

Autonomia, gestão escolar e órgãos colegiados: a produção de artigos em periódicos científicos (2000-2008)

Autonomy, school management and school boards: the production of articles in scientific journals (2000-2008)

Autonomía, gestión escolar y órganos colegiados: la producción de artículos en periódicos científicos (2000-2008)

CLEITON DE OLIVEIRA
VALÉRIA VIRGINIA LOPES

Resumo: O artigo constitui recorte de uma pesquisa mais ampla sobre processos de gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados, realizada na Fundação Carlos Chagas em São Paulo. Neste texto são enfocados artigos publicados em periódicos, no período de 2000 a 2008. Foram consultados 107 títulos, que foram categorizados de acordo com os enfoques, as metodologias, a análise dos descritores e a distribuição por periódicos e por regiões de publicação. A análise revelou que, embora as pesquisas registrem poucas e tímidas experiências democráticas nas escolas, há convocação à democratização da gestão, em oposição à fragilidade na criação de canais de comunicação para as comunidades escolares.

Palavras-chave: autonomia escolar; gestão escolar; estado da arte.

Abstract: The article is a derivation of a broader state of the art study on management processes, school autonomy and school boards, carried out at the Carlos Chagas Foundation in São Paulo. This paper deals with school management issues based on articles published in national journals from 2000 through 2008. A total of 107 titles were reviewed and classified in accordance with the approaches and methodological procedures adopted, the analysis of the research specifications, as well as by journal and place of publication. The analysis revealed that, although research shows few democratic experiences in schools, there is a call for management democratization as opposed to the fragility in the creation of communication channels in school communities.

Keywords: school autonomy; school management; state of the art.

Resumen: El artículo constituye un recorte de investigación más amplia sobre procesos de gestión, autonomía escolar y órganos colegiados, realizada en la Fundación Carlos Chagas en São Paulo. Este texto discute temas de gestión escolar a partir de artículos publicados en periódicos nacionales en el período de 2000 a 2008. Han sido examinados 107 títulos, agrupados de acuerdo a los enfoques y procedimientos metodológicos adoptados, el análisis de los descriptores y la distribución por periódicos

e por regiones de publicación. Aunque las investigaciones registren pocas y tímidas experiencias democráticas en las escuelas, el análisis reveló que hay convocación a la democratización de la gestión en oposición a la fragilidad en la creación de canales de comunicación para las comunidades escolares.

Palabras clave: autonomía escolar; gestión escolar; estado del arte.

A pesquisa acadêmica sobre autonomia e gestão escolar se intensificou, no Brasil, a partir da década de 1980, e teve como pano de fundo, naquele momento, os debates e as iniciativas no campo das políticas públicas que antecederam à Constituição Federal de 1988.

Sobre o *caldo* que provocou o crescimento das pesquisas, registra-se que os processos e procedimentos de redemocratização do país repercutiram em todas as áreas e, na educação, se verificou a implantação de políticas públicas inovadoras¹⁷ por governos de oposição ao governo central. Dentre as iniciativas praticadas por administrações estaduais e municipais estão: a eleição de diretores escolares (Paraná); os conselhos deliberativos de escola e Estatuto do Magistério (São Paulo); o Congresso Mineiro de Educação e a participação da comunidade escolar na gestão da escola (Minas Gerais); as proposições curriculares e metodológicas (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro); o ciclo básico nas séries iniciais (São Paulo e Minas Gerais); a formação de professores (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais).¹⁸ As relações entre as esferas da administração pública sofreram alterações, ganhando destaque a atuação municipal, culminando com a fundação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) em 1986.

Destaca-se, também, a criação de importantes periódicos acadêmicos: Revista Brasileira de Administração da Educação, em 1983; Revista da Associação Nacional de Educação, em 1981; Cadernos CEDES, em 1980; Educação & Filosofia, em 1986; Educação em Revista, em 1985; Em Aberto, em 1981. Já se contava com os seguintes periódicos: Cadernos de Pesquisa, desde 1971; Educação & Realidade, desde 1976; Educação & Sociedade, desde 1978; Educação em Debate, desde 1978; Revista da Faculdade de Educação, desde 1975; Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, desde 1944.

O cenário político, a ampliação de programas de pós-graduação, bem como de veículos para a divulgação da produção acadêmica, contribuíram sobremaneira para os avanços das pesquisas sobre autonomia e gestão escolar. Considerando o volume de produções sobre a temática, justificam-se os estudos sobre o levantamento e a análise das mesmas. Dentre estes, apresentamos alguns à guisa de situar o leitor.

Wittmann e Gracindo (2001), congregando outros 21 pesquisadores, analisaram relatórios de pesquisas, livros e artigos, compreendendo 922 trabalhos, concluídos

¹⁷ A expressão “políticas inovadoras” está, aqui, significando processos percebidos como novos em seus contextos.

¹⁸ Registro e análises destas iniciativas encontram-se, dentre outros, em Cunha (1991), Krawczyk (1999) e Oliveira (1999).

no período de 1991 a 1997. Dentre as conclusões do estudo, destaca-se, no âmbito da gestão escolar, o predomínio de estudos sobre a democratização e autonomia.

A produção apresentada no Grupo de Trabalho n. 5 – “Estado e Política Educacional” – da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), referente às reuniões anuais no período de 1993 a 2000, foi analisada por Azevedo e Aguiar (2001). Segundo as autoras, há grande diversidade de temáticas e abordagens o que, por um lado, evidencia a dinamicidade do campo e, por outro lado, a falta de delimitação e consistência nas pesquisas.

Castro e Werle (2004) construíram um banco de dados, na área de administração educacional, a partir da análise de artigos publicados em 54 periódicos nacionais, no período de 1982 a 1994, compreendendo 3.573 artigos. O destaque registrado pelas autoras diz respeito a uma ampla abrangência de temáticas e complexidade, evidenciando características do campo da administração educacional.

Pereira e Andrade (2005)¹⁹ analisaram os editoriais e 180 textos publicados na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), no período de 1983 a 1996, objetivando “aprender os modos pelos quais a Administração da Educação foi abordada” (p. 137). Os autores identificaram uma crescente politização na área e a elaboração de constructos teóricos no campo em análise.

Maia (2008), na mesma revista, analisou as subcategorias *administração e gestão*, no período de 1983-2000. Uma das principais conclusões do estudo de Maia é a identificação da polissemia dos conceitos empregados, uma vez que “[...] em educação vários termos podem ser utilizados com significados práticos completamente divergentes [...]” (p. 43).

Os resultados da pesquisa aqui apresentada fazem parte do estudo intitulado “Processos de gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados: conflitos, contradições e negociações”, desenvolvido na Fundação Carlos Chagas, sendo financiado pela FAPESP. Nesta etapa do estudo foi elaborado um “estado da arte” sobre autonomia e gestão escolar, a partir de teses e dissertações, artigos em periódicos e artigos publicados em anais de congressos da área.²⁰

Este texto trata da organização das informações a partir da localização de artigos em periódicos nacionais e pretende contribuir para a identificação de tendências e de pistas construídas pelo conjunto das pesquisas que visaram identificar e debater as implicações, nas escolas, das mudanças ocorridas no período que vai de 2000 a 2008, portanto, entre quatro e treze anos após a promulgação da Lei de

¹⁹ O artigo em tela foi republicado na RBPAAE (PEREIRA e ANDRADE, 2007).

²⁰ A pesquisa foi coordenada pela Profa. Dra. Ângela Maria Martins, tendo como pesquisadores convidados o Prof. Dr. Donald Bello de Souza e Cleiton de Oliveira, contando com a participação dos Profs. Drs. Marialva Rossi Tavares, Vandrê Gomes da Silva e Valéria Virgínia Lopes, ainda com a participação de Carlos Girón na sistematização de dados, da estatística Míriam Bizzochi e da bibliotecária Maria da Graça Vieira, responsável pela implantação do banco de dados, decorrente da pesquisa, na biblioteca da Fundação Carlos Chagas.

Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB n. 9394/96, (art. 3º, VIII) que normatizou o que na Constituição Federal de 1988 estabeleceu-se como *gestão democrática da educação* (art. 206-IV).

Os estudos sobre a elaboração de “estado do conhecimento” ou “estado da arte” justificam-se considerando a necessidade de mapear o já produzido, etapa fundamental para a revisão da literatura no campo pesquisado. Ao empregar a expressão “campo” considera-se o sentido dado por Bourdieu para o qual

[...] o campo da produção erudita tende a produzir ele mesmo suas normas de produção e os critérios de avaliação de seus produtos, e obedece à lei fundamental da concorrência pelo reconhecimento propriamente cultural concedido pelo grupo de pares que são ao mesmo tempo clientes privilegiados e concorrentes (BOURDIEU, 1992, p. 105).

Ainda, destaca-se que neste campo atuam os pares, pares estes concorrentes que desautorizam ou legitimam as produções conferindo ou não prestígio a seus autores.

Considerando as peculiaridades do campo, as pesquisas sobre a produção do conhecimento na área da política e gestão educacional foram, neste estudo, em parte retomadas. Esses estudos recentes encerraram-se em 2000, data em que se inicia esta investigação. A seguir, apresentam-se os procedimentos, alguns dados e, ao final, considerações acerca dos resultados encontrados, que explicitam as tensões do campo.

PROCEDIMENTOS DE LOCALIZAÇÃO E SELEÇÃO DOS ARTIGOS

A busca por artigos em periódicos foi orientada com base em um conjunto de filtros:

1. Periódicos segundo a classificação de periódicos QUALIS – definiu-se pela inserção de artigos em periódicos classificados como A1, A2, B1 e B2, ou seja, aqueles considerados pelos critérios da Capes conforme a Deliberação do Conselho Técnico Científico (CTC) em 16 e 17 de abril de 2008, e outros que a Capes considera como “de interesse para o Portal”;
2. Periódicos em bases eletrônicas – Scientific Electronic Library On-Line (SciELO); Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, do Ministério de Ciência e Tecnologia (IBICT/MCT); Centro de Recursos Documentais e Informáticos da Organização dos Estados Iberoamericanos (CREDI/OEI); e Bibliografia Brasileira de Educação, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (BBE/INEP);
3. Periódicos impressos, nas bibliotecas da Fundação Carlos Chagas, das Faculdades de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e da Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP), uma vez que o projeto não previa viagens para pesquisa;

4. Periódicos de programas de pós-graduação de universidades e centros universitários;
5. Periódicos de faculdades de educação.

Os artigos identificados com a temática pesquisada foram organizados em uma base de dados, no programa Winisis, disponibilizado gratuitamente pela Unesco. Buscou-se a inclusão de todos os artigos localizados na área da educação, da administração pública, das ciências sociais e políticas e da comunicação.

Os periódicos foram consultados integralmente e, para sua seleção, os sumários foram lidos. É necessário registrar que os sumários começam a ser item indispensável em todos os periódicos, a partir de 2003. Nos anos anteriores, são poucos os artigos que os contêm. Ainda, quando apresentam, nem todos carregam as informações básicas, necessárias para a identificação de seu conteúdo com os temas que foram foco da pesquisa e com os procedimentos metodológicos. Assim, após a identificação dos artigos de interesse, estes foram lidos na íntegra, de modo que se buscou garantir a inclusão, também, daqueles em que os resumos não informavam suficientemente sobre o tratamento dado aos temas. Foram consultados, ao todo, 107 títulos de periódicos acadêmicos de todo o Brasil.

DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS NOS PERIÓDICOS

Dentre os 107 títulos de periódicos acadêmicos de todo o Brasil consultados nesta pesquisa, em 45 foram localizados artigos sobre a temática em foco. Ao todo, foram 217 artigos sobre o tema. Mais da metade dos artigos selecionados – 114 produções (53%) – concentra-se em seis periódicos. São eles:

1. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), com 28 artigos, correspondentes a 13% do total de artigos catalogados;
2. Cadernos de Pesquisa, da Fundação Carlos Chagas, com 20 artigos ou 9% do total;
3. Em Aberto, publicação do INEP, com 19 artigos ou 9% do total;
4. Gestão em Ação, publicado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), com 18 artigos ou 8% do total;
5. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, da Cesgranrio, com 16 artigos ou 7% do total;
6. Educação e Sociedade, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), com 13 artigos ou 6% do total;

Verifica-se que os periódicos que se direcionam a questões sobre administração educacional, bem como à análise de políticas públicas, desde sua formulação até avaliação, registram o maior número de publicações sobre os temas em questão.

Dentre estes, a publicação da ANPAE, Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, foi o veículo que mais divulgou estes artigos, uma vez que é especificidade de orientação da entidade – política e administração da educação.

Os demais periódicos se distribuem em outros dois grupos de acordo com o volume de sua produção. Desse modo, temos, em segundo lugar, 8 periódicos responsáveis por 45 artigos ou 21% dos trabalhos, sendo que cada um desses periódicos publicou entre 5 e 7 artigos durante o período de 2000 a 2008. Por fim, agrupam-se 31 periódicos que publicaram até 4 trabalhos durante o período em questão, totalizando 58 produções ou 27% do total.

Entre os anos 2000 e 2002, foram publicados 56 artigos sobre o tema pesquisado, correspondendo a 26% dos artigos incluídos na base de dados; entre 2003 e 2005, 72 textos, equivalentes a 33%; e nos últimos três anos – 2006, 2007 e 2008 – 89 artigos, significando 41% do total das publicações. Assim agrupados os anos, verifica-se o crescimento dos estudos e das reflexões sobre os temas “autonomia e gestão escolar” a cada triênio; no entanto, destaca-se que no último há um decréscimo das publicações ano a ano, sendo que em 2006 foram 17%; em 2007, 12% e em 2008, 11%.

O crescimento do número de artigos por triênio pode ser compreendido pelo aumento, nos últimos anos, de programas de pós-graduação, que, segundo dados disponíveis no portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), entre os anos de 2004 e 2008, registrou um crescimento de 32%. Essa ampliação, embora implique necessariamente o aumento das pesquisas e das publicações, possivelmente torna mais difuso o campo dos temas e subtemas de estudo, explicando, provavelmente, a redução ano a ano, no último triênio, da incidência de artigos sobre o tema pesquisado.

Destaca-se, ainda, que não foi possível levantar hipóteses sobre as concentrações de artigos em determinados anos, com exceção para o ano de 2000, que reúne as publicações do caderno Em Aberto, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que se autodefine como um “periódico monotemático”²¹ e, naquele ano, apresentou um número dedicado à gestão escolar. Como, em geral, os artigos são subprodutos de pesquisas e estas se desenvolvem com durações variadas, não foi possível localizar coincidências entre a implantação de determinadas políticas – como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação, de 2001, ou o Plano de Ações Articuladas (PAR) para a Educação, de 2007 – com as publicações, uma vez que os assuntos abordados a cada ano também são bastante variados, como se verá na análise dos descritores apresentados nos artigos. Além disso, há que se considerar o interregno entre a proposta de publicação, o aceite e sua divulgação.

A distribuição dos artigos por região de publicação revela concentração na região sudeste, responsável por 106 trabalhos, correspondendo a 48% do total

²¹ Ver <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2000/em_aberto/emaberto72.pdf>. Acesso em fevereiro de 2010.

da produção catalogada. Essa concentração se justifica pela presença expressiva de revistas, não raro pertencentes a programas de pós-graduação na região. As regiões sul e nordeste apresentam, respectivamente, 22% (47) e 11% (23) dos artigos; e a região centro-oeste foi responsável pela publicação de 41 trabalhos, totalizando 19% da produção total. Contudo, a metade dos artigos catalogados nessa região são publicações do INEP, autarquia federal ligada ao Ministério da Educação. Não foram localizadas publicações sobre o tema estudado na região norte.

Verificou-se que a distribuição dos autores, por região de sua instituição de origem, altera um pouco o quadro acima. Atuam em instituições pertencentes à região sudeste 46% dos autores; em instituições localizadas na região nordeste, 16%; na região sul, 15%; no centro-oeste, 13% e na região norte 1% dos autores. Ainda, pouco mais de 8% dos autores não declararam suas instituições de origem nas publicações. Informa-se, também, que foram consideradas as instituições às quais está vinculado o autor principal em cada um dos artigos. Observa-se alguma mobilidade, embora sejam em suas regiões de vínculo acadêmico que os autores mais publicam.

A produção dos artigos por editora revela que quase a metade das publicações está concentrada nas editoras das universidades públicas – federais e estaduais. Esse agrupamento contém o total de 89 artigos, correspondendo a 41%; a seguir, estão as organizações – representadas pela Cesgranrio, Fundação Carlos Chagas e CEDES – que publicaram 51 artigos, respondendo por 24%; na sequência, as associações e entidades científicas com 34 artigos ou 16%; os órgãos ligados a governos com 23 artigos ou 11%; e, por último, estão as universidades e faculdades privadas com 20 artigos, responsáveis por 9% da produção total.

Análises a partir dos conteúdos dos artigos

Conforme o delineamento da pesquisa, da qual este estudo é uma parte, as categorias de análise foram produzidas a partir de um olhar comum para as três fontes de investigação: artigos em periódicos; teses e dissertações; e anais. Quatro agrupamentos constituem as categorias de análise. Apresentam-se a seguir as categorias e as subcategorias organizadas para a análise dos artigos:

1. Espaços e canais de participação intraescolar, contendo as seguintes subcategorias:
 - a. Conselho/ colegiado escolar/ associação de pais e mestres (APM);
 - b. Conselho de classe;
 - c. Colegiados escolares;
 - d. Escola cooperativa.
2. Relações e práticas intraescolares e suas subcategorias:
 - a. Projeto político pedagógico;
 - b. Processos de gestão;
 - c. Atuação das equipes de gestão ou do gestor;
 - d. Qualidade da escola.

3. Programas e projetos governamentais e não governamentais, conforme as subcategorias:
 - a. Provimento do cargo de direção;
 - b. Financiamento escolar;
 - c. Organização pedagógica;
 - d. Formação de gestores;
 - e. Terceirização da gestão;
 - f. Conjunto legal e normativo;
 - g. Avaliação;
 - h. Políticas educacionais;
 - i. Processos de Gestão.
4. Teorias e conceitos, desdobrado nas seguintes subcategorias:
 - a. Participação da comunidade;
 - b. Autonomia;
 - c. Participação da família;
 - d. Gestão/Administração.

Cada uma das categorias recebeu tratamento visando explicitar seus conteúdos, o que permitiu identificar os assuntos abordados pelos autores nos artigos selecionados.

A classificação dos artigos sobre gestão e autonomia escolar localizados no período estudado, segundo sua distribuição pelas categorias de análise adotadas, está registrada no gráfico a seguir.

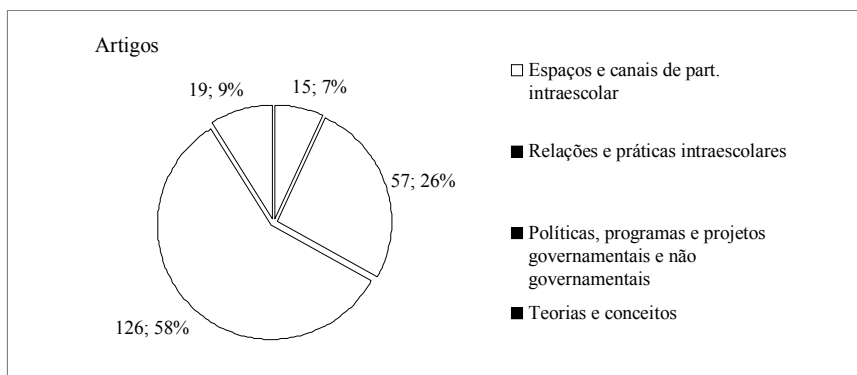


Gráfico 1 – Distribuição de artigos por categoria de análise

Fonte: Os autores.

A categoria *Políticas, programas e projetos governamentais e não governamentais* apresenta a maior quantidade de artigos, num total de 126 incidências (58%), o que revela

uma maior preocupação por parte dos autores com os contextos em que a gestão e a autonomia escolar se desenvolvem. Essa maior incidência também sugere que a pauta das pesquisas e dos pesquisadores está vinculada à agenda governamental, uma vez que os conteúdos abordados nos artigos classificados nessa categoria de análise referem-se, na maioria das vezes, à formulação e/ou implantação de determinadas políticas e/ou da legislação.

Na subcategoria Políticas educacionais, que apresentou o maior número de incidências (32), estão os artigos que tratam de políticas dirigidas a determinadas etapas ou modalidades do ensino e dentre elas destacam-se aquelas voltadas ao ensino fundamental, em relação a diferentes aspectos; ao ensino médio, que na maioria das vezes tratam das medidas da reforma; à educação de jovens e adultos, tratando dos temas alfabetização, parcerias e debate de experiência; e à educação infantil, tratando de experiências de gestão. Encontram-se, também, debates sobre programas específicos voltados à gestão e aqueles com ênfase na gestão democrática, como os congressos de redes de ensino, as políticas municipais com impactos na gestão escolar e as ações que visam convocar ou ampliar a participação das comunidades nas escolas. Ainda nesta subcategoria, estão os artigos que tratam da descentralização do ensino e suas implicações, indo da reorganização física das redes de escolas aos processos de municipalização.

A subcategoria Processos de gestão apresentou 20 incidências, sendo a maioria delas voltada a registrar ou debater programas que apóiam o desenvolvimento de procedimentos de gestão decorrentes de políticas públicas, como o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa de Apoio às Inovações Educacionais (PAIE), a realização de planejamentos e o uso de instrumentos, canais e mecanismos de comunicação na gestão escolar.

A subcategoria Conjunto legal e normativo recebeu 22 incidências. Nela encontram-se os artigos que relatam, debatem e/ou analisam os desafios e desdobramentos da legislação educacional na gestão escolar, como os que remetem diretamente à agenda governamental e os que discutem a qualidade da educação a partir da gestão democrática. Ainda apresentam-se os que fazem análises de mudanças ocasionadas por demandas legais e/ou da sociedade, com foco na cultura organizacional das escolas e nos processos de responsabilização da gestão sobre os resultados escolares.

O Financiamento é tema da subcategoria que acolheu 15 artigos. Encontram-se nesta subcategoria os que tratam do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); da geração, do controle e da descentralização dos recursos financeiros; do custo-aluno indireto; da manutenção do ensino.

A subcategoria Avaliação concentrou 12 artigos. Estes refletem sobre o fracasso escolar; sobre a avaliação institucional como mecanismo de gestão e sobre os fatores associados ao desempenho escolar.

A Formação e capacitação de gestores, subcategoria que agrupa 10 artigos, reúne aqueles que registram e/ou debatem experiências em formação inicial e

continuada, propostas curriculares, o programa Pró-Conselho, e a articulação entre secretaria de educação e universidade visando a formação de gestores escolares.

Outras subcategorias foram consideradas embora tenham recebido menores incidências de artigos. São elas: Organização pedagógica, com seis artigos que debatem as experiências de implantação de ciclos, de alteração da hora-aula, do ensino fundamental de nove anos e da escola em tempo integral; Provimento do cargo de direção, com cinco artigos sobre o modo de condução ao cargo: nomeação, eleição ou concurso; e Terceirização da gestão com 4 artigos, que trata das parcerias entre as escolas públicas e empresas ou organizações não governamentais. Nesta última subcategoria destaca-se que três dos quatro artigos selecionados são posteriores a 2005.

A categoria *Relações e práticas intraescolares* contém 57 artigos (26%) distribuídos nas subcategorias: Processos de gestão (28 artigos); Atuação das equipes de gestão ou do gestor (15 artigos); Projeto político pedagógico (13 artigos); e Qualidade da escola (1 artigo).

A primeira subcategoria abriga artigos que debatem, relatam e/ou analisam experiências de participação da comunidade escolar; do clima e da cultura organizacional; da construção de normas; do planejamento e da organização de procedimentos de gestão; de práticas de gestão e de alguns de seus condicionantes. A segunda aborda as formas de atuação da equipe gestora ou do gestor, seu perfil e papel e sua história de vida. A terceira subcategoria – Projeto político pedagógico – compreende os artigos que tratam da elaboração e desenvolvimento do PPP, das inovações, da participação da comunidade escolar em sua elaboração e das percepções de alunos e membros da equipe escolar a respeito de sua efetivação. A quarta e última subcategoria analisa a qualidade da escola vista a partir de seu prestígio.

A categoria *Teorias e conceitos* acolheu 19 dos artigos selecionados neste estudo e, ao contrário das demais fontes de consulta (anais, teses e dissertações) não é a que menos recebeu atenção dos pesquisadores, embora seu total não ultrapasse 9% dos artigos. Essa constatação remete a questões importantes para a temática em estudo, dentre as quais pode-se mencionar: as teorizações precisam se ancorar nas pesquisas de campo? A gestão escolar é uma dimensão aplicada, que não demanda teorias? As teorizações na área se esgotaram?

As subcategorias identificadas foram: Gestão/Administração, com 7 inserções que tratam das contribuições teóricas da administração escolar, das concepções de qualidade na gestão, dos conceitos e modelos de gestão e da relação entre gestão e democracia; Participação da comunidade, com 4 inserções, abarca os artigos que tratam de conceitos de participação, autonomia e politização da gestão; Autonomia, com 3 inserções, trata de apresentar a construção teórica e trajetória do conceito; e por fim, com 5 inserções, os estudos de tipo Estado da arte voltados à temática em questão.

A última categoria *Espaços e canais de participação intraescolar* abriga 15 artigos (7%), dentre os selecionados e compreende três subcategorias. A primeira, Conselho,

colegiado escolar e APM, com 11 inserções, trata da democratização da gestão por meio da atuação dos conselhos. A subcategoria Colegiados escolares compreende três artigos que tratam das tensões decorrentes da participação e da gestão democrática na escola. A subcategoria Conselho de classe, com um artigo, versa sobre o fracasso escolar.

Os descritores ou palavras-chave que anunciam os conteúdos dos artigos também são informativos e contribuem para a construção do panorama dos estudos no período analisado e reforçam a presença da “democracia” como elemento crucial da gestão. A seguir, se discorre sobre eles.

Antes, vale informar que a maioria dos artigos apresenta resumos e descritores. Alguns poucos, sobretudo aqueles publicados antes de 2003, não contêm estes itens. Nesses casos, foram elaborados resumos e criadas as palavras-chave, considerando o banco de dados com os artigos pesquisados. O conjunto dos descritores recebeu tratamento de modo a agrupá-los por similaridades conceituais ou mesmo por apresentarem apenas diferenças de grafia, quando, por exemplo, se reuniram num mesmo agrupamento palavras como “autonomia escolar”; “autonomia da escola”; e “autonomia”.

Quando se tratou de um conjunto de estudos sobre um único tema como, por exemplo, diretor escolar, seu perfil, papel, competências e modo de condução ao cargo, estes foram agrupados.

No caso específico do agrupamento “metodologias de pesquisa” foram reunidos os descritores “etnografia”, “modelos hierárquicos”, “pesquisa longitudinal”, “representação social”, dentre outros. Foram desprezados os descritores que apareceram até três vezes e aqueles que não carregam qualquer informação ou aparecem uma única vez, como “sombra”, “alunos com necessidades educativas”, “ata”, “ação comunicativa”, dentre outros.

Ressalta-se que cada um deles foi colocado num determinado agrupamento a partir do contexto do artigo (título, outros descritores e resumo), uma vez que muitos deles, isoladamente, não teriam significado claro, como por exemplo: “função social”, “inovação”, “processo”, “responsabilização”, “evolução do conhecimento”, “inconsciente”, “cultura”, dentre outros.

Destaca-se o predomínio dos descritores que traduzem diretamente o assunto pesquisado. Foram considerados todos os descritores, constituindo o total de 752, no conjunto de artigos. Destes, 637 (84%) foram agrupados e 116 (15%) desprezados, conforme razões já expressas.

A seguir apresentam-se os principais agrupamentos e seus conteúdos:

1. “Gestão/Administração da Educação” – reuniu 158 descritores ou 25% das incidências. Os descritores deste agrupamento são: administração; administração da educação; administração educacional; administração escolar; administração participada; autogestão; gestão; gestão compartilhada; gestão da educação básica; gestão de escolas fundamentais; gestão democrática;

gestão democrática da escola; gestão democrática na escola; gestão educacional; gestão em ação; gestão escolar; gestão participativa ou compartilhada; práticas de (co)gestão político-pedagógica; gestão da educação infantil; gestão da escola pública; gestão democrática da educação; gestão inovadora; gestão local; modelos de administração escolar; paradigmas de gestão; administração e planejamento educacional; aspectos organizacionais; governo da escola; tendências da gestão escolar; gestão política da educação;

2. “Política educacional” – reuniu 78 descritores ou 11% das incidências. Os descritores neste agrupamento são: política e educação; política educacional; política educativa; políticas de educação; políticas educacionais; políticas públicas; política pedagógica; política municipal de educação; planos municipais de educação; processo decisório; reforma do ensino; reforma educacional; Estado; estrutura de Estado; reforma do Estado; redefinição do papel do Estado na gestão escolar;
3. “Participação democrática” – reuniu 60 descritores ou 10% das incidências. Seus descritores são: participação; participação da comunidade; participação da sociedade civil; participação e comunidade escolar; cidadania ativa; coletivo escolar; democracia; democratização; democratização da educação; educação democrática; escola democrática; democracia e educação; educação e democracia; escola e prática democrática; participação democrática; comunidade; democratização da gestão escolar; democratização do ensino; democratização na escola; poder (refere-se à participação); processos de participação; experiências escolares democráticas; instâncias de participação;
4. “Autonomia escolar” – reuniu 34 descritores ou 6% das incidências. Os descritores são: autonomia; autonomia da escola; autonomia da escola pública; autonomia escolar; autonomia financeira da escola;
5. “Canais de participação da comunidade escolar” – reuniu 33 descritores ou 5% das incidências aproximadamente. Os descritores agrupados são: Conselho de educação; Conselho de escola; Conselho escolar; Conselhos; Órgãos colegiados; Associação de Pais e Mestres; Conselho de classe; Canais de participação; Conselhos participativos; Conselhos de acompanhamento e controle social; Parceria escola-família; Participação familiar; Relações escola-família.

Cada um dos demais agrupamentos apresentou incidência inferior a 5%. Esses agrupamentos, juntos, correspondem a 274 descritores.

Quanto aos procedimentos metodológicos anunciados nos artigos é necessário registrar que os resumos informam pouco. Para identificar esses procedimentos, foi necessário ler cada um dos artigos e captar, quando presente, as fontes de pesquisa do autor e o modo de coleta e de tratamento das informações e dados.

As análises bibliográficas (37 artigos) e as pesquisas documentais (17) são procedimentos relatados em 54 artigos. As análises de políticas (34) e de contexto (9) são referidas em 43 dos artigos estudados.

Estudos que se definem como “qualitativos” correspondem a 29 artigos. Outros fazem referências a determinados procedimentos: pesquisa de campo (16); estudo de caso (12); entrevistas (11); pesquisa descritiva (4); grupo focal (3); observação (3); questionário (2); pesquisa-ação (1); pesquisa participante (1); estudo etnográfico (1).

Dentre os artigos, 20 declaram ter realizado relatos de experiências. São 10 os artigos que se definem como ensaios.

Destacam-se cinco trabalhos por declararem o emprego de metodologias quantitativas. Dois desses trabalhos referem-se a estudos que visam identificar o “efeito-escola”, por meio de análises dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA); um deles refere-se ao desempenho escolar de alunos nas capitais brasileiras; outro discute a natureza política da função do diretor escolar a partir de dados do SAEB; e o último, discute o custo-qualidade.

Dois trabalhos não informaram os procedimentos metodológicos adotados nas pesquisas que se originam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O termo *Gestão* apareceu em substituição ao termo *Administração*, segundo identificou Maia (2008), nos artigos publicados na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, da ANPAE, em meados dos anos 1980. Pode-se inferir que é nesse momento que as pesquisas na área começam a produzir distinções entre os dois modos de se referirem aos processos e procedimentos da direção escolar. Ainda segundo a autora, *Administração* “foi associado às formas antidemocráticas de trabalho, ao individualismo, à hierarquia e à centralização das decisões”; enquanto à *Gestão* “designou-se a possibilidade de horizontalidade das relações, da coletividade, da participação e da descentralização das ações no sistema educacional e nas unidades escolares” (MAIA, 2008, p. 40). Não se trata aqui, de debater os sentidos atribuídos aos termos, mas de registrar o momento em que esses sentidos ganham relevância no debate acadêmico, porque isso ocorre quando se debate o texto constitucional de 1988, em que o termo gestão aparece associado à ideia de democracia: “Artigo 206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Tem-se, desde então, a pauta da pesquisa acadêmica nesse campo. Pode-se dizer que os artigos que abordam pesquisas ou reflexões nos eixos aqui destacados, buscam identificar as traduções que as escolas vêm fazendo da orientação geral de democratização das relações de poder. Na educação, essa diretriz se concentra, so-

bretudo, nas escolas, pelas convocações de abertura dos portões, dos muros e demais espaços; pelo convite à participação e ao diálogo com as famílias e a sociedade em geral. Verificou-se, no entanto, no conjunto de artigos pesquisados que, com raras exceções, os exercícios democráticos são tímidos, restritos a determinados segmentos da comunidade escolar ou, ainda, a discursos.

Embora as pesquisas registrem pequeno número de experiências democráticas nas escolas, os temas pesquisados perseguem a democratização e a participação na gestão, o que faz parecer que neste campo, o da gestão escolar, são as medidas governamentais, mais precisamente a legislação educacional, que vêm pautando a pesquisa ou os critérios para sua divulgação.

Os artigos analisados foram aprovados por comitês científicos e publicados em revistas qualificadas, observando-se o estabelecido no campo da educação. Este campo é um lugar de força, de disputas entre o estabelecido e as inovações que pretendem ocupar o lugar daquele, obtendo assim, o capital simbólico do prestígio acadêmico, tal como o concebido por Bourdieu (1992).

Partindo-se desse pressuposto, na análise dos artigos destacam-se as conclusões advindas do tratamento dos descritores, dos procedimentos metodológicos adotados pelos autores e dos conteúdos, capazes de informar sobre as pistas e tendências que o conjunto dos artigos pode apontar.

A análise dos descritores indica que os agrupamentos que correspondem aos focos deste estudo – gestão e autonomia – apresentam percentuais de incidências significativamente diferentes. Enquanto o agrupamento “gestão/administração” recebeu 25% das incidências, o agrupamento “autonomia”, ficou com 5%. Pode-se supor que autonomia seja um aspecto da gestão e, portanto, tratado secundariamente, na produção de descritores.

Além dos agrupamentos dos descritores que são foco deste estudo – gestão e autonomia – ganharam relevância os agrupamentos “política educacional”, “participação democrática” e “canais de participação da comunidade escolar”. A presença do descritor “política educacional” justifica a contextualização que os temas centrais demandam, enquanto que a incidência de descritores que indicam o tratamento da “participação democrática” e “dos canais de participação” parece sugerir uma qualificação para os temas centrais, ou seja, parece indicar para qual tipo de gestão ou de autonomia as pesquisas ou as reflexões estão voltadas.

De modo geral, embora se encontrem diversas denominações para o mesmo fenômeno, conforme relatado aqui, pode-se afirmar que os descritores estão em consonância com as temáticas tratadas, facilitando desta maneira, o acesso do leitor à fonte.

Em relação aos procedimentos metodológicos declarados pelos autores dos artigos, verifica-se que há predomínio dos estudos chamados “qualitativos”. Esta predominância se explica, muito provavelmente, como resultante do embate teórico que levou à dicotomização entre procedimentos “qualitativos” e “quantitativos”. De

outra parte, como consequência desse debate, na educação, o estudo da estatística e de medidas educacionais em geral foram relegados a segundo plano, quando não ignorados por serem rotulados de “positivistas” nos cursos de formação inicial e na pós-graduação.

Na análise dos artigos destaca-se a convocação à democratização da gestão em oposição à fragilidade na criação de canais e mecanismos de participação para as comunidades escolares. A democracia na escola aparece como mecanismo potente de melhoria da qualidade, em tese. Poucos são os registros de experiências bem sucedidas nesse campo, muito embora seja expressiva a quantidade de relatos e debates sobre programas e projetos que investem em processos, procedimentos e modos de fazer.

Essa é uma constatação importante para a pesquisa e as reflexões no campo aqui mapeado. Pelo que se pode apreender, sabe-se suficientemente sobre a gestão escolar. Parece-nos que é preciso identificar quais aspectos da gestão produzem *valor agregado* à aprendizagem dos alunos.

A vertente de estudos que visa identificar características dos alunos e dos profissionais das escolas e, ainda, as condições de trabalho que, em cada contexto, produzem determinados desempenhos escolares é recente no Brasil, sendo mais encontradas pesquisas realizadas na última década. No entanto, carrega potencial de melhorar a busca de informações e dados e de aprimorar as interpretações sobre os caminhos de qualificação da educação.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete M. L. de; AGUIAR, Márcia Ângela da S. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da ANPED. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 22, n. 77, p. 49-70, dez. 2001.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 3. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

_____. *Lei n. 9394*, de 20 de dezembro de 1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

CASTRO, Marta L. S. de; WERLE, Flávia O. C. Estado do conhecimento em administração da educação: uma análise dos artigos publicados em periódicos nacionais 1982-2000. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 1045-1064, out./dez. 2004.

CUNHA, Luiz A. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil, 1991.

KRAWCZYK, Nora R. A gestão escolar: um campo minado... Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 67, 1999.

MAIA, Graziela Z. A. As publicações da ANPAE e a trajetória do conhecimento em administração da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 31-50, 2008.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de *et al.* (Org.). *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

PEREIRA, Gilson R. de M.; ANDRADE, Maria da Conceição L. de. A construção da administração da educação na RBAE (1983-1996). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 93, 1393-1411, set./dez. 2005.

_____. A construção da Administração da Educação na RBPAAE (1983-1996). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 137-151, jan./abr. 2007.

WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coords.). *O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997*. Brasília: ANPAE; Campinas: Autores Associados, 2001.

☐ CLEITON DE OLIVEIRA é doutor em Educação pela UNICAMP, professor aposentado desta instituição, docente no Programa de Pós-Graduação em educação da UNIMEP. E-mail: cleolive@unimep.br.

☐ VALÉRIA VIRGINIA LOPES é doutora em Educação pela Faculdade de Educação da USP e coordenadora pedagógica do Colégio Nova Escola. E-mail: vavlopes@gmail.com.

*Recebido em agosto de 2010.
Aprovado em outubro de 2010.*