

NOVOS PAPÉIS DOS DIRETORES ESCOLARES: DESAFIOS E QUESTÕES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

NEW ROLES OF SCHOOL PRINCIPALS: CHALLENGES AND ISSUES FOR THE MANAGEMENT OF DEMOCRATIC EDUCATION

MARIA DE FÁTIMA MAGALHÃES DE LIMA¹

Recebido em: 30/07/2012

Aprovado em: 04/04/2013

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a gestão democrática e o funcionamento dos conselhos escolares em escolas do Ensino Fundamental que apresentam bons resultados em exames nacionais. Para isso, utilizou-se de dados de um survey aplicado junto a quatro escolas públicas da rede municipal do Rio de Janeiro, questionários aplicados aos diretores e professores, entrevistas, análise documental e observações. A análise dos dados evidenciou que, nessas escolas, a gestão democrática e os correlatos mecanismos de participação não se efetivam plenamente e que os conselhos escolares, em particular, constituem-se como instrumentos predominantemente protocolares. Acredita-se que as mudanças ocorridas no espectro jurídico dos conselhos nas últimas décadas, e a recente política de responsabilização implementada na rede municipal de ensino, contribuem para as incongruências no exercício democrático desses organismos e induzem à prevalência da face gerencial da gestão escolar sobre a política.

Palavras-chave: Gestão escolar; Gestão democrática; Diretores escolares; Conselhos escolares.

1 Introdução

Este trabalho teve por objetivo investigar o funcionamento dos conselhos escolares e dos mecanismos da gestão democrática em quatro escolas públicas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro que apresentam bons resultados em exames nacionais.

A hipótese inicial era de que escolas com bons resultados acadêmicos tenderiam a adensar a participação da

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the democratic management and operation of school councils in primary schools with good results in national examinations. It refers to data from a survey applied at four public schools in city of Rio de Janeiro, the questionnaires to principals and teachers, interviews, document analysis and observations. Data analysis showed that in these schools, the democratic management and related mechanisms to participate fully and not become effective school councils, in particular, constitute themselves as predominantly ceremonial instruments. Argue, on analysis, that changes in the spectrum of legal advice in recent decades, and the recent accountability policy implemented in the network municipal school, contribute to the inconsistencies in the democratic exercise of these organisms and induce the prevalence of face management school management on policy.

Keywords: School management; Democratic management; School principals; School councils.

comunidade escolar na gestão, em face do provável envolvimento dos pais e agentes escolares no funcionamento da instituição escolar e no processo de escolarização bem sucedida dos alunos. Os conselhos, neste sentido, funcionariam como mecanismos da gestão democrática para salvaguardar os interesses públicos e comunitários, com vistas à melhoria da escola nas dimensões pedagógicas e administrativas por meio de uma cultura de participação.

¹ Mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Brasil. Doutoranda em Ciências Humanas - Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio. Estatutária da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro na função de Diretor de Escola. E-mail: fatima_mlima@superig.com.br.

A seleção das escolas requereu o levantamento dos resultados de 174 escolas municipais com Ensino Fundamental completo², integrantes de um conjunto formado por 1062 escolas da rede pública municipal. Após esse levantamento, estabeleceram-se critérios rigorosos tanto sobre os fatores extraescolares, expressos pelo nível socioeconômico médio dos alunos (NSE), como sobre os fatores relativos à estrutura organizacional (PAES DE CARVALHO *et al.*, 2011), traduzidos pelo número de matrículas e turmas, para proceder à seleção.

Dessa forma, foram selecionadas quatro escolas com Ensino Fundamental completo, de médio à grande porte, que correspondiam, ainda, aos seguintes critérios: total de matrículas superior a 800 alunos; mínimo de três turmas de 8ª Série/9º Ano; nota média padronizada na Prova Brasil na 4ª e na 8ª Série (5º e 9º Ano) superior à média do município nas edições de 2005 e de 2007; localização em pontos diferentes da cidade do Rio de Janeiro e distribuição em faixas de nível socioeconômico (NSE) distintos.

A pesquisa abrangeu dados do *survey* aplicado a alunos, pais e professores, entrevistas com os diretores das escolas, questionários autoaplicados aos conselheiros escolares, entrevistas com um membro de cada conselho, bem como observações do cotidiano escolar registradas no caderno de campo e pesquisa aos documentos oficiais (legislação, livros de atas e quadros estatísticos das escolas).

Neste trabalho, o foco foram os dados coletados junto aos professores e diretores dessas escolas, que permitiram traçar o perfil desses agentes es-

colares, suas percepções acerca do funcionamento dos conselhos, da eleição de diretores e da construção do projeto político-pedagógico – consagrados mecanismos da gestão democrática –, bem como os dados sobre as atividades dos diretores na liderança da direção das escolas e dos conselhos.

Inicialmente, são apresentadas a trajetória, a estrutura, a organização e o funcionamento dos conselhos escolares, conforme as disposições legais da rede pública municipal do Rio de Janeiro, e sua relação, do ponto de vista normativo, com a democratização da gestão escolar. Em um segundo momento, são apresentadas as principais características das escolas pesquisadas e o percurso da investigação nesses contextos institucionais. Posteriormente, recorre-se aos perfis e aos dados obtidos junto aos professores acerca do funcionamento dos conselhos escolares das escolas e dos correlatos mecanismos de democratização da gestão. Em um quarto momento, são apresentados os perfis dos diretores, suas percepções sobre o funcionamento dos conselhos e das atividades que desenvolvem nas escolas. Finalmente, são trazidas à tona algumas questões que parecem desafiar o ideário da gestão democrática e a face política dos conselhos escolares, compreendida como cultura de participação dos agentes escolares e da comunidade na gestão.

2 Os conselhos escolares na rede pública municipal do Rio de Janeiro

A institucionalização dos conselhos escolares na rede pública municipal do Rio de Janeiro remonta ao ano de 1984, quando se deu a redemocratização do país. O desenvolvimento dessa política educacional pautou, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma nova forma de participação da família e da comunidade na escola, buscando superar as características colaborativas das antigas

² Este percurso se fez necessário em virtude de que tais escolas deveriam ter suas características compatíveis com as das escolas privadas integradas anteriormente à pesquisa do SOCED (Grupo de Pesquisas Sociologia da Educação, da PUC-Rio) – “Contextos Institucionais e a Construção da Qualidade do Ensino na Educação Básica”. Para maiores esclarecimentos sobre o Grupo e a trajetória das pesquisas, ler: “Percorrendo as questões que guiam o SOCED há uma década: primeira ancoragem”, de Patrícia Monteiro Lacerda, estudo publicado no Boletim Eletrônico do SOCED n° 04 de 2007, disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/soced.php?strSecao=input>, e “Os novos desafios do programa de pesquisa do SOCED”, de Zaia Brandão, publicado no Boletim Eletrônico do SOCED n° 06 de 2006, disponível em: <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/soced.php?strSecao=input>.

Caixas Escolares e das Associações de Pais e Professores. Nesse sentido, conforme disposto na legislação, a criação dos conselhos, denominados Conselhos Escola-Comunidade (CECs), respondeu, naquela ocasião, às seguintes demandas: necessidade de um organismo mais abrangente do que a Associação de Pais e Professores; discussão de questões de interesse da comunidade escolar, propondo alternativas e soluções; democratização da escola com o entrosamento constante e efetivo entre Escola/Família/Comunidade (Rio de Janeiro [Município], 1984, p. 10)

Cabe ressaltar que a instituição de um conjunto de leis e programas que desenvolveram processos de participação das comunidades escolares na década de 80, no Rio de Janeiro (MIGNOT, 2001; BOMENY, 2009), inclusive através dos conselhos e da eleição de diretores, esteve relacionada a um contexto político bastante favorável. Nesse sentido, destacaram-se tanto os debates nacionais em torno da redemocratização do Estado brasileiro naquele período quanto a eleição de governadores de oposição no ano de 1982 (como ocorreu no Rio de Janeiro), que conjugaram forças progressistas e setores da esquerda, marcando o projeto de transição democrática no Brasil.

No bojo desse processo, a descentralização política foi amplamente defendida pelos movimentos de redemocratização do país, nos anos 80, em oposição ao regime autoritário, centralizador dos “anos de chumbo”, e às estruturas oligárquicas do país. Os atores sociais, as organizações, os sindicatos e os setores da sociedade civil que defendiam a descentralização postulavam a autonomia do poder local, o controle social e a gestão participativa.

Na década de 90, as mudanças ocorridas no papel do Estado tiveram repercussão nas políticas educacionais, através da implementação da política de descentralização, de financiamento e de gerenciamento da escola pública,

constitutivas das mudanças recomendadas pelo Banco Mundial, aprofundadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2002.

O processo integrado de descentralização das políticas e da regulação do Estado, concernente ao financiamento e à avaliação da educação e acentuado partir dos anos 90, expôs a emergência de padrões de gestão pautados sob a forma de *accountability*, cujas operações integradas de avaliação, prestação de contas e responsabilização tiveram impacto sobre o incremento de competências técnicas e políticas dos gestores das redes públicas de ensino e de escolas da Federação.

Para Dagnino (2004), o projeto de reforma do Estado deslocou o sentido de conceitos basilares dos movimentos de redemocratização do país na década de 80. Assim, segundo a autora, as organizações da sociedade civil foram redefinidas como organizações sociais; a participação como voluntariado, em uma perspectiva individualista e moralista, relacionada à gestão; e a cidadania como ação individual, relacionada ao mercado, ao consumo, à solidariedade, à caridade e à assistência (aos mais pobres e às instituições precarizadas).

Outros estudos (SILVA, 2001; BORGES, 2003; ADRIÃO, PERONI, 2007b) também identificam a apropriação do léxico dos movimentos de democratização do país na década de 80 às reformas do Estado na década de 90 e às mudanças das políticas em direção à descentralização e à autonomia, que atingiram e reorientaram a gestão escolar. Os autores consideram que esse processo afetou, sobretudo, as formas de conceber a sociedade civil e a democracia, impactando a implementação das políticas correlatas.

Integrante do processo de descentralização, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é criado em 1995 com o objetivo principal de “agilizar a assistência financeira aos sistemas de ensino” (BRASIL, 1995, p. 1). A partir de 1997,

o PDDE passou a exigir como condição para o repasse dos recursos financeiros às escolas a constituição de Unidade Executora – “uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas” (BRASIL, 2009, p. 3) – organizada como associação e composta pelos membros do colegiado, do conselho escolar, da associação de pais e mestres, da caixa escolar, ou de agremiações similares que representassem a comunidade escolar.

Tal medida induziu à proliferação de Unidades Executoras em diferentes redes de ensino, muitas delas constituídas a partir das estruturas de conselhos e colegiados escolares já existentes, com a finalidade precípua de gerir recursos financeiros encaminhados através de programas e ações governamentais. Esse é o caso, por exemplo, dos CECs da rede pública municipal do Rio de Janeiro.

Se, por um lado, pesquisas acadêmicas reafirmam que os conselhos escolares podem melhorar a qualidade das escolas e da educação, inclusive através da indução à participação (MARTINS, 2011), por outro, diversas pesquisas (YANAGUITA, 2010; TABORDA, 2009; entre outras) têm demonstrado que a transformação dos conselhos e colegiados em Unidades Executoras e personalidades jurídicas não contribuíram, necessariamente, para a ampliação da participação das comunidades nos conselhos escolares. Ao contrário, há evidências da distorção do caráter democrático dos conselhos e de tendências à burocratização.

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, o impacto das mudanças que asseguraram maiores graus de autonomia e descentralização à gestão escolar, na década de 90, levou à criação de novas disposições legais, conferindo aos CECs uma inflexão sobre as demandas de caráter burocrático, alinhadas às transformações dos conselhos em Unidades Executoras e relacionadas à ges-

tão de recursos financeiros, provenientes de convênios e programas (Rio de Janeiro, 2004). Contudo, a legislação também assegurou aos CECs a participação no planejamento e na avaliação da escola, bem como na elaboração e no desenvolvimento do projeto político-pedagógico.

Com as transformações sofridas no âmbito escolar, o diretor escolar passou a constituir-se como membro nato, presidente do conselho e representante legal da Unidade Executora, tornando-se, neste sentido, responsável pela declaração de informações à Receita Federal e ao INSS e pelo recolhimento e pagamento de tributos que incidiram sobre as movimentações financeiras do Conselho, o qual passou a atuar na gestão como entidade de direito privado sem fins lucrativos.

Conforme as últimas disposições legais, na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, cada Conselho, integrante das estruturas organizativas das escolas, eleito para um mandato de dois anos, é composto por: três professores, dois responsáveis, dois alunos, um funcionário de apoio, um representante da Associação de Moradores, legalmente constituída, e um diretor.

O principal objetivo dos CECs é a integração escola-família-comunidade, a fim de assegurar “a melhoria do ensino”³. Dentre as competências dos CECs, destacam-se: promoção de reuniões mensais, registradas em atas, com a direção da escola e por segmento; participação no planejamento, na consecução e na avaliação do projeto político-pedagógico; gestão dos recursos financeiros e prestação de contas dos gastos à comunidade; e participação no planejamento, nas avaliações da escola e nos conselhos de classe. No ano de 2010, com a vigência do Regimento Escolar, os CECs passaram a deliberar também sobre medidas disciplinares aplicadas aos alunos⁴.

³ Portaria E/SUBE/CGG nº 48 de 17 de março de 2010 e Regimento Escolar – Resolução SME 1074 de 14/04/2010.

⁴ Ver Regimento Escolar - Resolução SME 1074 de 14/04/2010.

3 A pesquisa nas escolas

As quatro escolas públicas participantes da pesquisa, denominadas doravante de Ana Cristina César, Florbela Espanca, Frida Kahlo e Maria Callas, estão inscritas em quatro das dez Coordenadorias Regionais de Educação

(CREs), integrantes da estrutura da Secretaria Municipal de Educação, localizadas em pontos diferentes da Cidade. No quadro abaixo, são apresentados os principais aspectos estruturais e de desempenho dessas instituições escolares refletidos na Prova Brasil.

Escola	Faixa de NSE Médio 8ª série 2005 (1)	IDS do Bairro (2)	Nº de Matrículas (3)	Nº de Turmas	Níveis e modalidades de ensino	PROVA BRASIL Nota média padronizada 4ª Série/5º Ano (4)			PROVA BRASIL Nota média padronizada 8ª Série/9º Ano		
						2005	2007	2009	2005	2007	2009
Ana Cristina César	4	0,795	786	24	EF	6,32	6,36	6,88	6,10	5,96	6,08
Florbela Espanca	2	0,648	1078	31	EF	5,14	4,90	7,09	4,82	5,07	4,95
Frida Kahlo	1	0,615	1312	42	EF e EI	5,14	5,22	6,47	5,53	5,62	5,33
Maria Callas	3	0,606	1094	38	EF, EI e EE	5,46	5,63	6,62	5,66	5,06	5,59

Quadro 1: Resultados das escolas na Prova Brasil

Fontes: IPP - Armazém de Dados/RJ, IBGE, INEP/MEC.

Notas: (1) Baseado no Censo Escolar 2005/8ª série.

(2) O IDS (Índice de Desenvolvimento Social) é uma construção que utiliza em sua composição quatro variáveis do Censo Demográfico 2000 do IBGE que cobrem as seguintes dimensões: acesso a saneamento básico, qualidade habitacional, grau de escolaridade e disponibilidade de renda.

(3) Os dados relacionados ao nº de matrículas, ao nº de turmas e aos níveis e modalidades de ensino estão atualizados conforme informações prestadas pelas escolas em outubro de 2010.

(4) Embora nos critérios de seleção das escolas tenham sido consideradas as notas médias padronizadas da Prova Brasil nos anos de 2005 e 2007, as informações foram atualizadas através da relação com as médias de 2009. As notas médias padronizadas da Prova Brasil na rede pública municipal do Rio de Janeiro foram, respectivamente, nos anos de 2005, 2007 e 2009, na 4ª Série/5º Ano: 4,91; 4,86; e 5,70. Na 8ª Série/9º Ano: 4,71; 4,62; e 4,90.

Essas escolas são referências em seus bairros pela qualidade do ensino ministrado. Muitos de seus alunos moram em comunidades e bairros diferentes daqueles em que as escolas estão localizadas, de modo que as famílias precisam utilizar estratégias para matricular seus filhos e mantê-los estudando nessas escolas ao longo do Ensino Fundamental.

A pesquisa nas escolas teve início com o *survey* "Contextos Institucionais e a Construção da Qualidade do Ensino na Educação Básica – 2009", com o objetivo de obter dados sobre os contextos institucionais e os agentes das unidades escolares, através de questionários aplicados aos pais e alunos do 9º Ano e professores do

6º ao 9º Ano do Ensino Fundamental.

No caso dos alunos, os questionários foram aplicados de forma assistida no período de aula com a presença do professor e de pelo menos duas pesquisadoras do Grupo de Pesquisas Sociologia da Educação (SOCED). Em relação aos professores, os questionários autoaplicados foram distribuídos, via de regra, em reuniões pedagógicas após a apresentação da pesquisa ao corpo docente das escolas. Quanto às famílias, os questionários foram entregues aos alunos, para serem encaminhados aos pais com a devolução marcada para a semana seguinte à data de entrega.

Os questionários, divididos em

blocos, buscaram captar os perfis socioeconômicos, demográficos, profissionais e culturais dos agentes investigados. No caso dos professores, havia também o intuito de apreender as percepções acerca da escola e de seus contextos pedagógicos e administrativos, relacionadas, sobretudo, à gestão escolar, ao trabalho docente e à gestão da sala de aula. Em relação ao questionário dos alunos, não foram aplicadas questões diretamente relacionadas à temática da gestão democrática.

O apoio das equipes gestoras das escolas, durante a coleta do material, contribuiu para o índice relativamente alto de devolução dos questionários, conforme apresentado no quadro seguinte.

Após as apresentações dos primeiros resultados do *survey* às escolas e da realização de uma análise exploratória dos dados, foi observado o processo eleitoral dos Conselhos Escola-Comunidade (CECs) em cada instituição escolar com o objetivo de captar os procedimentos e métodos de escolha dos membros dos conselhos.

Segmento	Questionários		
	Previstos	Respondidos	%
Pais	578	467	80,8%
Alunos	617	530	85,9%
Professores	116	89	76,7%
TOTAL	1311	1086	83,54%

Quadro 2: Resultados da aplicação dos questionários nas escolas públicas
Fonte: *Survey* SOCED, 2009.

Além das observações, foram aplicados questionários aos membros eleitos, representantes de cada segmento, e aos Presidentes Natos (diretores das escolas), no intuito de verificar as trajetórias políticas dos conselheiros e suas percepções acerca dos CECs e da vinculação à escola.

Cabe ressaltar ainda que os questionários autoaplicados foram entregues aos conselheiros após frustradas tentativas de entrevistá-los durante uma reunião do conselho. A mudança de instrumento ocorreu porque, durante o período da pesquisa (maio a outubro de 2010), não foram realizadas reuniões dos conselhos nas escolas.

Considerando as atribuições e competências dos diretores das escolas, que são membros natos na composição dos conselhos e peças-chave na gestão, foram desenvolvidas também entrevistas com esses agentes. Em face dos objeti-

vos da investigação, as entrevistas buscaram relacionar as percepções macro e microinstitucionais, privilegiando o conselho como espaço para delinear as suas ações, relacionando-as à gestão e às perspectivas de democratização da escola.

Articulando-se a tais instrumentos e abordagens, foram coletados dados sobre as escolas através dos projetos político-pedagógicos e das atas de reuniões. O material documental foi complementado com um vasto conjunto de disposições legais que traçam o panorama do desenvolvimento dos conselhos escolares, como instrumentos da gestão democrática em diferentes contextos históricos. Esses documentos foram investigados pela perspectiva da análise de conteúdo, considerando as relações entre os contextos de influência, os contextos de produção do texto político e os contextos da prática (MAINARDES, 2006, p. 56).

4 Os professores: perfis e percepções sobre a gestão e os diretores escolares

Nas instituições escolares estudadas, os professores do 2º segmento do Ensino Fundamental (6º ao 9º Ano) caracterizam-se por serem predominantemente mulheres (72,1%), serem brancos (67,4%), estarem na faixa etária de 40 a 49 anos (41,6%) e terem renda familiar bruta entre 7 a 9 salários mínimos. Dentre os 89 respondentes, 36,4% lecionam há mais de 20 anos, 46,1% concluíram o curso superior entre 16 a 20 anos atrás e 37,9% cursaram pós-graduação. Parcela considerável (55,8%) trabalha na escola há pelo menos 6 anos, o que pode sugerir, a princípio, uma vinculação consolidada com as instituições escolares investigadas.

As funções docentes são exercidas através de intensa jornada de trabalho, posto que 47,2% trabalham em duas escolas e 42,7% lecionam de 31 a 40 horas semanais. Cabe sublinhar que, em estudo sobre a temática, Souza *apud* Gatti e Barreto (2009, p. 30) destaca que esta jornada de trabalho não corresponde efetivamente ao tempo dedicado ao conjunto de atividades correlatas ao trabalho docente, como a preparação de aula e a preparação e correção de provas, pois existem outras atividades similares que não estão dimensionadas na jornada de trabalho informada. Some-se ao excesso de trabalho a inadequada estrutura física das escolas, assinalada por 66,3% dos respondentes.

Por outro lado, são expressivos os aspectos que indicam, favoravelmente, a coesão docente e o compartilhamento de decisões. Dentre os respondentes, 89,9% afirmaram que participam nas decisões relacionadas com o seu trabalho, 88,7% declararam que os professores da escola concordam com as suas ideias, e 86,6% relataram que o desenvolvimento do ensino nas escolas é influenciado pela troca de ideias entre os professores. Esses aspectos reforçam resultados de pesquisas (SAMMONS, 2008, p. 335-387) que mencionam os efeitos dos objetivos compartilhados,

da colaboração docente e da unidade de propósitos como componentes da construção da eficácia escolar. Ademais, 68,5% declararam que o trabalho desenvolvido na escola confere satisfação profissional e 64,1% responderam que o trabalho com alunos reforça a opção docente, coroando a construção de um clima escolar favorável.

Os professores dessas escolas realizam trabalhos de apoio com os alunos que apresentam baixo desempenho e correm risco de reprovação. Dentre os respondentes, 55% declararam que, nesses casos, dedicam-se à realização de atividades extras, e 64% dizem contar com o apoio das famílias, ainda que estas apresentem, na visão da maioria (67,4%), nível cultural que não favoreça a aprendizagem.

No tocante ao projeto político-pedagógico, instrumento da gestão e “documento de referência escolar, que organiza o planejamento escolar e expressa as concepções das pessoas que atuam na/sobre a escola acerca da função social desta instituição” (SOUZA, 2007, p. 240), a legislação assegura a participação dos profissionais da educação, das comunidades escolares e dos conselhos e colegiados na sua construção (BRASIL, 1996; BRASIL, 2001; BRASIL, 2007; RIO DE JANEIRO, 2010a, 2010b).

Para apreender como o processo de elaboração do projeto político-pedagógico ocorreu nas escolas, foi encaminhada, através do *survey*, a seguinte pergunta aos professores: “Como foi desenvolvido o Projeto Político-Pedagógico NESTA escola?”. Aproximadamente 25% dos professores responderam que participaram mais ativamente da elaboração do projeto político-pedagógico e assumiram papel central nesse processo. Entretanto, 19,8% dos professores dessas instituições não sabiam como o projeto foi desenvolvido. Este índice chega a surpreender, especialmente porque tal instrumento diz respeito à gestão escolar e ao trabalho educativo realizado nas escolas. Ade-

mais, as quatro escolas em questão são consideradas de qualidade, fato expresso pelos bons desempenhos obtidos em exames nacionais, decorrentes, em tese, do planejamento, da organização e do desenvolvimento do trabalho educativo.

Na percepção dos professores dessas escolas, o diretor é peça-chave para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico. No cômputo geral, para 65% dos respondentes, o diretor foi partícipe desse processo, sendo citado como o agente mais implicado em sua elaboração, o que sugere o monopólio da equipe gestora sobre o corpo docente na concepção do projeto. Por outro lado, observa-se a eficiência no cumprimento das determinações oficiais, tendo em vista que nenhum professor declarou que “não existe projeto pedagógico”, ainda que esteja, em face das respostas apresentadas, distante muitas vezes dos princípios da gestão democrática.

Outro instrumento da gestão democrática é a eleição dos diretores. Não obstante, estudos referentes à temática ressaltem sua relativa contundência democrática (PARO, 1996; DOURADO, 2008), alertando sobre a importância de relacioná-lo a outros mecanismos de democratização. A forma de escolha dessa liderança escolar reverbera na coordenação e na decisão das ações administrativas, pedagógicas, financeiras e comunitárias da escola.

Desse modo, examinar a confiança construída por parte dos professores em relação ao diretor, ao longo da trajetória deste no exercício de gerir a escola, parecia particularmente interessante. A intenção era captar os contornos da transparência no trato da coisa pública, examinar a relação entre uma forma mista de escolha (seleção+eleição), utilizada na rede pública municipal, e o alcance dos níveis de expectativa e de confiabilidade que esse processo mobiliza, como também estabelecer a correlação entre a confiança dos professores no diretor e a gestão escolar.

Para apreender os níveis de confiança nas direções escolares, solicitou-se aos professores que indicassem o grau de concordância, observando a seguinte afirmação: “tenho plena confiança na direção”. A questão foi encaminhada através do *survey* e tematizava, originalmente, a construção do clima no contexto escolar. O gráfico seguinte apresenta a percepção dos professores acerca desse aspecto.

Os elevados índices de confiança nos diretores dessas escolas, conforme apresentado no Gráfico 1, leva à suposição de que a confiança parece produzir efeito agregado ao clima escolar, construído no contexto dessas instituições, e indica sinais de transparência no trato da gestão. Tais fatos indicam que o processo de escolha que combinou a eleição

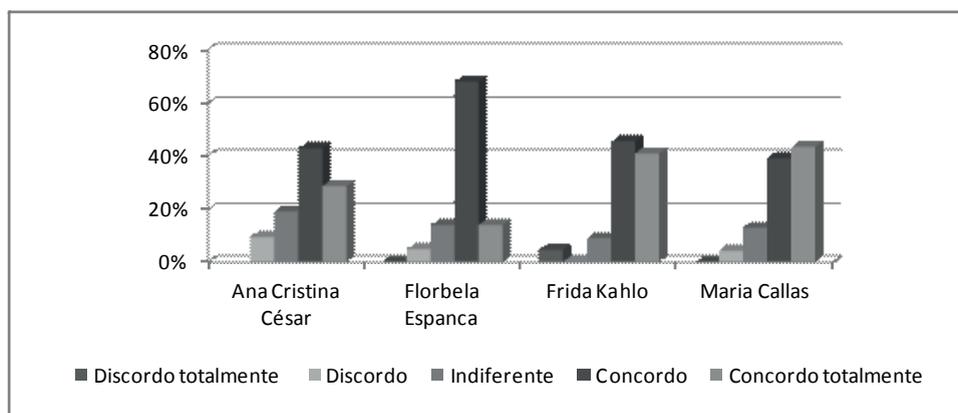


Gráfico 1: Confiança dos professores do 2º segmento na direção
Fonte: *Survey Soced*, 2009

com a seleção, possivelmente, logrou as expectativas de confiabilidade manifestadas pelos professores durante a escolha dos diretores no processo eleitoral.

No tocante aos conselhos escolares, os professores conselheiros, durante as entrevistas, revelaram o que consideravam como obstáculos para o funcionamento dos conselhos. Além dos empecilhos de natureza estrutural enfrentados no cotidiano das escolas, tais como as dificuldades em conciliar os horários de trabalho com as reuniões e a falta de capacitação dos conselheiros para o exercício de suas funções, foram citadas outras dificuldades de caráter organizacional no âmbito das próprias escolas, que contribuíam para consolidar a inatividade e deformar o caráter coletivo dos conselhos. Dentre as dificuldades, foram destacadas: ausência de reuniões, inclusive nos segmentos; inexistência de planejamento; baixa adesão dos responsáveis; falta de conhecimento sobre o funcionamento e a atuação dos conselhos; e dificuldade em conciliar a agenda do conselho com a agenda do diretor. Cabe reforçar que nas escolas estudadas não ocorreram reuniões dos conselhos no período de maio de 2010 (quando foram eleitos os conselheiros) até outubro de 2010 (período em que o trabalho de campo foi concluído).

É necessário sublinhar, também, que os professores analisados não se constituem como amostra representativa dessas escolas ou de um conjunto de escolas do Ensino Fundamental que obtiveram bons resultados em exames nacionais na rede pública municipal do Rio de Janeiro. Isso se dá tanto em função dos procedimentos adotados para a seleção quanto em razão do restrito número de professores que atuam do 6º ao 9º Ano. No entanto, ainda que esta pesquisa apresente um panorama parcial e limitado dos professores, das escolas e da rede, pode-se admitir que contribuirá para a compreensão de fenômenos homólogos e para a indicação de generalizações que permitam um avanço nas investigações de novos estudos no campo.

5 Diretores escolares: perfis, papéis e desafios para a democratização da gestão escolar

Aos dirigentes escolares são atribuídas muitas responsabilidades, recaindo sobre eles importantes expectativas sociais. Esses agentes conduzem a gestão e coordenam o trabalho desenvolvido nas escolas, sendo referência para as famílias e comunidades. São reconhecidamente as figuras mais destacadas na hierarquia escolar, gozam de prestígio e, via de regra, têm a sua volta uma rede social mais abrangente que os demais agentes escolares.

Com maior ou menor participação da comunidade, dirigir exige: capacidade de discernimento, competência para realizar escolhas e tomar decisões, delegação de tarefas, manejo das relações interpessoais e apoio necessário daqueles que estão à volta do dirigente para permanecer na função e manter a legitimidade conquistada no exercício de suas atividades. Nesse sentido, é importante considerar a influência do perfil desses agentes escolares na construção e consolidação dos mecanismos de democratização da gestão escolar.

As diretoras das escolas estudadas são quatro mulheres brancas, cujos *backgrounds* familiares, pelos relatos, denotam aspectos das classes média e baixa, e têm entre 40 e 70 anos. Duas delas responderam terem cursado pós-graduação na área de gestão, serem experientes e estarem no magistério público municipal, em média, há 20 anos e nas escolas em questão há pelo menos 15 anos. Tendo em vista os objetivos desta pesquisa, considerou-se que um dos aspectos que poderia favorecer iniciativas e empenho para o funcionamento dos conselhos e para o desenvolvimento de uma cultura de participação na escola seria a experiência e a disposição política das diretoras, verificadas através de participação em organizações, entidades, redes ou movimentos de interesse coletivo. Em relação a isso,

três diretoras informaram não ter qualquer experiência. A única menção a esse respeito foi da diretora da Escola Maria Callas, que participou, na década de 70, do Círculo de Pais e Professores.

Na rede pública municipal do Rio de Janeiro, a escolha e o provimento da função de diretor ocorreram em 2008 – data do último processo sucessório –, através de procedimento misto de seleção técnica e eleição aberta à comunidade escolar. A seleção técnica, primeira etapa do processo, foi composta de análise de currículo e de plano de trabalho, autoavaliação e redação sobre um tema da atualidade educacional. No caso de diretores candidatos à reeleição, consideram-se também os resultados da avaliação da gestão feita pelo CEC e o cumprimento do plano de trabalho anterior. O resultado da primeira etapa do processo sucessório, que avaliava se o professor estava apto a participar do processo eleitoral, foi arbitrado pelas Coordenadorias Regionais de Educação.

As eleições para diretores, tributo dos movimentos de democratização do país e instrumento da gestão democrática da educação, não cumpriram integralmente as promessas do passado. Concebido com o intuito de romper com o clientelismo e o patrimonialismo de décadas anteriores, o processo eleitoral carece de aprimoramento. Segundo Paro (2007, p. 81), a ausência de regras claras sobre a construção dos mecanismos de participação e diálogo, componentes precípuos da gestão democrática, fragiliza a distribuição de poder e de autoridade no interior da escola e põe em xeque os horizontes de democratização da gestão.

Por outro lado, ainda que a eleição direta para diretores não garanta isoladamente a democratização da gestão, Dourado (2008) assevera que a forma de provimento pode influenciar no rumo da gestão, mesmo que não o defina. O autor menciona ainda que a eleição associada a outros canais e me-

canismos de participação se constitui, potencialmente, em importante instrumento para a implementação do projeto político-pedagógico da escola, atividade que requer o envolvimento e a liderança do dirigente escolar.

No que se refere às escolas participantes da pesquisa, as diretoras das Escolas Ana Cristina César e Frida Kahlo ingressaram na função através da primeira eleição livre promovida na rede pública municipal, no final da década de 80, e permanecem na função através de sucessivas reeleições. No caso da escola Florbela Espanca, a diretora, que já desempenhou as funções de professora de sala de leitura, coordenadora pedagógica e diretora adjunta, exerce a função por indicação da Coordenadoria Regional de Educação, em decorrência da aposentadoria da diretora anterior. A indicação, ocorrida um mês antes do início desta pesquisa, foi legitimada pelo CEC da escola, requisito previsto para casos dessa natureza na rede municipal. No caso da Escola Maria Callas, a diretora já havia exercido a função em outra escola e foi indicada para o cargo em virtude da exoneração da diretora anterior em meados da década de 90, quando iniciou o trabalho na escola.

A rotina do diretor escolar abrange uma gama de atribuições e tarefas que são organizadas e coordenadas tendo em vista o tempo de trabalho disponível. Para as diretoras das escolas estudadas, a jornada de trabalho varia de 40 a 50 horas semanais, confirmando a ideia recorrente de que passam a maior parte do tempo de suas vidas na direção da escola. Tais agentes declararam, unanimemente, que muitas vezes levam trabalho para fazer em suas casas.

As diretoras mantêm padrões de reuniões com os pais e responsáveis bastante semelhantes. No início de cada ano letivo, organizam e lideram uma reunião geral, com responsáveis e professores, para explicar as regras, a organização e o funcionamento da escola. Organizam também reuniões ordinárias

e bimestrais, para divulgar os resultados do desempenho escolar, entregar boletins e conversar com os responsáveis sobre o desenvolvimento dos alunos durante o bimestre. E, caso seja necessário, agendam reuniões extraordinárias com responsáveis de determinadas turmas ou alunos.

Preocupam-se em manter a coesão docente, o empenho na promoção de atividades de apoio à aprendizagem e o interesse em vincular as famílias aos trabalhos desenvolvidos. Reconhecem os méritos dos professores no êxito acadêmico da escola e qualificam-nos como os maiores responsáveis pelo trabalho bem sucedido da escola.

Além de um plano de recuperação da escola, pensado pelas três diretoras desde que assumiram a função, outro importante aspecto é que, em consonância com a expansão do Ensino Fundamental, ocorrida nas últimas décadas, todas as escolas ampliaram o número de matrículas. Essa ampliação ocorreu tanto através da oferta de uma determinada modalidade de ensino como do acréscimo de turmas em um segmento do Ensino Fundamental. Nesses casos, as diretoras reorganizaram a estrutura de funcionamento da escola, orientando as vagas a partir das demandas, com margens consideráveis de autonomia.

Há, entre as diretoras, modos diferentes de gerir as escolas, mas há, notadamente, em todas elas o acompanhamento da aprendizagem dos alunos. As diretoras mostram-se atentas aos problemas das famílias e chegam a aconselhá-las; monitoram o desempenho das turmas e dos alunos; acompanham o trabalho docente e colocam à disposição das Coordenadorias os professores que não trabalham dentro da lógica da escola; concentram esforços no replanejamento dos projetos de recuperação da aprendizagem; acessam projetos para as escolas, através de instituições; entram nas salas de aula e, algumas vezes, substituem os professores, lecionando durante as suas ausências. Cabe ponde-

rar também a existência de um reduzido número de funcionários administrativos nessas escolas, o que acarreta a redistribuição e o acúmulo de tarefas entre os membros das equipes dirigentes.

As diretoras compete coordenar o Censo Escolar e os programas sociais; acompanhar e avaliar os serviços de Organizações não governamentais (ONGs) e de terceirizados, o que inclui limpeza, melhoria de aprendizagem e correção de fluxo escolar; distribuir e controlar uniformes e materiais encaminhados aos alunos e professores, tais como apostilas pedagógicas, cadernos de apoio pedagógico, relação de descritores, provas, gabaritos e resultados.

Nesse sentido, um tema que ocupou as entrevistas e que foi observado como trabalho regular, nos contextos escolares, diz respeito aos recentes procedimentos da Secretaria Municipal de Educação para melhoria da performance acadêmica e dos correlatos impactos na gestão e no trabalho docente.

Tais procedimentos estão relacionados aos resultados da avaliação dos alunos implementada nos primeiros meses da atual gestão municipal. Naquela ocasião, foi desenvolvido o plano de melhoria da educação carioca, que conta com um incremento de material pedagógico e projetos, no intuito de garantir aos professores e às escolas condições para melhorar o desempenho dos alunos, através da regulação da gestão pedagógica, especialmente da concepção e da política de avaliação.

Paralelo a essa ação, foi assinado pelos dirigentes escolares o Termo de Compromisso de Desempenho, que visa o alcance de progressivos índices (IDEB⁵ e IDE-Rio⁶) que enfatizem a

⁵ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007, no bojo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. É calculado por escola, por rede e por país; combina fluxo escolar (taxas de reprovação e aprovação) com o resultado do desempenho padronizado na Prova Brasil; monitora as ações do Plano de Desenvolvimento da Escola; e é divulgado a cada dois anos, com acesso público no portal do MEC/INEP. Assim, além de constituir-se como instrumento de diagnóstico para a gestão, funciona como parâmetro do ensino ofertado pelas redes e escolas públicas da educação básica, permitindo identificar onde estão localizadas as maiores fragilidades, orientando, nesse sentido, o aporte técnico e financeiro suplementar para o desenvolvimento institucional.

⁶ Baseado no IDEB, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio

melhoria dos resultados da aprendizagem dos alunos.

A centralidade do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Plano De Desenvolvimento da Educação e nas políticas públicas educacionais, como veio para monitorar, alcançar e promover a qualidade da educação nacional, e, ainda, o estabelecimento de exames regulares aos alunos, com o monitoramento do IDE-Rio, são recentes na rede pública municipal do Rio de Janeiro e foram consagrados na atual gestão. E, em face do lastro da política educacional anterior, balizada nos ciclos, constituem-se como pontos de tensão que requerem das diretoras maiores conhecimentos.

O estabelecimento de bonificação para os profissionais de educação que atingirem as metas acordadas produz, além do efeito da responsabilização, subliminarmente vinculado à ação, o impacto e a persuasão social, que ocorrem tanto pela crise da educação quanto pela imagem da escola como representação das aspirações sociais das famílias.

Um ponto a ser mencionado que figura entre os sinuosos caminhos da descentralização e da responsabilização da gestão é o fato deste mecanismo lançar mão de dois aspectos que produzem efeitos sobre a sociedade. O primeiro é a produção de dados mensuráveis – as estatísticas – que comprovam que várias escolas, no conjunto da rede, precisam melhorar, mas algumas precisam melhorar muito mais do que outras; e o segundo é a prática do tripé – avaliação, transparência e responsabilização (*accountability*) –, lugar-comum nas falas de diferentes setores da sociedade e dos governos mundo afora, mas que soa ainda de forma peculiar para as diretoras das escolas estudadas.

Entretanto, o que parece ser uma idiosincrasia da política educacional

(IDE-Rio) foi lançado em 2009 pela Secretaria Municipal do Rio de Janeiro para medir e monitorar o desempenho dos alunos e das escolas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. Constitui-se como parâmetro para avaliar a evolução do desempenho das escolas, bem como encaminhar bonificações pecuniárias aos profissionais de educação cujas escolas atingirem as metas estabelecidas no Termo de Compromisso de Desempenho, assinado pelos diretores escolares.

da rede municipal do Rio de Janeiro se configura como uma tendência de âmbito mais abrangente, que visa produzir resultados, monitorá-los e alcançar crescentes patamares de desempenho, alinhando-se ao contexto global de responsabilização. E, no caso do Brasil, conforme assinalado por Alves (2009), a *accountility* deverá impactar nas formas como são concebidos e operados os instrumentos da gestão democrática e, mais notadamente, nos mecanismos de escolha e de provimento do cargo de diretores escolares.

As diretoras consideraram que a autonomia financeira é crucial para o desenvolvimento dos trabalhos na escola, embora se ocupem de forma distinta da gestão dos recursos encaminhados através do PDDE e do SDP⁷. A utilização dos valores financeiros encaminhados concentra-se, sobretudo, nas melhorias dos prédios escolares, através de pequenos reparos e obras. E, em três das quatro escolas, os recursos, na ausência de um planejamento de longo alcance, são geridos pelas diretoras, atendendo às emergências, sem que os gastos sejam publicizados para a comunidade escolar.

Durante as entrevistas, foram recorrentes reclamações das diretoras quanto aos escassos recursos encaminhados e à responsabilidade em lidar com áreas da tributação sobre as quais têm pouco conhecimento, responsabilidade essa que não se constitui como parte da atividade educativa e da direção escolar. A agilidade na prestação de contas, o uso adequado dos recursos e o pagamento de tributos são ações que precisam ser desenvolvidas e que exercem impacto sobre o funcionamento da escola e dos conselhos, sobretudo se forem consideradas as responsabilidades das diretoras como administradoras, alargadas com a autonomia financeira das escolas, e o arcabouço legal que rege atualmente o funcionamento dos conselhos escolares como Unidades Executoras.

⁷ Sistema Descentralizado de Pagamento. Promove o encaminhamento de recursos financeiros municipais às Unidades Administrativas com o objetivo de atender às despesas emergenciais.

Nos trechos transcritos a seguir, as diretoras apresentam as suas percepções a esse respeito:

O CEC tem muita responsabilidade. São verbas, empenhos. A escola em si está ali no CEC. E a escola em si é responsabilidade do diretor. O que acontecer na escola, não importa quem fez, a culpa é do diretor. Se é pra ter louro, está bom, louros também são do diretor, mas se for pra crucificar, crucifica o diretor. É muita responsabilidade mexer com verba, com dinheiro público, e dentro de uma escola você está calculando tributos. Você faz dentro do CEC. Eu pago, eu calculo ISS, eu calculo INSS, se tiver Imposto de Renda eu tenho que calcular. Sou eu que calculo (Diretora da Escola Frida Kahlo).

[...] Mas você não faz só isso, você faz, além disso, Imposto de Renda do CEC, a RAIS da escola. Você faz toda a tributação da escola [...] Nós não temos essa formação. Eu não sou contadora [...] eu sei que tem diretor que até contratou contador [...] Se você erra um CNPJ, um CPF de um autônomo, qualquer coisa, você paga (Diretora da Escola Ana Cristina César).

É certo que a rapidez na prestação de contas, pelo menos no tocante à verba municipal, traduz-se na alocação de mais recursos para a escola. Entretanto, durante as entrevistas as diretoras reforçaram que é atribuída à descentralização e à autonomia a solução de todos os problemas da escola, inclusive os estruturais, de maior monta, que requerem a ação do Governo, como a reforma de uma quadra de esportes ou a ampliação de salas de aula para atendimento à demanda de matrículas.

No tocante à gestão dos recursos financeiros, na percepção das diretoras, a descentralização tende a oscilar entre os extremos da autonomia e da responsabilização. Entretanto, cabe lembrar que o tema foi caro aos movimentos democráticos do país na década de 80, constituin-

do-se como um de seus pilares e sendo vigorosamente debatido entre os setores organizados da sociedade brasileira e os parlamentares durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. Os ideais da descentralização eram iminentes à democracia e representaram o mote central da reestruturação e redemocratização do Estado brasileiro. Contudo, esse ideário foi transformado na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que tinha em vista um novo ordenamento político dos entes federados frente ao Estado centralizador.

Souza (2001, p. 546) explica as demandas políticas que operaram essa engenharia constitucional, os embates e consensos na ANC e as razões que podem elucidar a adoção da descentralização como via de mudanças para o federalismo entre os parlamentares. Dentre as razões, a autora destaca a agenda da transição democrática, tendo em vista a existência de [...]“um ambiente favorável aos governos subnacionais, abrindo caminhos para assunções normativas sobre a descentralização, como por exemplo seu potencial para promover eficiência, democracia e *accountability*”.

6 Considerações finais

A gestão democrática da escola pública, proclamada na Constituição Federal de 1988 e consolidada na legislação educacional posterior, consagrou os anseios políticos e culturais de uma parcela da sociedade civil organizada que aspirava a uma escola cidadã, capaz de produzir novas formas de participação e controle social a favor da democracia.

Contudo, a Reforma do Estado na década de 90 impactou os propósitos políticos idealizados para o funcionamento dos conselhos escolares Assim como os conselhos escolares e colegiados de diversas redes públicas do país, apresentados em pesquisas no âmbito da temática, os CECs da rede pública municipal do Rio de Janeiro não ficaram imunes às políticas que redefiniram os graus de

autonomia e descentralização, pautadas fortemente nas políticas educacionais de regulação promovidas pelo Estado. Dessa forma, o virtuoso pendor político original dos conselhos escolares é estreitado diante da abrangência eminentemente técnica das políticas de indução deste período, notadamente do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que reorientou o funcionamento dos conselhos ao propor sua organização jurídica como Unidade Executora.

Em que pesem o prestígio legal, as formas de indução e a projeção da temática observada nos movimentos sociais e em setores da sociedade civil, do ponto de vista acadêmico, grande parte da produção do conhecimento tem evidenciado a fragilidade dos canais e mecanismos de participação escolar e, conseqüentemente, as preocupações com a sua efetividade. Por outro lado, um número significativo de estudos tem estabelecido estreita relação entre a democratização da gestão e a qualidade escolar, bem como reforçado a prevalência das políticas de indução como balizadoras do funcionamento dos conselhos.

Neste estudo de caso, a hipótese inicial de que escolas com exitosos resultados acadêmicos tenderiam a desenvolver práticas participativas da comunidade escolar na gestão não foi confirmada. No âmbito das quatro escolas públicas estudadas, apesar de um largo espectro normativo que regulamenta a participação dos conselhos no planejamento, no acompanhamento e na execução dos recursos financeiros encaminhados às escolas e na construção do projeto político-pedagógico, não foram observadas, no decorrer da pesquisa, práticas participativas que envolvessem os organismos e as comunidades escolares nessas ações políticas. Não obstante essas escolas sejam reconhecidas socialmente pelo elevado desempenho em avaliações externas, é pouco proeminente a tomada de decisões coletivas sobre aspectos da gestão escolar.

No tocante à mobilização e à participação dos conselhos na gestão finan-

ceira, as políticas indutoras mostraram-se frágeis no fomento da autonomia financeira e da descentralização nessas escolas. Por outro lado, atingiram o intento de repassar às escolas a responsabilidade de dar conta das suas inúmeras demandas materiais, fazendo com que as diretoras passassem a ter maior volume de atribuições e a desempenhar mais papéis gerenciais na gestão escolar.

As diretoras são agentes centrais nessas escolas e reconhecem que a elas cabe a tarefa de enfrentar de modo diuturno a falta de funcionários e professores, a demanda de vagas, os problemas familiares que repercutem na escola, o controle de índices para alcance de metas e resultados, além de um volume de trabalho que tende a secundarizar as ações políticas da gestão.

A sobrecarga de trabalho vivenciada pelas lideranças escolares ocorre na rede municipal em vista tanto da falta de profissionais para executar os urgentes e diversos serviços administrativos quanto dos novos papéis que esses dirigentes passaram a operar na gestão escolar. Além disso, há as demandas da descentralização dos recursos financeiros e das novas políticas de avaliação e responsabilização, além da necessidade de apresentar regularmente informações aos programas sociais vinculados à educação pública. São executadas, nesse sentido, atividades de um estatuto menos intelectual e mais operacional, acentuando a redefinição das relações de poder entre o centro (a administração) e a periferia (as escolas), como afirmado por Canário (1995).

Salientam-se, ainda, as mudanças desencadeadas no panorama mundial e, particularmente, na gestão das escolas da rede pública municipal nos últimos dois anos que, na perspectiva de Ball (2004), coadunam-se às transformações do Estado, do capital, das instituições escolares e da relação dos cidadãos entre si, no sentido de promover a “instauração de uma nova cultura de performatividade competitiva que envolve uma

combinação de descentralização, alvos e incentivos para produzir novos perfis institucionais” (p. 1107).

Finalmente, em face dos resultados apresentados, a pesquisa parece instaurar um desafio a novas investigações em escolas e redes públicas de ensino sobre autonomia, descentralização e responsabilização – tríade que impacta sobremaneira a gestão escolar democrática e que parece se constituir como um premente e instigante debate social e acadêmico.

Referências

1. ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de redefinição do papel do Estado na Educação?** INEP, Brasília – DF. 2007.
2. ALVES, F. C. M. Mapeamento das políticas de escolha de diretores da escola e de avaliação na rede pública das capitais brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília. v. 90, nº 224, p.71-86, jan.-abr. 2009.
3. BALL, S. Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, nº 89, p. 1105-1126, set-dez. 2004.
4. BOMENY, H. A Escola no Brasil de Darcy Ribeiro. **Em Aberto**. Brasília, v.22, nº 80, p. 109-120, abr. 2009.
5. BORGES, A. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 52, São Paulo, p. 125-138, 2003.
6. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – 1988**. Senado Federal. Brasília. DF. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/index.shtm. Acesso em: 22 jun. 2010.
7. _____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientação para constituição de Unidade Executora**. Brasília, DF. FNDE: 2009.
8. _____. Lei 10.172/2001 - **Plano Nacional de Educação**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações, Brasília, 2007.
9. _____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2007.
10. _____. Lei 9394, de 20/12/1996. Estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.1997.
11. _____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995**. Brasília, DF. FNDE: 1995
12. CANÁRIO, R. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas In: NÓVOA, A.(Coord.). **As organizações escolares em análise**. 2ª ed. Lisboa, Publicações Dom Quixote, Instituto de Inovação Educacional. 1995. p. 139-161.
13. DAGNINO, E.: ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: **FACES**, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110. 2004.
14. DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2008. p. 77-95.
15. GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. (Coord.) **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO.2009.
16. LIMA, M. F. M. **Conselhos Escolares, gestão democrática e**

- qualidade do ensino em quatro escolas da rede pública municipal do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio. 2011.
17. MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade.** São Paulo. vol. 27. nº 94, p. 47-69. jan/abr. 2006.
18. MARTINS, A. M. (Org.) **Estado da arte: gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000-2008).** Brasília: Liber Livro, 2011.
19. MIGNOT, A. C. V. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estudos Avançados** 15 (42), p. 153-168, 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n42/v15n42a05.pdf>. Acesso em out. 2010.
20. PAES DE CARVALHO, C. FELIPE, L. H. L.; MANDERLET, D. Desafios para a imaginação e o rigor metodológico. In: Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação.** v. 19, nº 70, Rio de Janeiro, jan.-mar. 2011.
21. PARO, V. H. **Gestão Escolar, democracia e qualidade do ensino.** 1ª ed. São Paulo: Ática, 2007a.
22. _____. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Orgs) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.** 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007b. p. 73-81.
23. RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 212 de 24 de agosto de 1984. Cria o Conselho Escola- Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial [do Estado do Rio de Janeiro],** Rio de Janeiro, RJ, 27/08/1984, p. 10, Municipalidades, 1984.
24. _____. **Resolução SME nº 827, de 02 de abril de 2004.** Altera a Resolução SME de 24 de agosto de 2004 e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ.
25. _____. **Portaria E/SUBE;CGC nº 47, de 17 de março de 2010a.** Estabelece normas para a realização da eleição dos membros do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro
26. _____. **Portaria E/SUBE;CGC nº 48, de 17 de março de 2010b.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Escola Comunidade nas Unidades Escolares da Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro.
27. _____. **Resolução SME nº 1074 de 14 de abril de 2010c.** Dispõe sobre o Regimento Básico do Ensino Fundamental da Rede Pública do Município do Rio de Janeiro.
28. SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias.** Tradução Viamundi Idiomas, Cleusa Aguiar Brooke e Rômulo Monte-Alto. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2008. p. 335-392.
29. SILVA, I. G. A reforma do Estado Brasileiro nos anos 90: processos e contradições. **Lutas Sociais** (PUC-SP) São Paulo, v. 7, p. 81-94, 2001. Disponível em http://www.pucsp.br/neils/downloads/v7_ilse_gomes.pdf. Acesso em 30/01/2010.
30. SOUZA, A. R. **Perfil da Gestão Escolar no Brasil.** São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
31. SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados - Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p. 513-560, 2001.

32. TABORDA, C. R. T. **Conselho Escolar como Unidade Executora: limites e possibilidades no processo da construção da gestão democrática.**

Mato Grosso, Cuiabá. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) Instituto de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp086791.pdf>. Acesso em abr. 2010.

33. YANAGUITA, A. **A descentralização da gestão financeira para a escola.** Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/3.pdf>. Acesso em jan.2010.