

# A construção da gestão autônoma das escolas públicas brasileiras: um estudo nas escolas de ensino fundamental em Santa Catarina

*Building autonomous management in Brazilian public Schools: a study on primary schools in Santa Catarina*

*La construcción de la gestión autónoma de las escuelas públicas de Brasil: un estudio en las escuelas primarias de Santa Catarina*

---

SULIVAN DESIRÉE FISCHER  
MARIA DO CARMO LESSA GUIMARÃES

**Resumo:** O artigo analisa os fatores que favorecem e/ou constroem a construção do modelo de gestão escolar de carácter autônomo nas escolas públicas da rede municipal de ensino fundamental em Santa Catarina. A gestão autônoma é atributo da gestão escolar referida na LDB/96 e Plano Nacional de Educação (PNE). A análise abrange 06 (seis) municípios do Estado, onde foram pesquisadas 03 (três) escolas em cada um desses municípios. As conclusões indicam constrangimentos à autonomia administrativa, financeira e pedagógica, com ênfase centrada na transferência de recursos federais como indutor à autonomia.

---

**Palavras chave:** implementação de política pública; autonomia escolar; gestão autônoma das escolas.

**Abstract:** This article analyzes the factors that contribute and/or constrain the construction of the autonomous school management model in the public, municipal elementary schools in the Brazilian state of Santa Catarina. Autonomous management is provided to schools in the Education Law (LDB/96) and the National Education Plan (PNE). The analysis covers six (06) municipalities and surveyed three (03) schools in each of them. The findings indicate constraints to administrative, financial and pedagogical autonomy, with an emphasis on the transfer of federal funds as an inducer to autonomy.

---

**Keywords:** implementation of public policy; school autonomy; schools autonomous management.

**Resumen:** El trabajo analiza los factores que contribuyen y / o limitan la construcción del modelo de gestión escolar de carácter autónomo en las escuelas públicas de la red de escuela primaria municipal en Santa Catarina. La gestión escolar autónoma es atributo de la gestión escolar referida en la LDB/96 y en el Plan Nacional de Educación (PNE). El análisis abarca seis (06) municipios del estado, en los que se investigaron tres (03) escuelas de cada uno de estos municipios. Los resultados indican constricciones a la autonomía administrativa, financiera y educativa, con énfasis en la transferencia de fondos federales como inductora de la autonomía.

---

**Palabras clave:** implementación de políticas públicas; autonomía escolar; administración autónoma de escuelas.

## INTRODUÇÃO

No contexto da reforma do Estado brasileiro pós-Constituição de 1988, observa-se que a descentralização da política de educação, em particular a de ensino fundamental, delega aos municípios a responsabilidade de implementar esta política no âmbito do seu território. Tal descentralização chega até o âmbito da unidade escolar, como nível local da política, apostando na construção de uma gestão escolar fundada em princípios mais democráticos, assentados na autonomia e na participação. Isto é, a autonomia escolar faz parte do processo de descentralização e é vista como uma estratégia que favorece a construção de formas mais democráticas de gestão escolar, promovendo a participação de toda a comunidade escolar na gestão dos assuntos escolares.

Estes atributos estão incorporados à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), assim como enfatizados no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001) e outras normativas infraconstitucionais, decretos e portarias ministeriais. Em relação à gestão escolar autônoma, o artigo 15 da LDB/1996 preconiza que os estabelecimentos escolares no Brasil devam ter autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

A construção desta autonomia escolar é concebida como estratégia para a busca de eficiência do sistema educacional e para a oferta de um ensino público de qualidade acessível a todos e tem contado, segundo alguns autores, com o apoio dos movimentos sociais, dos órgãos multilaterais de financiamento<sup>1</sup> e de instituições de cooperação técnica<sup>2</sup> (ARRETCHE, 1999; PARENTE; LUCK, 1999; ALTEMANN, 2002; CURY, 2002; MARTINS, 2002; SOUZA, 2002, 2004; SOUZA; FARIA, 2004).

Apesar do tempo decorrido, a efetivação desta autonomia escolar, apontada pela política de educação, rompendo com a estrutura vertical e histórica na condução desta política, avança em graus desiguais no âmbito dos municípios e no interior das escolas, condicionada por fatores que fragilizam esta nova forma de gestão escolar, no contexto brasileiro.

Nesta perspectiva, este artigo busca analisar os fatores que favorecem e/ou constroem a construção do modelo de gestão escolar de caráter autônomo nas escolas públicas da rede municipal de ensino fundamental em Santa Catarina.

O artigo está dividido em cinco partes incluindo esta introdução, em

---

1 Exemplos: as agências do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

2 Exemplos: o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

que estão destacados os aspectos contextuais em que se insere a construção da autonomia escolar pela política nacional de educação no Brasil e o objetivo do artigo. Em seguida são destacados os significados de autonomia pela literatura e os pressupostos da autonomia financeira, administrativa e pedagógica. Na sequência, estão detalhadas as estratégias metodológicas que guiaram o estudo, contemplando o delineamento da pesquisa e os instrumentos de coleta de dados utilizados. Na quarta parte, apresentam-se os resultados da análise do estudo empírico sobre os fatores que favorecem e/ou constroem a construção do modelo de gestão escolar de caráter autônomo, no âmbito das escolas investigadas no Estado de Santa Catarina. Por fim, são apresentadas considerações finais à construção de uma gestão escolar autônoma.

## A GESTÃO AUTÔNOMA DAS ESCOLAS

A Gestão Autônoma das Escolas (GAE) se tornou, em diversos países, a parte central para uma reestruturação do ensino público. Em países anglófonos, segundo Abu-Duhou (2002), a GAE foi instituída nas estruturas administrativas e, em parte desses países, houve um movimento decisivo em direção à divisão de poderes. No Brasil, abrangeu a realocação de competências e atribuições, deslocando responsabilidades pela implementação e gestão de programas formulados pelo governo federal diretamente para as escolas.

Dentre os países que aderiram à construção desta nova forma de gestão escolar, pode-se citar: Nova Zelândia; Alemanha; Chile; China; Uganda; Polônia; Rússia e Zimbábue (ABU-DUHOU, 2002).

O vocábulo autonomia é sinônimo da capacidade de governar-se pelos próprios meios; o direito reconhecido de se dirigir segundo suas próprias leis, de tomar decisões livremente com independência moral ou intelectual (HOUAISS, 2006). Esta definição se aproxima do ideário kantiano, que traduz autonomia como capacidade da vontade humana de se autodeterminar, segundo uma legislação moral por ela estabelecida, livre de qualquer fator externo que se produza fora do sistema e que promova uma influência subjugante, tal como uma paixão ou uma inclinação afetiva incoercível. Para Kant (1724-1804), a autonomia se opõe à heteronomia, em que a vontade é determinada pelos objetos da faculdade de desejar que, em termos gerais, é toda lei que procede de outro, hetero (outro) e nomos (lei) (ABBAGNANO, 2000).

Na literatura acadêmica, o tema da autonomia aparece, normalmente, vinculado à ideia de participação social e/ou vinculado à ideia de ampliação da participação política, relacionando-a a descentralização e desconcentração do poder (MARTINS, 2002). Destarte, a discussão da autonomia aparece relacionada à construção da democracia.

No âmbito da política educacional, Rocha (2006) considera que a autonomia da escola significa transferir atribuições e competências para que esta possa resolver seus problemas. O objetivo é dotar as escolas de instrumentos para capacitá-las a elaborar e executar um projeto educacional próprio, que atenda a sua clientela específica. Desta lógica, os projetos educacionais podem ser não apenas diferentes, mas até opostos, dentro de um mesmo município, dado as distintas realidades regionais e intraregiões, marcadas por desigualdades socioeconômicas.

Libâneo (2003, p. 30), ao discutir a gestão escolar, define autonomia “como a faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre o próprio destino”, e considera ser este o corrobora, compreendendo esta prática como um processo que procura democratizar a prática pedagógica, permitindo a participação da comunidade escolar no âmbito pedagógico, administrativo e financeiro.

A concepção da gestão autônoma para as escolas brasileiras institui graus progressivos de autonomia para os estabelecimentos escolares, inclusive com a criação de instâncias colegiadas de decisão. A sua consolidação, diz Abu-Duhou (2002), requer uma participação mais ativa do corpo docente e das famílias dos alunos nos processos decisórios, em que as decisões são tomadas de forma colegiada pelos atores envolvidos, direta ou indiretamente, com a implementação desta política.

Esta evolução da política de educação e sua gestão traz algumas conseqüências para a unidade escolar: (i) a transferência de poder e de recursos repassados para a escola; (ii) a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP); (iii) a execução de projetos próprios; (iv) a atuação mais intensiva na formação continuada de gestores e professores e (v) a participação da comunidade escolar no processo decisório. A proposta é, portanto, de o exercício de uma gestão escolar autônoma, com graus expressivos de liberdade para a tomada de decisão, mais interativa com a comunidade escolar (FISCHER, 2012).

Desta assertiva, alguns autores, a exemplo de Caldwell e Spinks, expõe Abu-Duhou (2002), corroboram no sentido de que esta gestão autônoma só pode existir se houver uma transferência de poder de decisão para o âmbito da escola, inclusive de recursos. Para estes autores, o poder de decisão requer a existência de recursos de várias naturezas: de saber, materiais, de tempo, tecnológicos, humanos e financeiros.

## A AUTONOMIA FINANCEIRA

No Brasil, o primeiro aspecto em direção à autonomia das escolas de ensino fundamental, pós-Constituição de 1988, recaiu sobre a descentralização de recursos para a esfera local, com efeitos sobre a autonomia financeira escolar,

a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)<sup>3</sup>, em 1996, posteriormente transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb). *A posteriori*, a descentralização dos recursos financeiros atinge diretamente a autonomia financeira escolar, sem a instância intermediária do município, realizada pela institucionalização do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE<sup>4</sup>), que atua na transferência de recursos diretamente à escola, calculada com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental, de acordo com o censo escolar do ano anterior.

O PDDE compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e sua finalidade é prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas do ensino fundamental para melhorar a infraestrutura física e pedagógica, reforçar a autogestão escolar e elevar os índices de desempenho da educação básica.

Esta iniciativa vem corroborada pela LDB/1996, art. 75, § terceiro, em que “[...] a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente frequentam a escola [...]”.

Para alguns autores, a exemplo Carneiro (2010), a autonomia financeira é o coração para concretização da descentralização da política de ensino fundamental e, por assim dizer, para a construção da autonomia escolar, onde a capacidade de alocação e administração de recursos deve ser encarada como uma questão central. Desta lógica, há um reconhecimento de que o acesso ao ensino fundamental foi fortalecido pelo sistema de incentivos, proporcionado num primeiro momento pelo financiamento do Fundef, descentralizando a política. Entretanto, o que se observa é que, para o desafio da qualidade, estas propostas políticas não se mostram tão eficazes como o foram para a descentralização e a universalização do ensino fundamental.

Isto é observado por Castro, Barreto e Corbucci (2000), que afirmam que o aumento da matrícula inicial no ensino fundamental sob a responsabilidade das redes municipais ampliou-se com a institucionalização do Fundef. A título de exemplo, no biênio 1995/96, o crescimento da matrícula inicial nas redes municipais foi de 4,1%, ao passo que, nos dois anos seguintes, após a institucionalização do Fundef, atingiu 13,9% e 21,5% respectivamente, apresentando decréscimo na matrícula nas outras redes de ensino. Todavia, diz Vasquez (2007), a falta de liberdade na aplicação dos recursos, por razões legais ou estruturais, tem impedido

---

3 Constituído pela EC nº14/1996, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e deu nova redação ao art. 60, como mecanismo de indução à descentralização da política de ensino fundamental às esferas locais.

4 O PDDE foi editado pela M. P. nº2.178-36, de 24/08/2001, em transformação ao antigo Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE).

que estes sejam canalizados para áreas de necessidades específicas das escolas, o que caracteriza uma dependência às decisões da instância superior, concedente dos recursos financeiros.

Isto é, a transferência de recursos “carimbados”, como são classificados os recursos que têm destino definido previamente pelo financiador, que possui como intenção a de impedir ou reduzir o desvio de recursos públicos, acaba por constringer a autonomia da escola, reduzindo sua capacidade de decidir sobre a alocação dos recursos financeiros na solução de problemas específicos que surgem no desenvolvimento das atividades de ensino.

Desta análise percebe-se que os recursos financeiros recebidos diretamente pela escola, por meio deste programa, ainda que se projetem como uma influência benéfica à autonomia financeira das unidades escolares, não supre todas as suas necessidades. Em complementação a esta análise, passamos à discussão da autonomia administrativa.

## A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

A autonomia administrativa prevê, para os estabelecimentos de ensino, no artigo 12, Inc. II da LDB/1996, a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros. Contudo, não estão claros os limites desta incumbência, isto é, o grau de responsabilidade administrativa transferida à escola, que pode ir do simples controle de ponto até a alocação de recursos humanos.

No Plano Nacional de Educação (PNE), está expresso que esta gestão deve ser democrática e, para sua efetivação, novos processos de organização e de gestão devem ser introduzidos, valorizando os processos coletivos e participativos de decisão nas escolas. Prevê, ainda, que a autoridade e a responsabilidade do funcionamento do estabelecimento escolar sejam divididas entre o município (Secretaria de Educação) e os responsáveis do estabelecimento escolar (diretor, professor, conselheiros, alunos, pais e comunidade em geral), devendo todos atuar de forma colaborativa.

Na literatura, a discussão sobre autonomia administrativa está sempre vinculada à discussão sobre gestão e, para Libâneo (2003, p. 318), gestão é, “[...] atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos [...]”. Esta autonomia envolve o exercício das funções administrativas de planejar, organizar, dirigir e controlar. Neste entendimento, a gestão assume um caráter prescritivo, observando indicações do que fazer, do como gerenciar e quais procedimentos e instrumentos podem favorecer o sucesso das organizações.

Entretanto, considerando os preceitos legais, onde a gestão autônoma da escola deve valorizar a participação na tomada de decisão, desta lógica, a compreensão sobre gestão vai além da racionalidade puramente técnica e administrativa. Esta envolve duas outras dimensões: a social e a política. Isto faz da gestão um fenômeno multidimensional, que sofre influências do ambiente externo, produzido pela comunidade em que escola está inserida, e das condições socioeconômicas das famílias atendidas pela escola e pelo ambiente interno, produzido pelos profissionais que nela atuam (FISCHER, 2012). A gestão escolar, a partir deste entendimento, está condicionada por múltiplos fatores, sendo esta forma mais ampliada de assumir a gestão consoante com os trabalhos de Reed (1984), Giddens (1990) e Junquillo (2001).

Outra face introduzida com maior ênfase a esta gestão autônoma escolar é o planejamento, considerado necessário para se tomar decisões antecipadas. Entretanto, na maior parte das vezes, observa-se uma direção preponderantemente normativa, privilegiando a prescrição de caminhos e estratégias a serem utilizados no processo de tomada de decisão (LIBÂNEO, 2003).

Disto, segundo Santos (2002), tem resultado o insucesso da prática do planejamento que, somado à rigidez para a implantação deste processo, traz a instabilidade política gerada, proveniente: (i) das acirradas contradições de interesses; (ii) da visão imediatista dos governos; (iii) da escassa visão política dos técnicos; e (iv) do burocratismo dos sistemas administrativos.

Para esta autora, a lógica do planejamento e, neste caso, o preconizado para a escola autônoma, deve ser um processo de discussão entre os diferentes atores, para que a proposta seja produto dos diferentes interesses e, por consequência, possa ser mais aceita por todos: pelos que têm poder de decisão e, principalmente, pela comunidade, cujas ações a serem desenvolvidas são a ela destinadas. Para tanto, isto requer a capacidade do gestor escolar de mobilizar pessoas, numa ação coordenada.

Assim, urge a exigência de novas competências, ou características subjacentes para o exercício do cargo de diretor escolar, como um dos eixos básicos desse processo. A qualificação para o exercício do cargo de direção passa a depender de um conjunto de atributos, entre os quais deve-se incluir, além de conhecimentos técnicos específicos para a gestão: (i) motivos; (ii) traços de caráter; (iii) conceito de si mesmo; (iv) atitudes e valores; (v) habilidades e capacidades cognitivas ou de conduta. Esta expansão das competências de direção passa a ser um fator possibilitador para dinamizar as mudanças estruturais e normativas no interior das escolas (LONGO, 2003).

Disto observa-se que o papel do diretor escolar passa a ser significativo, atuando como articulador da consecução da escola autônoma. Por esta razão,

toma corpo a discussão sobre as formas e critérios para a escolha do diretor escolar, sua formação e sua experiência no exercício do cargo de direção.

Nesta perspectiva, este gestor é alguém que, idealmente, se orienta por saberes científicos ou resultantes da reflexão sobre a sua própria experiência e, a partir deles, procura guiar sua visão e suas ações, tornando o melhor possível o exercício de sua missão (AKTOUF, 1996).

## A AUTONOMIA PEDAGÓGICA

Em defesa da autonomia pedagógica, a LDB/1996 e o PNE/2001 defendem, como competência das escolas, a formulação do Projeto Político Pedagógico (PPP) (LDB/1996, Art.12, Inc. I; PNE/2001) entre outros planos, tais como: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o plano global da escola, o plano anual de trabalho, o plano integrado da escola e o plano de ação global, implementados pela escola, que possui uma gestão autônoma (MEC, 2004).

O PPP é, entretanto, o instrumento de planejamento escolar primordialmente recomendado, contido no arcabouço legal da política de educação, proposto como um instrumento a ser construído com base na realidade local e realizado com a participação conjunta da comunidade escolar e local, representando a expressão dos interesses e necessidades da comunidade e do seu entorno. Além disto, deve refletir as intenções, os objetivos, as aspirações e os ideais da equipe escolar (PARENTE, LUCK, 1999; LIBÂNEO, 2003; MEC, 2004).

Parente e Luck (1999), em pesquisa, constataram que este era o instrumento de planejamento escolar mais utilizado e, naquele ano (1999), estava sendo adotado em 19 unidades da federação. Neste mapeamento realizado pelos autores, constatou-se que o Estado de Santa Catarina era um dos Estados que o tinha implantado em 100% de suas escolas estaduais de ensino fundamental. Na atualidade, o PPP é encontrado na maior parte das escolas municipais e estaduais.

A implantação de instrumentos de planejamento escolar, nas escolas de ensino fundamental, no âmbito estadual, foi iniciada em 1991, segundo Parente e Luck (1999). Sua expansão aconteceu a partir da segunda metade da década de 1990, o que demonstra que o uso desta ferramenta já não é algo tão recente assim.

Todavia, segundo Libâneo (2003), a efetivação desta prática de formulação coletiva é ainda, na maior parte dos casos, bastante precária. Tem vigorado mais como um princípio educativo do que como instrumento concreto de mudanças institucionais. Porém, para Carneiro (2010), esta abertura legal é a possibilidade para se construir, efetivamente, uma identidade escolar, pois ela oportuniza

organizar modelos variados, diferenciados e curricularmente diversificados em sua concepção organizativa de escolas.

Entretanto, por tratar-se de um processo de natureza política, para que estas mudanças previstas aconteçam efetivamente, é preciso tempo, para que a escola possa superar ou minimizar os problemas relativos à infraestrutura e à carência de recursos materiais e humanos habilitados para incorporar esta nova concepção de escola autônoma (CARNEIRO, 2010).

Pelo exposto, observa-se que, além de novos mecanismos normativos e logísticos, esta gestão escolar autônoma requer a incorporação, pelo conjunto dos atores envolvidos, de novos valores que dêem suporte a esta nova forma de gestão (CARNEIRO, 2010). Para isto, são necessárias mudanças, além dos aspectos já salientados, na cultura. Isto envolve os modelos mentais e a percepção do que é apropriado a cada caso (TORRES e GARSKE, 2000; LIBÂNEO, 2003; LONGO, 2003; ROCHA, 2006). Este novo modo se encaixa, em grande medida, como uma “contracultura” em relação à tradição burocrática, centralizada, ainda hegemônica no setor público e, por extensão, nas escolas públicas (LONGO, 2003). Deste modo, é preciso considerar que, por mais bem formulada e estruturada que seja uma lei, sua materialidade está condicionada a um conjunto de fatores e condições intrínsecas e extrínsecas à realidade individualizada de cada escola (FISCHER, 2012).

Das pesquisas encontradas, realizadas por diferentes autores (PARO, 1996; TORRES; GARSKE, 2000; ROCHA, 2006; SOUZA, 2006), ainda que sob óticas diferentes, os autores consideram a construção de uma gestão autônoma, democrática e participativa como um dos desafios mais relevantes para a política de educação no Brasil, pois ainda vigora uma gestão pautada num modelo centralizado de decisão, há falta de espírito de equipe, os docentes estão ocupados apenas com suas atividades de aula e suas regras são rígidas, inibindo tanto a autonomia como a participação.

Em vista deste cenário, não é demais afirmar que a viabilidade de uma gestão autônoma e democrática das escolas está condicionada a conquistas mais amplas da comunidade escolar, como a participação de diferentes atores, internos e externos à escola.

## ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Esta pesquisa se caracteriza como predominantemente qualitativa, e adotou a estratégia de estudo de caso para a investigação empírica, que abrangeu (06) seis cidades (polos), de cada uma das mesorregiões do Estado de Santa Catarina, onde foram investigadas (03) três escolas públicas da rede municipal

de ensino fundamental, sendo: 01 (uma) escola pequena, 01 (uma) escola média e 01 (uma) escola grande. As cidades investigadas são: Joinville, da mesorregião do Norte Catarinense; Florianópolis, da mesorregião da Grande Florianópolis; Blumenau, da mesorregião do Vale do Itajaí; Criciúma, da mesorregião Sul Catarinense; Chapecó, da mesorregião Oeste e Lages, da mesorregião Serrana.

Foram considerados como informantes-chave em primeira instância e por isto participaram da pesquisa os Diretores Escolares e docentes que ministram aulas no ensino fundamental – séries iniciais e finais. Para a coleta de dados foram utilizados: entrevista; questionário; observação não participante e pesquisa documental. A entrevista foi utilizada para os Diretores Escolares, totalizando 18 (dezoito) entrevistas, complementadas por questionário. Para os docentes, utilizou-se o questionário aplicado com amostragem por acessibilidade, que se baseia na conveniência, onde o sujeito da pesquisa se encontrava na hora certa e no local certo para que a coleta de dados fosse realizada.

Foram respondidos 336 questionários pelos docentes das escolas selecionadas. A técnica da observação complementou a pesquisa com elementos comprobatórios das falas dos sujeitos pesquisados.

A análise documental foi realizada a partir de documentos, tais como: Projeto Político Pedagógico (PPP) das Unidades Escolares que fizeram esta concessão; projetos internos desenvolvidos no âmbito da Unidade Escolar e outros documentos encontrados que comprovavam a prática da gestão autônoma. A análise da construção da autonomia na gestão escolar contemplou as concepções preconizadas pela política, que prevê autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

A autonomia financeira foi traduzida pela capacidade de decidir sobre a aplicação, locação e captação de recursos de toda natureza; a autonomia administrativa foi indicada pela capacidade da gestão de decidir sobre a seleção e contratação dos profissionais e pela capacidade do gestor, traduzida pela formação com foco em gestão e experiência e a autonomia pedagógica foi considerada pela capacidade da gestão de decidir sobre o Projeto Político Pedagógico.

## A CONSTATAÇÃO EMPÍRICA DA CONSTRUÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR

A autonomia atua como força auxiliar, atributo da gestão, para se conduzir uma organização, setor, ou área de trabalho na produção de bens e/ou a provisão de serviços. Na literatura, há um relativo consenso (ARRETCHE, 1996; CURY, 2002; LIBÂNEO, 2003; LONGO, 2003; CARNEIRO, 2010) sobre o fato de que a gestão requer autonomia para se tomar decisões sobre a alocação e captação de

recursos, sejam físicos e humanos, mas, sobretudo, os recursos financeiros.

Esta pesquisa constatou, em relação à autonomia financeira das escolas públicas municipais de ensino fundamental, o predomínio de recursos financeiros oriundos dos governos federal e municipal e, a maior parte, decorrente de transferências diretas do governo federal, previstas pelo PDDE, ou de outros programas como o Programa Mais Educação e o Programa Escola Aberta.

O PDDE foi apontado, pela maioria dos gestores pesquisados, como a principal fonte de recursos e, em alguns casos, a única fonte de financiamento escolar. É importante lembrar que o PDDE é calculado pelo número de alunos regularmente matriculados, e disto resulta um volume menos expressivo para as escolas menores, pelo suposto de que, por serem menores, teriam menos despesas.

Tais recursos têm destinação previamente definida, o que constrange, em certa medida, a autonomia da escola e reforça o caráter indutor da ação da esfera federal, no sentido de fomentar a descentralização das políticas sociais, ainda que a ênfase esteja na transferência de recursos financeiros, sem priorizar outras iniciativas que possam fortalecer a construção da gestão autônoma das escolas.

Contudo, apesar das exigências impostas pelas instâncias financiadoras, algumas escolas vêm estimulando a discussão, nas arenas decisórias institucionalizadas, com a participação de diferentes atores envolvidos com o ensino fundamental, sobre a aplicação de tais recursos para solução de problemas prioritários da escola. Ainda que não se possa dimensionar a margem real de autonomia da escola para decidir sobre a aplicação desses recursos, os dados levantados sobre iniciativas de gestores de algumas unidades escolares investigadas, na direção de ampliar a autonomia decisória da escola, apontam para uma atuação mais comprometida com as diretrizes previstas pela política nacional de educação.

Ainda assim, é notória a insuficiência de recursos financeiros para suprirem as necessidades de quase todas as escolas pesquisadas (15 do universo de 18), o que traz impacto na gestão das escolas. Esta insuficiência de recursos para o enfrentamento das necessidades das escolas não é o único fator que interfere na autonomia escolar, colocando-a em dependência das instâncias superiores. Emanada, como já comentado, a definição prévia à aplicação dos recursos, por estas instâncias financiadoras, assim como o tempo decorrido entre o recebimento do recurso e a ordenação do processo para a sua aplicação, que se apresenta exíguo. Esta causalidade conduz, segundo alguns diretores, à compra de materiais e/ou equipamentos, muitas vezes, prescindíveis à escola, não suprimindo as suas reais necessidades.

A pesquisa constatou, entretanto, que algumas escolas (06 do universo de 18), contam com recursos de outras fontes, via celebração de convênios, além daqueles repassados diretamente pelo governo federal e município, o que

poderia gerar uma possível independência da escola do ponto de vista financeiro. Contudo, a totalidade dos recursos advindos destes convênios tem, normalmente, também destinação definida previamente. Isto porque as evidências encontradas pela pesquisa foram de iniciativas de parcerias, em sua maioria, muito mais com instituições públicas e/ou filantrópicas do que com organizações privadas. Também se identificou que, na maior parte das parcerias, os programas foram desenhados pelos parceiros e o papel da escola se reduziu a assinar o convênio com a instituição. Neste caso, a escola não interferiu no desenho dos programas e/ou projetos de acordo com suas necessidades, exercendo a autonomia a ela outorgada na busca de soluções para os seus problemas.

De qualquer sorte, a ampliação do elenco de atividades introduzido por muitos dos programas desenvolvidos nas escolas, em decorrência dos convênios realizados, tem requerido maior capacidade gerencial e, por consequência, mais desafios para a gestão.

Paradoxalmente ao que apregoa a legislação federal que autoriza a gestão autônoma das escolas, esta pesquisa constatou que, além dos limites já impostos pela esfera federal à aplicação dos recursos aportados à escola por este ente federativo, formulador dos programas, outros limites vêm sendo impostos às escolas em alguns municípios, por meio de resoluções por eles estabelecidas. Tais diretrizes constroem a autonomia da escola, ao colocar restrições à gestão de programas, na maioria das vezes, com recursos da fonte federal e reforça a tese de que a transferência de poder decisório é mais complexa do que a transferência de recursos financeiros. Ou seja, quando se trata da utilização do recurso e da sua aplicação, os entes federativos, mesmo apoiando a descentralização, assumem um papel de contendedor.

Observou-se, também, que os convênios realizados entre algumas escolas (02 do universo de 18) e organizações de outros setores da sociedade podem favorecer a gestão autônoma destas escolas, ampliando o exercício da autonomia escolar. Este resultado reforça o que já dito acima, de que não basta ter recursos financeiros, o mais relevante para a construção de uma gestão autônoma parece ser a possibilidade de a escola decidir sobre sua aplicação, de forma ampla e com base nas necessidades locais. Isto porque a diversidade dos contextos socioeconômicos em que se encontram as escolas, por si só, já pressupõe prioridades distintas.

Do mesmo modo, as formas e/ou estratégias encontradas por estas escolas para captar novas parcerias para a realização de projetos são reveladoras do modus de conduzir a política de educação, o que contribui para o exercício de uma gestão autônoma e participativa. Todavia, a prioridade para a elaboração de novos projetos desenhados pela própria escola, com foco nas necessidades da realidade local, ainda é uma prática em construção e pouco disseminada entre as escolas investigadas.

Outro achado importante diz respeito à outra iniciativa de captação de recursos por meio de contribuições de pais de alunos regularmente matriculados, denominada de “contribuição espontânea”, arrecadada pela Associação de Pais e Professores (APP). Mesmo que esta contribuição possa ser questionada, na medida em que a responsabilidade maior é do Estado em prover as condições necessárias para a educação básica de qualidade das crianças e jovens, ela pode revelar um grau de coparticipação da população na educação de seus filhos, favorecendo a construção de uma gestão autônoma e democrática. Contudo, é necessário reforçar que não há um único fator condicionante que conduza à construção da gestão autônoma escolar. Neste caso particular, o possível comprometimento dos pais dos alunos não está reduzido apenas à contribuição financeira, esta participação deve se estender ao acompanhamento e controle da aplicação destas contribuições.

Além dos recursos financeiros, os recursos humanos compõem o elenco de fatores que influenciam ou condicionam a gestão autônoma. Na proposta de autonomia administrativa, a escola mais autônoma é aquela em que a equipe escolar ganha mais espaço, projetando o caráter pedagógico da ação educativa, da organização do trabalho, participando mais ativamente da tomada de decisão no âmbito da gestão da escola. A estrutura do quadro funcional passa a ser fator essencial para a consolidação desta forma de gestão, incluindo o diretor, que tem papel significativo neste processo.

Conforme definido pelo texto do novo PNE 2001-2010 (cujo projeto de lei ainda está tramitando no congresso nacional), para o exercício da função de diretor escolar, a formação, assim como a experiência, são fatores que influenciam positivamente a gestão: “Assegurar formação em nível superior e preferencialmente de especialização dos diretores [...] e estabelecer programas diversificados de formação continuada e atualização para o cargo de diretores de escolas”.

Este entendimento justifica as metas estabelecidas pelo governo federal sobre a qualificação dos diretores e do corpo docente da escola e seu processo de formação continuada (LDB/1996, PNE 2001). Estes dispositivos legais asseveram que, quanto maior a qualificação, a experiência e o aprimoramento constante dos profissionais, maiores são as possibilidades de que suas contribuições sejam mais significativas à prática docente e, por consequência, à gestão, com contribuições expressivas e participação mais ativa.

Os resultados da pesquisa evidenciam a necessidade de investir em formação em nível de pós-graduação *stricto sensu*, pois somente um diretor, dos que participaram desta pesquisa, possui tal formação e esta é recomendada pelo projeto de lei que trata do novo PNE 2010-2020, em prol de uma melhoria na

qualidade do ensino e de práticas inovadoras de gestão. Contudo, esta pesquisa constatou que, no caso das escolas dos municípios do Estado de Santa Catarina, todos os diretores possuem uma formação regular adequada, com nível superior, têm vínculo trabalhista permanente (são estatutários), exceto um; e muitos têm experiência em gestão. Estes achados revelam um cenário favorável ao exercício da função gerencial, se a gestão autônoma e democrática fosse definida apenas por esses indicadores.

Todavia, outros fatores, a exemplo da dependência financeira e normativa das outras esferas de governo, em particular da esfera federal e municipal e o limitado poder de decidir sobre a aplicação dos recursos parecem que, em princípio, absorvem estes atributos pessoais dos dirigentes, não gerando um diferencial no processo de condução do ensino no âmbito escolar. Há que observar também que, na atualidade, todos os municípios pesquisados têm investido em cursos de formação continuada. Neste particular, os resultados revelam pouca significância dos cursos atribuída pelos diretores, ao considerarem que lhes falta profundidade sobre os assuntos tratados, por terem uma carga horária reduzida e, sendo avaliado por eles, pouco contributivo para o exercício da atividade do cargo de diretor. Avaliação similar foi efetuada pelos docentes sobre os cursos oferecidos, ao considerarem que falta integração dos conteúdos à prática e informações já de seu conhecimento.

Concluiu-se que este expediente de valorização profissional, utilizado pelas instâncias federal e municipal, buscando estimular a educação continuada dos profissionais que atuam no ensino fundamental, ainda não encontrou um denominador comum, pois não está sendo visto pelos profissionais como estratégico para a melhoria do seu desempenho, tornando-os mais autônomos.

Outro aspecto analisado é a autonomia escolar para assuntos relativos à alocação dos profissionais nas escolas, pelos concursos e pelas contratações. A pesquisa evidencia dependência da Secretaria Municipal de Educação na alocação dos profissionais nas escolas. Esta dependência está retratada pelo tempo de docência dos profissionais que participaram desta pesquisa e o tempo de permanência na mesma escola. Cerca de 50,7% dos docentes atuam há mais de 10 anos na rede. Em contrapartida, 42,3% atuam na mesma escola há menos de 1 ano. A permanência do profissional na mesma escola é um fator considerado pela literatura como positivo para a gestão, pois quanto maior o tempo deste docente na escola, maior tende a ser o seu envolvimento nas atividades e no desenvolvimento dos projetos na escola. As mudanças e rotatividade do quadro profissional das escolas provoca uma série de dificuldades na continuidade da gestão, e, particularmente, no estímulo à participação, visto que os docentes recém-chegados desconhecem o ambiente e as particularidades da comunidade assistida.

A rotatividade dos docentes foi apontada como um dos grandes problemas enfrentados pelas escolas e um fator que dificulta a execução de projetos escolares, pois não há tempo suficiente para a consolidação dos projetos e para a criação de vínculos com alunos e com a comunidade escolar.

Esta rotatividade foi apontada por vários diretores como um problema de difícil intervenção, na medida em que as escolas são dependentes da Secretaria Municipal de Educação para esses assuntos. Esta constatação demonstra que constrangimentos à autonomia escolar condicionam o exercício da participação no âmbito escolar.

Igualmente importante para o exercício de uma gestão mais autônoma é a escola assumir para si a elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e institucionalizar instrumentos de planejamento e avaliação de suas práticas. Neste particular, relacionado à autonomia pedagógica, verificou-se a existência da institucionalização de instrumentos de planejamento e de avaliação, assim como do PPP em todas as escolas pesquisadas. Entretanto, constatou-se, na análise destes documentos, que alguns destes encontram-se “desatualizados” e muitos fazem referências mais às legislações e à literatura do que à sua própria realidade, não demonstrando conhecimento sobre a realidade da comunidade escolar e a identificação de problemas e apresentação de soluções.

Estes achados levam a concluir que tais instrumentos assumem um caráter mais normativo e burocrático, para cumprimento das normas legais, não se constituindo em todas as escolas, de fato, em um instrumento de gestão para subsidiar a tomada de decisão. Entretanto, assumir e/ou estabelecer este nível de consciência sobre as inconsistências de um projeto desta natureza pelas escolas não é algo comum.

A atualização destes planos é recomendada pela legislação, considerando as frequentes transformações da realidade social e da política de educação, com a introdução de novos programas e novas diretrizes, bem como a entrada anual de novos alunos na escola com distintas necessidades e capacidades. Esta situação impõe uma reflexão, ou seja, a simples constatação da existência do PPP nas escolas não autoriza concluir que este instrumento esteja sendo observado e se o mesmo está sendo importante para tomar decisões que possam intervir na realidade escolar. Além disto, a legislação prevê que este documento deve expressar os interesses e necessidades da sociedade, construído com base na realidade local (MEC, 2004; PARENTE; LUCK, 1999).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constatou que, para a construção da gestão autônoma escolar, torna-se imprescindível o exercício da discricionariedade dos gestores para agir de acordo com as necessidades escolares e os valores da comunidade, sem esquecer, entretanto, os limites estabelecidos pela lei e agindo em defesa da ordem pública.

Entretanto, evidenciaram-se expressivos limites ao exercício da discricionariedade dos gestores, tanto na aplicação dos recursos utilizados pelo governo federal, como municipal, definidos com a intenção de impedir ou reduzir o desvio de recursos públicos quanto na alocação e contratação dos profissionais e/ou sua manutenção na escola, neste caso, dependentes das Secretarias Municipais de Educação.

Percebe-se, fortemente, o papel indutor do governo federal à construção da gestão autônoma escolar, por meio dos programas institucionalizados, colocando a unidade escolar como executora das novas abordagens impostas ao sistema, pela transferência de recursos sem, entretanto, como já exposto, considerar as distintas realidades e capacidades das escolas para o atendimento destas novas demandas. Esta estratégia indutiva do governo federal tem se mostrado insuficiente para cobrir as necessidades das escolas e coloca a escola em uma relação de dependência das instâncias superiores do governo, o que acaba, por fim, constringendo a autonomia escolar.

Neste sentido, as ações empreendidas pelo governo federal são características de um modelo *top-down* de implementação de política, onde prescrições e recomendações sobre como “deve ser” a implementação dessa política são preestabelecidas pelas normas.

De outro modo, as evidências encontradas informam que a construção da gestão autônoma é processual e requer, não apenas, que tais princípios sejam assegurados por lei, mas que também ocorram mudanças nas práticas dos diferentes atores envolvidos com o processo de implementação desta política. Isto é, este novo *modus* de gestão depende de múltiplos fatores: (i) exige aprendizado dos distintos atores, (ii) novas capacidades dos diretores escolares, que atuam como dinamizadores; (iii) a institucionalização de novos mecanismos e instrumentos de gestão que favoreçam a concretização dos princípios orientadores em direção à escola autônoma; e (iv) mudança na cultura da forma tradicional de conduzir os assuntos escolares.

Para tanto, esta nova forma de gestão ainda requer um tempo de maturação e investigações mais aprofundadas, para compreender os fatores que influenciam e constringem a construção do modelo de gestão escolar de caráter autônomo no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABU-DUHO, Ibtisam. **Uma gestão mais autônoma das escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

AKTOUF, Omar. **A administração entre a tradição e a renovação**. São Paulo: Atlas, 1996.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 77-89, jan./jun. 2002.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas sociais públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.31, ano 11, p.44-66, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

BORGES, André. Governo estadual, competição política e mudança institucional: Lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (org.). **Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CARNEIRO, M. A. **LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva**, artigo a artigo. 17. ed. atualizada e ampliada. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTRO, J. A. de; BARRETO, A. R.; CORBUCCI, P. R. **A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão**. Rio de Janeiro, Ipea, p. 01-25, jul. 2000. (Texto para discussão n°74).

CURY, Carlos R. J. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.

FISCHER, Sulivan Desirée. **Implementação da Política Descentralizada de Ensino Fundamental: um estudo sobre a gestão escolar em Municípios do Estado de Santa Catarina**. 2012. 279f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e do “fato”. **Revista Gestão e Produção**, v.8, n°3, p.304-318, dez. 2001. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.

Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: set.2011.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003 (Coleção Docência em Formação). Coordenadores: Antonio Joaquim Severino e Selma Garrido Pimenta.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público**. Ano 54, n. 2, p. 5-30, abr/jun. 2003.

MARTINS, Ângela M. Autonomia e descentralização: a (ex)tensão do tema na agenda das políticas públicas educacionais recentes. **Revista Portuguesa de Educação**, 15(1), p.269-296, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **Caderno**: Conselhos Escolares: Democratização da Escola e Construção da Cidadania, 2004.

PARENTE, Marta Maria de A.; LUCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro, Ipea, out. 1999 (Texto para discussão n°675).

REED, M. Management as a social practice. **Journal of Management Studies**, v. 21. N. 3, p.273-85, 1984.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Governo estadual competição política e mudança institucional: lições comparativas da reforma da gestão escolar no Brasil. SOUZA, Celina; NETO, Paulo Fábio Dantas (Org.). **Governo, políticas e elites políticas nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

SANTOS, Lucíola L. de C. P. Políticas públicas para o ensino fundamental: parâmetros curriculares nacionais e sistema nacional de avaliação (SAEB). **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 23., n.80,, p.346-367, set. 2002.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-45, jul/dez, 2006.

SOUZA, Donald B. de; FARIA, Lia C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Aval. Pol. Públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, p.925-944, out./dez., 2004.

TORRES, Artemis; GARSKE, Lindalva M. N. Diretores de escola: o desacerto com a democracia. **Em Aberto**, Brasília, v.17, n.72, p.60-70, fev. jun. 2000.

VASQUEZ, Daniel Arias. Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do Fundef. HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p.245-274.

---

**SULIVAN DESIRÉE FISCHER** é doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia UFBA e professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). E-mail: sullivan.fischer@gmail.com

**MARIA DO CARMO LESSA GUIMARÃES** é doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e exerce a docência nesta mesma universidade. E-mail: ducalessa@yahoo.com.br

*Recebido em março de 2013*  
*Aprovado em março de 2013*