

A Gestão do ensino público em Distritos Educacionais: uma realidade marcada por desafios e tensionamentos

Public education management in Educational Districts: a reality marked by challenges and tension

Gestión de la educación pública en los Distritos Educativos: una realidad marcada por desafíos y tensiones

Recebido: 18/07/2020 | Revisado: 04/08/2020 | Aceito: 07/08/2020 | Publicado: 14/08/2020

Nara Lucia Gomes Lima

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9009-8181>

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

E-mail: nara.lima@uece.br

Tatiana Maria Ribeiro Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6308-3670>

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

E-mail: tatiana.ribeiro@uece.br

Maria Valesca da Silva Barbosa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1470-4629>

Universidade Estadual do Ceará, Brasil

E-mail: maria.valesca@aluno.uece.br

Resumo

Esta pesquisa teve como objeto de estudo a organização do ensino em distritos educacionais, delimitando o campo de pesquisa a um estudo de caso realizado no município de Quixadá, Ceará. A pesquisa teve como objetivo geral analisar o agrupamento das escolas da rede municipal de ensino em distritos educacionais, bem como discutir a gestão centralizada e as múltiplas funções desempenhadas pelos diretores e coordenadores educacionais. O estudo está organizado em três momentos: o primeiro momento discute a organização do ensino no Brasil, o dever do estado quanto à oferta da educação básica. O segundo momento apresenta os tipos e concepções teóricas acerca da gestão escolar e gestão educacional. O terceiro e último momento trata da pesquisa de campo realizada por meio da observação participante e da análise documental, que permitiu descrever, explicar e analisar a organização e gestão do ensino em distritos educacionais. Esse trabalho possibilitou conhecer e refletir sobre a

organização e gestão das escolas da rede municipal de ensino que reverbera na aprendizagem e permanência escolar dos alunos do ensino fundamental. A gestão em distritos educacionais limita a participação dos atores escolares nas tomadas de decisões referentes à escola, além de interferir na autonomia administrativa e pedagógica garantida por lei. Conclui-se, que a gestão em distritos educacionais é incompatível com os princípios da gestão democrática e participativa.

Palavras-chave: Gestão escolar; Distritos educacionais; Organização do ensino; Sistema municipal.

Abstract

This research had as its object of study the organization of teaching in educational districts, delimiting the field of research to a case study carried out in the municipality of Quixadá, Ceará. The general objective of the research was to analyze the grouping of schools in the municipal education network in educational districts, as well as to discuss centralized management and the multiple functions performed by educational directors and coordinators. The study is organized in three stages: the first stage discusses the organization of education in Brazil, the state's duty regarding the provision of basic education. The second moment presents the types and theoretical conceptions about school management and educational management. The third and last moment deals with field research carried out through participant observation and documentary analysis, which allowed to describe, explain and analyze the organization and management of teaching in educational districts. This work made it possible to know and reflect on the organization and management of schools in the municipal school system that reverberates in the learning and school permanence of elementary school students. Management in educational districts limits the participation of school actors in school-related decision-making, in addition to interfering with administrative and pedagogical autonomy guaranteed by law. In conclusion, management in educational districts is incompatible with the principles of democratic and participatory management.

Keywords: School management; Educational districts; Teaching organization; Municipal system.

Resumen

Esta investigación tuvo como objeto de estudio la organización de la enseñanza en distritos educativos, delimitando el campo de investigación a un estudio de caso realizado en la ciudad de Quixadá, Ceará. El objetivo general de la investigación fue analizar la agrupación de

escuelas en la red de educación municipal en distritos educativos, así como discutir la gestión centralizada y las múltiples funciones realizadas por los directores y coordinadores educativos. El estudio está organizado en tres etapas: la primera etapa discute la organización de la enseñanza en Brasil, el deber del estado con respecto a la provisión de educación básica. El segundo momento presenta los tipos y concepciones teóricas sobre la gestión escolar y la gestión educativa. El tercer y último momento se ocupa de la investigación de campo realizada a través de la observación participante y el análisis documental, que permitió describir, explicar y analizar la organización y gestión de la enseñanza en los distritos educativos. Este trabajo permitió conocer y reflexionar sobre la organización y gestión de las escuelas en la red de educación municipal que repercute en el aprendizaje y la permanencia de los estudiantes de primaria. La gestión en los distritos educativos limita la participación de los actores escolares en la toma de decisiones relacionadas con la escuela, además de interferir con la autonomía administrativa y pedagógica garantizada por la ley. En conclusión, la gestión en los distritos educativos es incompatible con los principios de la gestión democrática y participativa.

Palabras clave: Gestión escolar; Distritos educativos; Organización docente; Sistema municipal.

1. Introdução

A gestão educacional é fruto da política educacional estabelecida pelo governo federal por meio do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada entidade da federação tem sua responsabilidade cabendo aos municípios à gestão e organização da educação infantil e do ensino fundamental das escolas públicas. Essa pesquisa apresenta questões que confrontam a gestão educacional e o modo como ela é conduzida no município de Quixadá, Ceará, em virtude da gestão centralizada e do agrupamento das escolas da rede municipal em distritos educacionais.

A organização do ensino em distritos educacionais é algo novo e pouco estudado na literatura. Trata-se do agrupamento das escolas com gestão centralizada em um diretor por distrito educacional responsável pela administração de mais de uma escola. A quantidade de escolas por distrito educacional varia, existem distritos com mais e outros com menos escolas. A gestão escolar de cada escola é conduzida por um coordenador que exerce função administrativa e pedagógica orientada pelo diretor do distrito educacional.

Cada distrito educacional é responsável por escolas que ofertam de dois a três níveis de ensino, exemplo: a escola **A** oferta 1º, 2º e 3º ano do fundamental; a escola **B** oferta o 4º, 5º e 6º ano; a escola **C** oferta o 7º, 8º e 9º ano. Nenhuma escola da rede municipal de ensino de Quixadá oferta de maneira contínua todas as séries do ensino fundamental. Assim, dependendo da série que irá cursar no ano seguinte o aluno matriculado na rede municipal deverá efetuar matrícula em outra escola.

O município de Quixadá é o único da região Sertão Central do estado do Ceará que aderiu a esse modelo de gestão educacional baseada no agrupamento das escolas. Porém, este município obteve resultados negativos em relação às avaliações externas realizadas nos anos de 2015 a 2017 pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Considerando esse cenário, perguntamos: Como acontece a organização e gestão das escolas em distritos educacionais? Como as escolas são agrupadas? Qual a função desempenhada pelos diretores e coordenadores? Quais os reflexões provenientes da gestão centralizada em distritos educacionais?

A hipótese inicial é que a gestão centralizada em distritos educacionais tem dificultado o trabalho pedagógico e interferido na qualidade do ensino resultando na aprendizagem fragilizada dos alunos, no abandono e evasão escolar. Assim sendo, objetivou-se com este trabalho analisar o agrupamento das escolas da rede municipal de ensino em distritos educacionais, bem como discutir a gestão centralizada e as múltiplas funções desempenhadas pelos diretores e coordenadores educacionais.

2. Metodologia

Procurando entender o objeto de estudo – gestão dos distritos educacionais – desenvolveu-se uma metodologia baseada na abordagem qualitativa caracterizada como estudo de caso. Segundo Pereira et al. (2018), a pesquisa de natureza qualitativa pressupõe “[...] a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo. Neles a coleta de dados muitas vezes ocorre por meio de entrevistas com questões abertas” (p. 67). O estudo foi do tipo descritivo e explicativo, sob a ótica do método dialético.

Os instrumentos utilizados para a coleta de material em campo foram à análise documental e a observação participante. A pesquisa foi realizada na cidade de Quixadá, localizada na região Sertão Central do estado do Ceará. Os dados foram coletados na Escola de Ensino Fundamental Terra dos Monólitos (EEFTM) e na Secretaria Municipal de Educação deste município.

O município de Quixadá é um dos mais populosos do estado do Ceará, segundo o censo demográfico realizado no ano de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sua população está estimada em 87.728 habitantes. O Município é conhecido como “terra dos Monólitos” pelo cenário exótico das rochas montanhosas, que são pontos turísticos da cidade, como a pedra da “galinha choca”, Cedro, Pedra do Cruzeiro, Memorial Cego Aderaldo, Santuário de Nossa Senhora da Imaculada Rainha do Sertão, dentre outros. Porém, o município de Quixadá ocupa as últimas posições na avaliação da educação básica segundo dados do IBGE (2017). Dentre os 184 municípios do Estado do Ceará, Quixadá está na posição 164º, com a média de 5,1 pontos para os anos iniciais do ensino fundamental, e posição 124º com a média de 4,6 pontos para os anos finais do ensino fundamental. Lembrando que a média nacional é de 6,00 pontos, ou seja, Quixadá está bem abaixo da média nacional.

A pesquisa iniciou em março de 2018, através de visitas de campo e observação participante na Escola de Ensino Fundamental Terra dos Monólitos (EEFTM), localizada na sede do município de Quixadá. Observou-se ao longo de seis meses a ausência do diretor escolar no estabelecimento de ensino e a participação ativa do coordenador pedagógico na gestão da escola. Algo inusitado, tendo em vista, que o diretor escolar tem a função técnica administrativa e burocrática de gerenciamento da escola. Portanto, sua presença no ambiente institucional é indispensável.

Para entender melhor a real função do diretor escolar e do coordenador pedagógico foi necessário analisar a organização e gestão das escolas da rede municipal de ensino de Quixadá através de documentos legais que normatizam as atribuições dos gestores educacional e escolar. Para tanto, buscou-se junto a Secretaria Municipal de Educação de Quixadá documentos que estabelecem a gestão das escolas, o agrupamento dos distritos educacionais, assim como, a gestão centralizada em diretores e coordenadores de área. Esta etapa da pesquisa revelou informações relevantes no que diz respeito ao resultado das avaliações externas do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), que servem de base para as discussões da pesquisa.

Para registro das observações utilizou-se os recursos da fotografia, do gravador digital e do diário de campo. Tais procedimentos permitiram visualizar quem são os sujeitos, seu percurso de vida e estudos e as relações sociais existentes, assim, relacionar aspectos sociais, políticos e econômicos e não somente pedagógicos.

As informações obtidas foram organizadas por temáticas, em seguida agrupadas de acordo com as categorias identificadas na análise. Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo

citada por Bargin apud Triviños (1987, p. 160) por ser um recurso condizente com o método dialético, uma vez que a análise de conteúdos proporciona estudar as “comunicações” entre os homens, colocando ênfase no conteúdo das mensagens.

Este trabalho apresenta uma abordagem teórica - metodológica crítica de caráter progressista. Procuramos entender e discutir ideias e conceitos da gestão educacional e escolar com base nos estudos de Viera (2008), Shiroma (2007), Saviani (1991) e Libâneo (2007 e 2013).

3. Organização do Ensino no Brasil

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia da oferta da educação básica obrigatória e gratuita dos 04 aos 17 anos de idade, organizada em etapa e níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior; além das modalidades Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação do Campo, Educação Indígena e Educação Especial (LDB 9.394/96)¹. A gestão das escolas se expressa através do regime de colaboração entre os sistemas de ensino Municipais, Estaduais e Federal. Cada entidade federativa exerce uma função na organização, estrutura, financiamento e funcionamento da educação nacional, cabendo aos municípios à responsabilidade pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental.

A educação infantil, de responsabilidade do governo municipal, é a primeira etapa da educação básica com atendimento escolar direcionado as crianças de 0 a 3 anos de idade no espaço da creche, e as crianças de 4 e 5 anos no espaço da pré-escola. Ao concluir a primeira etapa da educação básica as crianças, a partir dos 6 anos de idade, iniciam sua vida escolar no primeiro nível de escolarização, ensino fundamental. Este com duração de 9 anos dividido em Ensino Fundamental I (EFI), do 1º ao 5º ano, e Ensino Fundamental II (EFII) do 6º ao 9º ano.

O ensino fundamental contempla os primeiros níveis de escolarização obrigatória, portanto, deve ser entendido como ensino de progressão continuada cujo objetivo é fomentar a formação básica do cidadão, mediante:

I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

¹ Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/96.

II – a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III – o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV – o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (LDB 9.392/96).

Cabe aos municípios organizar e manter os estabelecimentos de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados. As Secretarias Municipais de Educação tem a incumbência de elaborar e executar a proposta pedagógica para as escolas da rede municipal, assim como administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros, dentre outros.

Posteriormente a conclusão do ensino fundamental o aluno deve ingressar no ensino médio com duração de três anos. Ainda de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9.394/96, o ensino médio, última etapa da educação básica, tem como objetivo a preparação do jovem para ingresso na universidade, no mercado de trabalho e para o exercício da cidadania, devendo se adaptar as condições do aluno e podendo ser ofertado no turno da noite.

Os Municípios, Estados e União devem custear a educação em forma de colaboração, isto é, cada um tem sua função de acordo com as condições que se encontram a oferta da educação também é de acordo com a renda de cada esfera. Caso o município não tenha recurso financeiro suficiente para custear a oferta do ensino fundamental, o Estado deve suprir a oferta, definindo:

[...] com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público (LDB, 9.394/96).

Portanto, compete aos Estados estabelecer o regime de colaboração juntamente com os municípios, com relação à oferta do ensino fundamental e todas suas necessidades. Caso o município não tenha condições de financiar o ensino fundamental o Estado entra em regime de colaboração com o município, assegurando transporte e todos os recursos necessários para sua manutenção, bem como, seu financiamento e credenciamento.

A União deve prestar assistência aos Estados e Municípios, sendo responsável por criar bases e planos nacionais que regulam o Sistema Nacional de Ensino priorizando a oferta

da educação básica, assegurando a formação comum indispensável para o exercício da cidadania.

De acordo com Libâneo (2007), para gerir as escolas e assegurar seu bom funcionamento é preciso que as instituições de ensino busquem atender aos conjuntos de normas e diretrizes de maneira que possam racionalizar o uso de recursos para que os objetivos de ensino sejam alcançados (p. 293).

4. Gestão Educacional e Gestão Escolar: concepção teórica

A gestão no âmbito educacional corresponde ao processo de organização das escolas pelas Secretarias Municipais e Estaduais de educação através da racionalização do uso de recursos e de uma formação pedagógica que busque alcançar os objetivos de ensino, dentre eles a aprendizagem. Para Libâneo (2007) o termo gestão é frequentemente associado á ideia de administração existindo duas concepções que distinguem seu aspecto macro e micro: gestão educacional e gestão escolar.

A gestão educacional tem relação com os órgãos que estabelecem a organização do ensino nos Estados e Municípios sob a responsabilidade administrativa das Secretarias de Educação, que gerenciam o corpo de funcionários e os recursos disponíveis para as escolas da rede pública de ensino. Nesse sentido, a gestão educacional depende de circunstâncias que envolvem a política educacional nos aspectos relacionados ao diálogo e a negociação. De acordo com Vieira (2008):

A gestão educacional situa-se na esfera macro, ao passo que a gestão escolar localiza-se na esfera micro. Ambas articulam-se mutuamente, dado que a primeira justifica-se a partir da segunda. Noutras palavras, a razão de existir da gestão educacional é a escola e o trabalho que nela se realiza. A gestão escolar, por outro lado, orienta-se para assegurar aquilo que é próprio de sua finalidade – promover o ensino e a aprendizagem, viabilizando a educação como um direito de todos, conforme determinam a Constituição e Lei de Diretrizes e Bases (p. 24).

Os sistemas de ensino devem assegurar o planejamento, acompanhamento e avaliação da educação de maneira que mantenha a organização e funcionamento dos estabelecimentos de ensino para que promovam conhecimento e tornem os indivíduos aptos a atuar no meio social e a transformá-lo (Libâneo, 2013).

A escola é espaço de formação, de desenvolvimento da capacidade intelectual dos indivíduos, de pensamento independente, crítico e criativo. Espaço de consolidação do ensino,

de organização dos conteúdos, métodos e objetivos de aprendizagem. A educação escolar constitui-se em um ambiente de instrução e ensino com propósitos intencionais. É através da escola que se democratiza o conhecimento científico.

Nesse sentido, a gestão escolar, acontece na própria escola, micro esfera, mas recebe orientações da gestão educacional através das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação.

A gestão escolar parte da própria instituição de ensino seguindo como critério as orientações da gestão educacional. Segundo Vieira (2008), “a gestão escolar, por sua vez, como a própria expressão sugere, situa-se no plano da escola e trata de atribuições sob sua esfera de abrangência” (p. 24). Isso significa que de acordo com o tipo de gestão educacional ou escolar definem-se as funções e os espaços onde devem acontecer.

É importância que haja uma boa relação entre os representantes da gestão educacional e gestão escolar, pois é na administração das duas esferas que a educação chega ao estudante, na sala de aula. A função do gestor é trabalhar com o uso de todas as estratégias possíveis para garantir o que está proposto na legislação do ensino, como promover o acesso à educação para todos.

O gestor educacional e escolar deve ter conhecimento sobre seu Município e Estado. Ter conhecimento acerca do funcionamento das unidades de ensino pública, do transporte escolar, do custeio da merenda e de outros programas educacionais como o livro didático, inscrição da escola em provas externas, dentre outras atribuições. Para a realização de um trabalho que produza resultados satisfatórios, de modo que todos tenham acesso à educação de qualidade.

Para Libâneo (2013) a escola deve ser democrática no sentido de garantir a todos os indivíduos o acesso e a permanência na educação básica com ensino público, gratuito e qualidade. A escola deve promover o desenvolvimento científico e cultural do povo, preparando os sujeitos para a vida, para o trabalho e para a cidadania.

O significado da palavra gestão é ato ou efeito de gerir, administração. Isto é, é a ação de gerenciar uma determinada instituição (Vieira, 2008). Na educação não é diferente, o papel do gestor tem ampla referência na instituição de ensino seja ela pública ou privada. Se tratando especificamente do setor público, o gestor assume um importante papel de administrar todas as ações da escola. O ensino público deve seguir como modelo a gestão democrática, isso significa que todas as ações da escola pública devem ser realizadas com a participação coletiva de todos os sujeitos que compõe o grupo escolar.

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15 - Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (LDB, 1996).

Entendemos que nenhum sistema educacional público deve adotar como forma de gestão outra se não a democrática, de modo a conceder mais participação e autonomia aos profissionais da educação a fim de evitar posturas que reverberam no modelo de gestão acrítica, partidária e autoritária.

Parte da dificuldade da gestão diz respeito ao fato de ela se situar na esfera das coisas que têm que ser feitas o que nem sempre agrada a todos. As mudanças, por menores que sejam, atingem pessoas. Por isso mesmo, mudar nunca é simples – das coisas mais elementares, como a cor de uma parede ou inclusão e retirada de uma disciplina. Gestão se faz da interação com o outro. Por isso mesmo, o trabalho de qualquer gestor ou gestora implica sempre em conversar e dialogar muito. Do contrário, as melhores ideias também inviabilizam. A negociação é outro componente importante desse processo porque a gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos (Vieira, 2008, p. 24).

Evidencia-se, no discurso de Vieira (2008), que o trabalho do gestor educacional exige diálogo e negociação, pois, o mesmo é responsável pelo planejamento e execução das atividades de ensino. O gestor deve criar condições favoráveis ao processo de ensino, permitindo a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e também a participação da comunidade escolar no conselho escolar.

5. Os Distritos Educacionais de Quixadá - Ceará

A organização do ensino em distritos educacionais consiste no agrupamento das escolas com gestão centralizada em um diretor por distrito educacional responsável pela administração de um grupo de escolas. A quantidade de escolas por distrito educacional varia

de acordo com o bairro/comunidade e com o número de alunos matriculados na escola. Cada instituição de ensino é conduzida por um coordenador local que exerce função administrativa e pedagógica orientada pelo diretor do distrito educacional.

Cada distrito educacional é responsável por escolas que ofertam de dois a três níveis de ensino, exemplo: a escola **A** oferta 1º, 2º e 3º ano do fundamental; a escola **B** oferta o 4º, 5º e 6º ano; a escola **C** oferta o 7º, 8º e 9º ano. Nenhuma escola da rede municipal de ensino de Quixadá oferta de maneira continua todas as séries do ensino fundamental. Dependendo da série que irá cursar no ano seguinte o aluno matriculado na rede municipal de ensino deverá efetuar matrícula em outra escola que oferte o nível de escolarização desejado.

O município de Quixadá é o único da região Sertão Central² do estado do Ceará que aderiu a esse modelo de gestão educacional baseada no agrupamento das escolas por distritos educacionais e na fragmentação³ da oferta do ensino fundamental com objetivo de garantir a formação básica do cidadão. Segundo a LDB de 1996 (Art. 32, inciso 3) os municípios possuem autonomia para organizar o ensino e a gestão dos estabelecimentos de ensino de sua competência, desde que atenda a legislação do ensino mediante o regime de colaboração, portanto:

Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino (LDB 9.394/1996).

O ensino fundamental deve ser iniciado a partir dos seis anos de idade. As escolas devem está preparadas para desenvolver o processo de escolarização do indivíduo aguçando sua capacidade de aprender, seja no campo da leitura e escrita, assim como da matemática, do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores. A educação escolar deve ser sistematizada e organizada de maneira que possa democratizar o acesso ao conhecimento científico através da transmissão e assimilação dos conteúdos.

Libâneo (2013) destaca que a educação de qualidade, permanência escolar, formação de professores e melhores salários para os profissionais da educação estão entre os maiores

² Região composta por 13 municípios: Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibaretama, Ibicuitinga, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu e Solonópole. Http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/sites/45/2014/02/tD_111.pdf

³ O ensino fundamental obrigatório, com duração de nove anos não é ofertado continuamente na mesma instituição de ensino.

desafios para a democratização do acesso ao ensino público. Para esse autor a permanência escolar diminui de acordo com a elevação do nível de escolarização.

De cada 100 alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental, 50 efetuam matrícula no 2º ano do E.F, 40 no 3º ano, assim, a taxa de matrícula diminui de acordo com a ascensão do nível de escolarização do aluno.

De acordo com Shiroma (2007), desde os anos de 1990, os organismos multilaterais⁴ têm influenciado a educação dos países em desenvolvimento. Desse modo, o Brasil tem adotado a política educacional de avaliação externa para a educação básica como forma de controle da qualidade do ensino com ênfase na: (1) ampliação da oferta de escolarização da educação básica; (2) formação de professores; (3) gestão escolar; (4) educação profissionalizante.

Para Saviani (1991) os organismos multilaterais defendem a democratização do acesso aos níveis fundamental e médio como meio de controle social da pobreza e delinquência. Ou seja, o Estado tem o interesse de ofertar educação básica apenas para ter controle social sobre as camadas populares, formar minimamente o cidadão para conviver bem na sociedade. Por isso, a constante ênfase na oferta de escolarização de nível fundamental.

A gestão escolar é um reflexo da política educacional adotada pelos sistemas de ensino Municipal, Estadual e Federal e das reformas educacionais impostas pelos organismos multilaterais com destaque para as avaliações externas como controle da qualidade do ensino.

Segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) realizado entre os anos de 2015 a 2017 o município de Quixadá ocupa uma das últimas posições nas provas externas em larga escala aplicadas no estado do Ceará pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE)⁵.

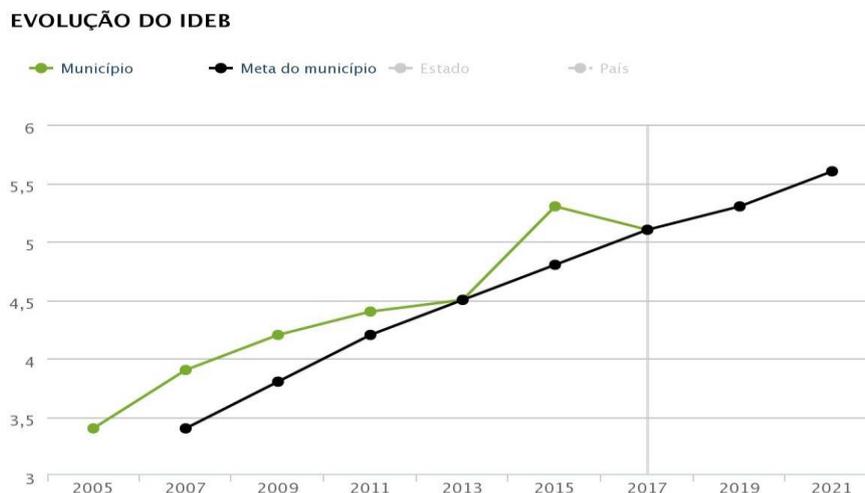
Dentre os 184 municípios do Ceará, Quixadá registrou média de 5,1 pontos para os anos iniciais do ensino fundamental, ficando na 164ª posição; e média de 4,6 pontos para os

⁴ Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Trabalho (OMC), de Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência, e Cultura (UNESCO), dentre outros.

⁵ O Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE) foi instituído em 1992 pela Secretaria da Educação (SEDUC) com o objetivo de avaliar alunos da escola pública nas disciplinas de Português e matemática visando melhor desempenho das escolas públicas a partir de metas atribuídas a cada instituição de ensino nos seguintes níveis do ensino básico: Avaliação da Alfabetização (2º ano SPAECE alfa); Avaliação do Ensino Fundamental (5º e 9º ano); Avaliação do Ensino Médio (turmas do 1º, 2º e 3º séries).

anos finais do ensino fundamental assumido a 124^o posição em comparação com outros municípios do estado, como revela o Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1: Evolução do IDEB no município de Quixadá.



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2017).

Pelos dados apresentados no Gráfico 1 é possível observar que o índice de desenvolvimento da educação básica de Quixadá obteve uma trajetória crescente entre os anos de 2005 a 2015 alcançando a média de 5,4 pontos na avaliação externa realizada com alunos do ensino fundamental. No entanto, a partir do ano de 2016 a média de pontos obteve uma ordem numérica decrescente, registrando a média de 5,1 pontos, quando o ideal seria a média de 6,0 pontos.

Uma das hipóteses para justificar o resultado negativo obtido nas avaliações externas seria a gestão centralizada em diretores e coordenadores, além da fragmentação da oferta do ensino fundamental.

A gestão escolar centralizada no diretor e nos coordenadores geral e local descaracteriza as normas para a gestão democrática do ensino público, que segundo a LDB (1996) deve priorizar: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O discurso da gestão democrática para o ensino público se distânciava da realidade quando as tomadas de decisões referentes ao ambiente escolar são conduzidas somente pela Secretaria Municipal de Educação com pouca ou sem participação dos sujeitos que integram o ambiente escolar. Como identificar os problemas do cotidiano escolar, se o gestor responsável

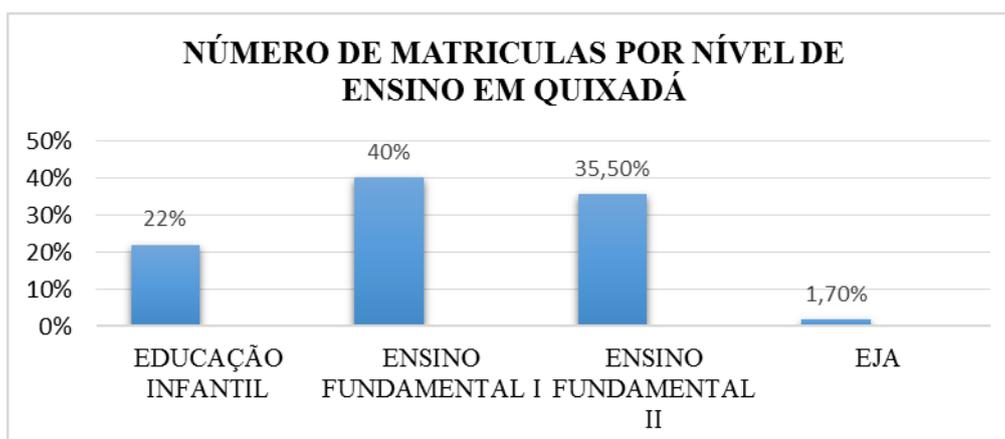
pelo estabelecimento de ensino não convivi com os sujeitos envolvidos? Além da gestão centralizada, outro ponto analisado é a constante mudança de escola que reverbera na fragmentação da oferta do ensino fundamental.

A escola tem o objetivo de garantir aos alunos acesso ao conhecimento científico por meio de uma base curricular comum, de uma atividade planejada, intencional e dirigida, e não algo casual e espontâneo. Além disso, a escola também é espaço de formação cultural e científica, de interação social, de construção da identidade social do sujeito (Libâneo, 2013). Nesse sentido, o processo de fragmentação do ensino, de mudança de escola, pode gerar no aluno novas expectativas quanto à adaptação a um novo ambiente escolar. Esse processo de readaptação leva tempo podendo interferir na aprendizagem do aluno, considerando que a mudança de escola também promove a mudança na prática pedagógica⁶.

A rede municipal de ensino de Quixadá possui 59 escolas que ofertam o ensino fundamental, sendo 26 localizadas no espaço urbano e 33 na zona rural, incluindo a modalidade de ensino EJA. Em 2019, a Secretaria Municipal de Educação de Quixadá registrou um total de 12.269 matrículas, sendo respectivamente, 2.774 na educação infantil, 4.907 no ensino fundamental I (1° ao 5° ano), 4.365 ensino fundamental II (6° ao 9° ano), e 214 na EJA (ensino fundamental I e II).

O ensino fundamental I registrou o maior número de matrícula seguido do ensino fundamental II. O Gráfico 2 ilustra o percentual de alunos da rede municipal de ensino de Quixadá com matrícula efetuada no ano de 2020.

Gráfico 2: Percentual de matrícula na rede municipal de ensino de Quixadá, Ceará, Brasil.



Fonte: Elaboração própria (2020).

⁶ A prática pedagógica é orientada pela tendência pedagogia adotada no Projeto Político Pedagógico da escola seja de caráter conservador ou progressista.

Pelos dados apresentados no Gráfico 2, pode-se observar uma queda de 5% do número de alunos matriculados no ensino fundamental II. A permanência escolar diminuiu de acordo com a elevação do nível de escolarização. O maior percentual de matrícula está concentrado no ensino fundamental I com 40%, seguido do Ensino Fundamental II 35,50 %, educação infantil com 22% e EJA com 1,70% de alunos de matrículas.

O município gerencia a divisão e agrupamento das escolas de acordo com a localização geográfica de cada unidade de ensino, seja dentro de um espaço rural ou urbano. O número de escolas existentes em um determinado bairro ou comunidade rural compõe um distrito educacional.

Como dito anteriormente, Quixadá é uma das cidades mais populosas do estado do Ceará, com uma população estimada em 87.728 habitantes (IBGE, 2019). O município gerencia a divisão e agrupamento das escolas de acordo com a localização geográfica de cada unidade de ensino, seja dentro de um espaço rural ou urbano. O número de escolas existentes em um determinado bairro ou comunidade rural compõe um distrito educacional.

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria de Educação de Quixadá, seu sistema municipal está organizado em 15 distritos educacionais, sendo 5 localizados na zona urbana composto por 26 escolas e 10 distritos na zona rural composto por 33 escolas. O quadro 1 mostra a organização dos distritos educacionais, o número de escolas por distrito e o número de alunos matriculados por etapa, nível e modalidade de ensino.

Quadro 1: Organização dos distritos educacionais.

Distritos Educacionais Setor	Distritos Educacionais	Nº DE ESCOLAS	Nº DE ALUNOS MATRICULADOS				
			ED. INFANTIL	E.F. I	E.F.II	EJA I	EJA II
URBANO	CENTRO	5	256	477	1062		61
	SÃO JOÃO	6	340	644	469	-	-
	CAMPO VELHO	7	361	512	369	27	38
	CAMPO NOVO	5	378	768	642		38
	RACHEL DE QUEIROZ	3	270	333	216	-	-
RURAL	CIPÓ DOS ANJOS	5	108	212	226	-	-
	VÁZEA DA ONÇA	7	174	430	265	-	-
	TAPUIARÁ	2	56	76	83	-	-
	JUATAMA	2	169	209	187	-	-
	CALIFÓRNIA	3	72	132	87	-	-
	JUÁ	4	123	206	158	-	-
	SÃO JOÃO DOS QUEIROS	2	96	130	135	24	-
	CUSTÓDIO	5	219	320	263	25	-
	DOM MAURÍCIO	1	89	131	97	-	-
	RIACHO VERDE	2	63	327	116	-	-
TOTAL	15	59	2774	4907	4365	213	

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Quixadá (2020).

Os dados do quadro mostram, claramente, que o contingente de distritos educacionais é maior na zona rural do município dado a distância territorial entre as comunidades rurais. No entanto, os distritos educacionais com maior número de escolas estão situados na zona urbana dado ao maior quantitativo de alunos matriculados. Cada distrito educacional possui uma equipe composta por diretor geral, diretor pedagógico geral e um coordenador local. O diretor geral assume a responsabilidade de atuar em todas as escolas que compõem seu distrito educacional. Exemplo: o diretor geral e o coordenador pedagógico geral do distrito Centro são responsáveis pelas 05 escolas correspondentes a seu distrito de lotação, mas cada escola do distrito Centro possui um coordenador local que exerce função administrativa.

Portanto, cada escola possui um coordenador local com a função de acompanhar o cotidiano escolar, resolver pendências e repassar informações para o diretor geral e coordenador geral. Desse modo, a gestão dos distritos educacionais de Quixadá é composta por 15 diretores gerais, 15 coordenadores pedagógicos gerais e 59 coordenadores locais, para atender a um quantitativo de 9.272 alunos matriculados no ensino fundamental.

De acordo com a análise dos dados percebemos que a gestão das escolas em distritos educacionais é centralizada na Secretaria Municipal de Educação, que conduz todas as tomadas de decisões referentes às escolas da rede municipal, conseqüentemente, descaracteriza as normas para a gestão democrática e participativa do ensino público, em virtude da pouca participação da comunidade escolar nas tomadas de decisões referentes a interesses próprios da escola.

Diretor e coordenador pedagógico devem exercer funções diferentes, mas alinhadas a proposta de ensino estabelecida pelas secretarias de educação. Outro ponto a ser considerado é a autonomia das escolas em relação à elaboração de seu Projeto Político Pedagógico. A ausência de uma equipe pedagógica local composta por diretor escolar e coordenador pedagógico pode influenciar na dinâmica interna da instituição, na administração dos recursos financeiros e do corpo de funcionários, assim como, no acompanhamento pedagógico das atividades de ensino – aprendizagem⁷.

A equipe pedagógica formada por diretor, coordenador, professores e funcionários é responsável pela elaboração da proposta pedagógica e do plano de trabalho da escola de maneira que a instituição construa sua identidade, trace metas e solucione problemas que possa comprometer a qualidade do ensino. Nesse sentido, Lacerda (2004) destaca a importância da participação coletiva dos atores escolares na construção de um projeto pedagógico inovador que possibilite a democratização do acesso à escola e a melhoria da qualidade do ensino ofertado.

A construção do projeto político-pedagógico pela escola é a possibilidade de criação da sua identidade na busca dos seus rumos, devendo fundamentar-se pelas relações democráticas entre seus atores. Propicia a participação permanente na reflexão e discussão dos problemas da escola, frente à intencionalidade do ato educativo. Isso significa resgatar o papel da escola, como lugar de reflexão da ação, de debate e do diálogo coletivo. O educador precisa refletir sobre o processo educacional e as concepções que o permeiam. O PPP, por ser um processo, está sempre em construção, é uma ação intencional, com compromisso constituído e vivenciado no coletivo (Lacerda, 2004, p. 49).

No caso dos distritos educacionais de Quixadá o PPP das escolas é padronizado. Os técnicos em assuntos educacionais da Secretaria Municipal de Educação elaboram um único documento para todas as escolas da esfera municipal, urbanas e rurais. Por ser elaborado fora da realidade vivida, o PPP denota ausência da gestão democrática. Há não participação dos

⁷ Planejamento, currículo, metodologias de ensino e avaliação.

atores escolares na construção do projeto pedagógico da instituição é reflexo da gestão de caráter tradicional e tecnicista, que centraliza a função dos gestores escolares em cargos e setores administrativos.

Ao ser elaborado fora do contexto e da realidade vivida, o PPP exclui a participação dos sujeitos nas tomadas de decisões referentes aos assuntos de interesse da comunidade escolar. A não participação coletiva dos sujeitos da escola gera o distanciamento dos gestores, funcionários, alunos, professores, pais e comunidade local.

No projeto-pedagógico, deve-se deixar clara a intencionalidade: qual é o ser humano, escola e sociedade que se deseja formar. É a definição da identidade pedagógica. Dos professores, exige-se clareza dos fundamentos que norteiam suas práticas, implicando experiências significativas de aprendizagem e, assim, a escola tem que ser um conjunto, onde a essência é pedagógica (Lacerda, 2004, p. 109).

O PPP é a possibilidade de criação da identidade escolar, devendo fundamentar-se pelas relações democráticas entre seus atores através da participação coletiva. Como a escola vai pensar nos demais projetos e programas de acesso e permanência escolar se a gestão democrática exige a construção de um projeto de escola coletivo? É difícil discutir fracasso escolar sem conhecer o cotidiano da escola e dialogar com os atores envolvidos.

O fracasso escolar gerado pela evasão, reprovação e o baixo desempenho dos alunos nas avaliações externas é reflexo não apenas da gestão e organização do ensino, mas da ausência de recursos e de investimento na educação. No caso dos distritos educacionais de Quixadá o agrupamento das escolas em distritos e a gestão centralizada permite que o município gaste menos com a contratação de diretores e coordenadores pedagógicos.

A gestão democrática sugere o trabalho coletivo e a descentralização de funções. Nesse sentido, a gestão escolar deve ser composta por um grupo gestor, com funções descentralizadas, representado pelo diretor institucional e os coordenadores pedagógicos. Na Figura 1 é possível observar que a rede municipal de ensino de Quixadá tem um quantitativo de 59 escolas administradas por apenas 15 diretores.

Figura 1: Quadro atual de gestores da rede municipal de Quixadá.

Ensino Fundamental		
Total de escolas	Diretores	Coordenadores pedagógicos
59	15	74

Fonte: Própria (2020).

Observa-se nesta Figura 1 que a quantidade de gestores municipais é insuficiente em relação ao número de escolas, o município precisaria duplicar esse quadro de maneira a atender satisfatoriamente a demanda das instituições de ensino. Considerando que a contratação de mais gestores facilitaria a administração dos estabelecimentos de ensino; identificar e solucionar problemas internos; acompanhar o trabalho pedagógico; auxiliar o trabalho docente; verificar o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos; aproximar os atores escolares e estimular a participação coletiva e democrática de todos na construção de um projeto pedagógico crítico, democrático e participativo. Ou seja, o número de diretores e coordenadores pedagógicos da rede municipal de ensino de Quixadá deveria ser maior.

Analisado a organização do ensino fundamental em Quixadá, observa-se, que o quadro atual de gestores escolares é composto por apenas 89 gestores, responsáveis pela estrutura, organização e funcionamento de 59 escolas, para atender um quantitativo de 9.272 alunos. Percebe-se, um número significativo de escolas com gestão centralizada em poucos gestores demonstrando uma quantidade insuficiente de gestores.

Para atender melhor as escolas é necessário contratar mais gestores. A ampliação do quadro de contratação de 89 gestores (entre diretores e coordenadores pedagógicos) para 177 gestores. A direção, gestão e administração da rotina escolar reverbera na qualidade do serviço ofertado, como atesta Libâneo (2007) ao afirmar que:

O funcionamento da escola e, sobretudo, a qualidade da aprendizagem dos alunos dependem de boa direção e de formas democráticas e eficazes de gestão do trabalho escolar. É preciso estar claro que a direção e a administração da escola são meios para garantir os objetivos educacionais. Dessa forma, uma escola bem organizada administra com eficiência seus recursos materiais e financeiros, assim como o trabalho de seu pessoal, e emprega processos e procedimentos de gestão, propiciando as condições favoráveis às atividades de ensino e aprendizagem (p. 371).

A falta de investimento em educação é um traço marcante da política conservadora de caráter liberal que sugere o corte de verbas da educação para a contenção de gastos como aconteceu em 2016 com a Proposta de Emenda Constitucional, PEC-55⁸, mais conhecida como a PEC do teto dos gastos, que congela os investimentos públicos por um período de 20 anos. Tal emenda constitucional inviabilizou o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014 – 2024), que previa aumentar o valor dos investimentos na educação pública gradativamente em um período de dez anos.

⁸ Aprovada pela Emenda Constitucional 95 de 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso 29/06/2020.

A gestão educacional é fruto da política educacional estabelecida pelos entes federativos. Cada entidade da federação tem sua responsabilidade com a organização e gestão das escolas públicas. No entanto, conclui-se, que a organização e gestão do ensino público através do agrupamento das escolas em distritos educacionais têm sobrecarregado seus gestores com atividades de caráter administrativo em detrimento do acompanhamento das atividades pedagógicas. A ausência do diretor escolar na instituição de ensino, e a ênfase no coordenador local centraliza a gestão escolar, conseqüentemente, a escola perde autonomia administrativa de gerenciar seus recursos gerando maior dependência em relação à secretaria de educação. Portanto, os distritos educacionais enfraquecem o princípio da gestão democrática e participativa para o ensino público por centralizar funções e negar a participação dos atores escolares: diretor, coordenadores, professores, funcionários, alunos e pais.

6. Considerações Finais

A gestão do ensino público em distritos educacionais confronta questões que envolvem a gestão educacional e a gestão escolar promovida pela Secretaria Municipal de Educação. A organização do ensino em distritos educacionais trata-se do agrupamento das escolas com gestão centralizada em um diretor por distrito educacional responsável pela administração de mais de uma escola. A gestão escolar de cada escola é conduzida por um coordenador local que exerce função administrativa e pedagógica orientada pelo diretor do distrito educacional.

Nos distritos educacionais o diretor geral exerce função administrativa de manutenção e organização das escolas para atender as normas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Ensino. O diretor tem a função de administrar as finanças de um grupo de escolas; prestar contas com a Secretaria de Educação; identificar problemas e buscar solucioná-los; mediar às relações entre atores escolares e secretaria de educação; garantir a manutenção e o funcionamento das escolas; conduzir a elaboração do PPP; garantir o avanço na aprendizagem dos alunos; dialogar com os coordenadores pedagógicos e professores; incentivar e apoiar os projetos educacionais; gerenciar o trabalho dos professores, coordenadores e funcionários.

O coordenador geral tem a função de apoiar o trabalho do diretor do distrito educacional com ênfase no acompanhamento do trabalho pedagógico desenvolvido pelos coordenadores locais. O coordenador local exerce função administrativa e pedagógica. É responsável pela organização, funcionamento e manutenção da escola. Deve acompanhar e

orientar o trabalho docente com ênfase no plano de ensino. Além disso, também é de sua responsabilidade proporcionar um ambiente favorável a aprendizagem do aluno.

Considerando o exposto, a gestão da educação centralizada em distritos educacionais tem fragmentado o processo de escolarização dos alunos do ensino fundamental interferindo na aprendizagem. Tendo em vista, os resultados negativos obtidos na avaliação externa da educação básica.

Conclui-se que a gestão em distritos educacionais limita a participação dos atores escolares nas tomadas de decisões referentes à escola, além de interferir na autonomia administrativa e pedagógica. Portanto, o modelo de gestão adotada pela Secretaria Municipal de Educação de Quixadá é incompatível com os princípios da gestão democrática e participativa apontados pela legislação educacional.

Este estudo impulsiona a reflexão sobre a importância de pesquisas que enfoquem a discussão no âmbito da gestão educacional e gestão escolar do ensino público. Esperamos que esta pesquisa possa instigar outros pesquisadores a estudar a organização e gestão do ensino público no âmbito da educação básica.

Referências

Alves, S. M. C., & Barbosa, M. R.B. (2020). *Gestão escolar democrática: dimensão diretiva aos processos educacionais significativos*. Research, Society and Development, 9 (4), 1-16.

Freire, P. (2019). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gil, AC (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6a ed.), São Paulo: Atlas.

Ideb. (2017). *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Recuperado de <https://www.qedu.org.br/estado/106-ceara/ideb>.

Lacerda, C. R. (2004). *Projeto Político Pedagógico: construção, pesquisa e avaliação*. Fortaleza: Gráfica LCR.

LDB. (2017). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/96 de 1996*. Recuperado de https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf.

Libâneo, J. C., Oliveira, J. F., & Toschi, M. S. (2007). *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. (4a ed.). São Paulo: Cortez.

Libâneo, J. C. (2013). *Didática*. (2a ed.). São Paulo: Cortez.

Lück, H. (2009). *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo.

Pereira A. S., Shitsuka D. M., Pereira, F. J., & Shitsuka, R. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [e-book]. Santa Maria. Ed. UAB/NTE/UFSM. Recuperado de https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/15824/Lic_Computacao_Metodologia-Pesquisa-Cientifica.pdf?sequence=1.

Silva, R. M., Silva J. G. F., & Santos, M. R. F. (2017). *A organização dos sistemas de ensino no Brasil*. *Saberes Docentes em Ação*, 3 (1), 1-12.

Saboya, M. C. L. (2018). *Representações da escola como lugar: real e imaginário na percepção de alunos de um curso de Ensino Médio Técnico*. *Research, Society and Development*, 7 (10), 1-16.

Saviani, D. (1991). *Escola e democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política*. (24a ed.). São Paulo: Cortez.

Shiroma, E. O., Moraes, M. C. M & Evangelista, O. (2007). *Política Educacional*. (4a ed.). Rio de Janeiro: Lamparina.

Triviños, A. N. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.

Vieira, S. L. (2008). *Política e gestão da educação básica*. Fortaleza: Realce editora & indústria gráfica ltda.

Porcentagem de contribuição de cada autor no manuscrito

Nara Lucia Gomes Lima – 50 %

Tatiana Maria Ribeiro – 25 %

Maria Valesca da Silva Barbosa – 25 %