladas – PAR como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”

<sup>v</sup> Esse debate iniciou no âmbito da pesquisa realizada no NESCE, citada na introdução desse texto, dando origem ao projeto de pesquisa que passei a desenvolver no Programa de Pós Graduação em Educação da UFJF no curso de Doutorado em Educação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADRIÃO, Thereza, PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 98, jan./abr. 2007, p. 253-267. Disponível em <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>.

ARAÚJO, Gilda Cardoso, OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, Jan/Fev/Mar/Abril 2005, p. 05-20. Disponível em <[www.scielo.org.br](http://www.scielo.org.br)> .

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003 . Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988** - texto constitucional de 05 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 40, de 2003, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 21.ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003. 71 p. – (Série textos básicos; n.32)

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 03/09/2004

---

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 05/01/2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação e Desenvolvimento Social no Brasil.** 3. ed. Série Educação em Questão, Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação, desvendando a caixa preta.** Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, Campinas, SP : Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **O FUNDEF e as verbas da educação.** São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação : novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DRAIBE, Sônia M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais – **Revista São Paulo em Perspectiva.** São Paulo, v.11/ nº.4/ Out-Dez 1997. Disponível em <<http://www.seade.gov.br>> Acesso em: 15/03/2009.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? IN: Oliveira, Dalila Andrade, Duarte, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica.** 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4 ed, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** 2. ed. São Paulo : Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania.** Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Disponível em <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 17/01/2006.

---

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Uma abordagem do financiamento público da educação privada na rede municipal de ensino de Juiz de Fora:** (des) caminhos para a democratização do ensino. Dissertação de Mestrado. Juiz de Fora: UFJF / FAGED, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica.** 12 ed. São Paulo : Cortez, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.23, n.80, setembro 2002, p.108-135. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em 30/08/2005.

SACRISTÁN, José Gimeno. Reformas educativas y reforma del currículo : anotaciones a partir de la experiencia española. IN : WARDE, Marian Jorge ( org ). 1998 . **Novas Políticas Educacionais : Críticas e perspectivas.** São Paulo : Programa de Estudos Pós-Graduandos em Educação : História e Filosofia da Educação da PUC – SP, p. 85-108.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino.** 5. ed. Campinas, SP : Autores Associados, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ensino público e algumas falas sobre a universidade.** São Paulo : Cortez : Autores Associados, 1984.

\_\_\_\_\_. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: uma análise do projeto do MEC”. Campinas: **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007 Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

PEREIRA, Sueli Menezes. Políticas de Estado e organização político-pedagógica da escola: entre o instituído e o instituinte. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 60, set. 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15/03/2009.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Políticas públicas de educação e mudança nas escolas. Um estudo da cultura escolar. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade, DUARTE, Marisa R. T. (org). **Política e Trabalho na Escola: administração dos sistemas de educação básica.** 3 ed., Belo Horizonte: Autentica, 2003.

